

**“EL QUIEBRE DE LA CONFIANZA INSTITUCIONAL COMO
MOTOR DE LA CRISIS SOCIAL”**

A la luz del caso chileno

POR: CAMILA PAZ RÍO QUINTERO

**Tesis presentada a la Facultad de Gobierno de la Universidad del
Desarrollo para optar al Grado de Magíster de Políticas Públicas.**

PROFESOR GUÍA:

Sr. Gonzalo Müller

Santiago de Chile

Julio de 2020

© Se autoriza la reproducción de fragmentos de esta obra para fines académicos o de investigación, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.

ÍNDICE

1. Resumen.....	iv
2. Introducción:	v
3. Planteamiento del problema e interrogante de investigación	viii
4. Marco teórico y discusión bibliográfica.....	xi
4.1 Corrupción	xi
4.2 Confianza	xvi
4.3 Crisis	xx
5. Objetivos de investigación.....	xxvii
6. Metodología	xxviii
7. Datos	xxx
7.1 La problemática de la falta de Confianza Institucional y sus causas:.....	xxx
7.2 Índice de percepción de Corrupción y su incidencia en la Confianza Institucional.....	xxxvi
7.3 Transparencia.....	xlii
8. Conclusiones	xlvii
9. Bibliografía.....	lii
10. Anexos	lv

1. Resumen

La presente investigación tiene por objetivo analizar los actuales niveles de confianza de la ciudadanía chilena en las instituciones y su incidencia en el marco de la crisis social desencadenada el 18 de octubre de 2019, lo que sin lugar a dudas tiene su origen deudas históricas y un malestar generalizado de años. Por ello, entonces, la interrogante principal será encontrar una relación entre los niveles de confianza institucional mencionados y la prolongación de las crisis sociales. Para materializar el estudio, se analizarán bases de datos de índices de confianza en instituciones así como índices de percepción de corrupción. A la luz de aquello y en contraste con la opinión de expertos en materia de nuestro objeto de estudio “confianza institucional”, se podrá concluir que la falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones prolonga las crisis sociales, lo que constituye como una de las causas principales del malestar heredado y, por ende, del estado de crisis.

2. Introducción:

A raíz del estallido social de octubre de 2019 en nuestro país, el presente trabajo de investigación buscara ahondar en la relación de los bajos niveles de confianza institucional y la prolongación de la crisis social, justificando que las demandas y descontento que se evidenciaron en dicha ocasión venían arrastrándose por largos años y que responden a una crisis de confianza en las instituciones.

Por esto, buscaremos responder en primer lugar que es la confianza institucional, en segundo lugar que es la corrupción y qué relación tiene con la confianza institucional y como tercer lugar, indagar la relación entre la falta de confianza institucional y la estabilidad política. Así las cosas, el objetivo general del presente estudio será analizar los actuales niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones en el marco de la crisis social chilena previamente señalada.

Para lo anterior, el presente documento considera la realización de un estudio metodológico mixto combinando la perspectiva cuantitativa y cualitativa para analizar en profundidad nuestro objeto de investigación: la confianza institucional. Dicho análisis nos permitirá responder nuestra hipótesis que determina que la falta de confianza institucional prolonga las crisis sociales.

En el desarrollo metodológico cuantitativo, consideremos el análisis de los niveles de confianza en distintas instituciones de gobierno y del índice de percepción de corrupción, por medio del estudio de la Encuesta Adimark Bicentenario, la encuesta de corrupción de Libertad y Desarrollo y la encuesta nacional de transparencia del Consejo para la Transparencia. Para complementar, el

desarrollo metodológico cualitativo considerará la realización de una entrevista en profundidad a dos expertos en materia de confianza e instituciones, con el fin de que su opinión y expertiz en el tema nos permitan ahondar en la temática de estudio.

Este trabajo, se compone de 10 capítulos. El primero, contempla un breve resumen que incluye el planteamiento del problema que habla de la relación entre los niveles de confianza institucional y la prolongación de la crisis social, el objetivo general, el diseño metodológico y resultados. El segundo, trata de una introducción que permitirá al lector familiarizarse más con las interrogantes de investigación y con la tesina en general, en cuanto describe brevemente su composición. En el tercer capítulo, se expone de manera general el problema de investigación y las principales interrogantes del estudio, justificando que la importancia de este análisis se basa en poder encontrar una causal a la crisis social en la que estamos inmersos actualmente, pero que tiene su origen en el quiebre ocurrido en 2011. El marco teórico, que es el cuarto capítulo, contiene información respecto a los conceptos de corrupción, confianza y crisis, siendo este último abordado a luz del caso chileno, también recoge opiniones de autores en estas temáticas permitiéndonos generar una especie de debate que contribuye al análisis de la problemática de investigación. En el quinto capítulo, se presenta el objeto general del estudio que es la confianza institucional, y se señala el objetivo general y los objetivos específicos que contemplan la investigación y que tienen concordancia con las problemáticas de investigación

expuestas con anterioridad. La estructura del diseño de investigación, que se abarca en el sexto capítulo, es presentada como un estudio con enfoque mixto que considera el análisis de datos por medio de gráficos, principalmente de niveles de confianza e índices de percepción de corrupción, y además complementa este análisis con la opinión de expertos en materia de confianza a instituciones, la cual fue previamente levantada por medio de entrevistas en profundidad. El capítulo siete, contempla el análisis de los datos mencionados, para lo anterior el capítulo se secciona en una primera parte en la cual se analizan los principales niveles de confianza en ciertas instituciones y se proponen las causas de la baja de estos niveles, en la segunda sección se analizan los índices de percepción de corrupción y se relacionan con los niveles de confianza analizados en la sección previa, en la tercera y última sección de este capítulo se analizan los índices de percepción de corrupción en relación con el sistema de transparencia, todo lo anterior es analizado por gráficos de elaboración propia a partir de datos entregados por diferentes centros de estudios y contrastado, por la opinión de los expertos que se entrevistó. A modo de ir cerrando, en el capítulo ocho se hace una breve revisión de lo analizado y se presentan las principales conclusiones de la investigación. Los capítulos nueve y diez, presentan la bibliografía y anexo respectivamente.

3. Planteamiento del problema e interrogante de investigación

El 18 de octubre de 2019 constituye un punto de inflexión en la historia de nuestro país. En esta ocasión, los ciudadanos salieron a la calle exigiendo modificaciones sociales en materia de salud, pensiones, trabajo y educación, entre otras, con más fuerza que en años anteriores, y como consecuencia de lo anterior una nueva Constitución Política. No obstante, que este descontento venía gestándose hacia varios años, es en esta oportunidad cuando la crisis social se exterioriza tanto mediante actos violentistas, como multitudinarias manifestaciones, y tendenciosas campañas en redes sociales. La consigna “*No son 30 pesos, son 30 años*”, fue empleada por gran parte de la población para destacar las consecuencias del alza 30 pesos en el valor del pasaje del metro aquel jueves de octubre.

Sobre el particular, innumerables han sido los esfuerzos del segundo gobierno del Presidente don Sebastián Piñera para subsanar la situación descrita precedentemente, mediante proyectos de nuevas y ambiciosas agendas sociales, sobre diversos tópicos, a saber, pensiones, adultos mayores e ingreso mínimo garantizado, lo que fue acompañado también de cambios en las principales carteras ministeriales. No obstante lo anterior, los ciudadanos no se han conformado con las medidas, anunciando su disconformidad con aquel, aun cuando ya se encuentra sobre la mesa el acuerdo por la paz y la nueva Constitución elaborado tanto por los diferentes partidos de la coalición gobernante como de oposición.

Por ello entonces, las manifestaciones y destrozos continúan, debido a la disconformidad imperante. ¿Por qué? ¿Acaso no han sido suficientes frente al conflicto las respuestas proporcionadas por las autoridades o será además, que el descontento que se extiende actualmente comprende más ámbitos institucionales que circunstanciales?

Dadas las consideraciones precedentes, el presente trabajo centrará como problemática de investigación – bajo al análisis del caso chileno – la conexión que se produce entre la ausencia de confianza institucional y la prolongación de la crisis social.

Sobre el particular, se abordará el término “confianza institucional” en concordancia con el concepto de “corrupción”, puesto que las últimas bases de datos emitidas por los reconocidos centros de estudios, tales como Libertad y Desarrollo, el Consejo para la Transparencia, la Pontificia Universidad Católica de Chile y *Transparency International*, han dado a conocer que desde el año 2011, el nivel de confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía ha disminuido considerablemente manteniéndose en los últimos años en niveles muy bajos. Asimismo, el índice de percepción de corrupción por parte de la ciudadanía ha aumentado durante los mismos años, siendo evaluada esta percepción en 5,4 puntos en una escala del 1 al 10 en 2019 por LyD, de lo que se puede colegir la correlación entre ambos conceptos.

En estas circunstancias, lo relevante del presente estudio será indagar la causa principal o motor de la crisis social que nos afecta como país. En ese mismo sentido y, complementando lo anterior, cabe mencionar que si bien la crisis social tiene una nueva exteriorización en octubre de 2019, aquella es el resultado de disconformidades anteriores, cuya coyuntura se produjo en 2011, lo cual demuestra algo más profundo y que no logró cristalizarse de manera clara, provocando la situación de discordancia en la que nos encontramos hoy.

Como interrogantes de investigación, en primer lugar se estudiará que es la confianza institucional. En segundo lugar, se estudiará qué es la corrupción y cómo esta afecta la confianza institucional, y en tercer lugar, se abordará la relación entre la falta de confianza institucional y la estabilidad política.

4. Marco teórico y discusión bibliográfica

Para ahondar en la problemática mencionada en secciones anteriores, la discusión bibliográfica del presente trabajo se basará en el análisis de tres conceptos principales: corrupción, confianza institucional (relacionada con transparencia) y crisis social, bajo la perspectiva del caso chileno.

En este sentido, mediante el análisis y la contraposición de los argumentos de diversos autores sobre los temas enunciados, buscaremos profundizar en la relación que existe entre la falta de confianza en las instituciones de gobierno y la prolongación de la crisis social.

4.1 Corrupción

En lo que concierne al presente estudio el concepto “corrupción”, se orientará a aquellos actos cometidos por funcionarios públicos, en opinión del autor Joseph Nye aquel consiste en:

“Un comportamiento que se desvía de sus deberes normales del rol público debido a una consideración privada (familia, círculo privado cercano), ganancias pecuniarias o de status; o viola reglas en contra del ejercicio de ciertos tipos de influencia privada”.

Sobre el particular cabe destacar, que aquel no es un fenómeno aislado, sino una conducta preponderante en la historia de América Latina y que se ha desarrollado en varios países.

En tal sentido, muchos y de distintas naturalezas han sido los escándalos de corrupción que se han desarrollado en la región latinoamericana en los últimos

años, pero este tipo de situaciones no son fenómenos aislados ni exclusivas del siglo XXI sino más bien se arrastran con anterioridad y poseen un origen común.

En el mismo sentido y, complementando lo anterior, el autor Kurt Weyland ha manifestado que uno de los gatillantes principales a cometer actos de corrupción fue la ola de democratización que sufrió la región en los años 80s. Se advierte que lo anterior, se podría explicar debido a la descentralización de los poderes y el hecho que más actores comienzan a tomar protagonismo, producto de lo anterior se amplía el rango de quienes manejan fondos públicos y también prolifera la cantidad de incentivos a cometer este tipo de ilícitos como una forma de obtener ganancias personales. Por otro lado, con la vuelta a la democracia, se levantan los estrictos controles ejercidos por los gobiernos militares en relación a la información que se proporcionaba a la ciudadanía, por ello entonces durante este periodo los escándalos comienzan a ser expuestos y es más fácil juzgarlos.

Weyland, refiere que una de las principales causas del fenómeno de la corrupción es el intervencionismo estatal. Al respecto arguye que cuando hay intervencionismo del Estado en la economía, son los mismos políticos quienes manejan recursos adquiriendo control sobre éstos, lo que genera tentadoras oportunidades para la realización de sobornos y cohecho. Además, con las nuevas reformas de mercado que se fueron implementando, las empresas públicas y privadas, también se acercan a la posibilidad de cometer este tipo de

actos para sacar provecho. Entonces, este argumento sugiere que la corrupción aumentó con la nueva etapa del neoliberalismo que se vivía en la región. Para ejemplificar tenemos los emblemáticos casos de corrupción de Menem, los sobornos realizados en Argentina y de Collor en Brasil, entre otros.

En razón de lo expuesto, la corrupción en la región se ve marcada por nuevas oportunidades dada la ola de democratización, la nueva intervención estatal ligada al ámbito de la economía y las reformas neoliberales. Si bien cada país tiene su sello particular y sus propios escándalos, dicho argumento nos permite tener una visión de la historia de la corrupción en la región y el caso chileno, que no fue ajeno a esto.

En su texto *“Corruption and local politics in Chile”* el autor Alfredo Rehren ilustra el caso chileno – el cual es materia de estudio para esta investigación – señalando que el fenómeno de la corrupción se hizo mucho más visible una vez que el país vuelve a la democracia, lo cual coincide con la propuesta del autor Kurt Weyland. Lo anterior hace sentido luego del gobierno militar, cuando se abre el acceso a la información y con las campañas y votaciones quedan en evidencia los arreglos personales y favores políticos, sumado a una gran polarización de partidos que fomentaba lo descrito. Respecto del nivel local, se nos hace atractiva la propuesta del autor en cuanto señala que la lucha de partidos existentes ha dañado en gran medida la manipulación política y personal de los cargos en el poder, sobre todo en municipios donde se da el famoso cambio de favores por

votos. Dicha apreciación no dista tanto de la realidad, dado que las autoridades locales han sido unas de las más cuestionadas en la reciente crisis, lo anterior, expuesto por encuestas de percepción en cuanto al nivel de confianza que se les tiene a estas autoridades comunales.

Este mismo autor, en su texto: "Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile" nos introduce en el concepto de "clientelismo político", el cual nos será de suma importancia a la hora de entender el contexto nacional. La propuesta del autor, es que este tipo de acto se manifiesta en el caso chileno principalmente en la creación de empleos públicos y también en la oferta de beneficios estatales. Cabe señalar que el clientelismo surge cuando se da una relación de patronazgo, siendo el patrón quién ofrece un beneficio a cambio de apoyo a su subordinado.

"El clientelismo político es un método de vinculación política entre un patrón y un cliente construido sobre la base de transacciones asimétricas, donde el primero controla importantes recursos de poder y garantiza, como un "guardián", el acceso a ellos de su clientela a cambio de lealtad y apoyo político" (Rehren, 2000, p.130)

Alrededor de 1930, en Chile comienza a surgir un sistema de partidos que se basaba mayoritariamente en los intereses de grupos reducidos y de la gente de clase. En razón de lo anterior, es que Rehren propone que en estos años comienza a surgir la política clientelista, lo que se tradujo en una lucha de partidos por dominar el aparataje estatal en post de la entrega de beneficios, claramente con fines políticos y no sociales. Esta tendencia se ha ido manteniendo a lo largo de los años, y ya comienza a destaparse una vez que se retorna a la democracia,

lo cual se explicó con anterioridad. Los principales escándalos denunciados en los años 90 tenían relación con el tráfico de influencias, las relaciones partidistas y las contrataciones por parte de los gobiernos y las empresas, nada muy distinta a los escándalos sufridos en el país durante los últimos años (casos SQM, Penta, Corpesca, Odebretch, entre otros). Quizás los personajes y magnitudes han ido cambiando, pero a lo largo de la historia hemos ido viendo una tendencia, que, a nuestro juicio, merma directamente en la confianza de los ciudadanos y en su relación con las instituciones.

Por otra parte y con una mirada más global, la autora Rose Ackerman nos introduce al concepto de alta corrupción, donde se constituyen los casos más importantes de este tipo de actos. La autora señala, que es en esta “alta esfera” donde por medio de estos actos ilícitos se impactan los fondos gubernamentales y se incide en el crecimiento del país. En razón de lo anterior, Ackerman propone que la debilidad de las instituciones del sector público genera búsqueda de rentas, y por ende la corrupción sería un síntoma del funcionamiento del Estado. Además, Ackerman propone que las pérdidas que se generan por la corrupción probablemente, generarán disminución en el bienestar social ya que se dejarán de hacer programas públicos. Esto último, genera un fuerte impacto para los ciudadanos, porque ya no serán pequeños arreglos entre políticos en un nivel local, sino que es la población la que se verá directamente perjudicada ante estos grandes escándalos de corrupción. En consecuencia, los ciudadanos juzgarán los actos de acuerdo a cómo les afecta y es por esto que se entiende que este

tipo de “engaños” generarían una percepción de desconfianza hacia quién cometió corrupción y esto se hará extensivo a las instituciones y los gobiernos de acuerdo a la escala de lo cometido.

“La corrupción mina en el corto plazo la confianza política del ciudadano en los representantes electos y los funcionarios públicos. Los derechos del ciudadano quedan además expuestos a una lucha desigual, porque esas condiciones favorecen a quienes practican la corrupción” (Rehren, 2000, p. 136)

Habiendo indagado ya en el concepto de corrupción y su historial en la región latinoamericana, nos será entonces pertinente ahondar en el concepto de confianza institucional, el cual está estrechamente relacionado con el fenómeno ya estudiado.

4.2 Confianza

Para el autor Esteban Laso, la confianza se asocia con el concepto de riesgo, entendiendo que uno puede ganar o perder lo que provocará que la confianza aumente o disminuya. El autor, en su texto “La confianza como encrucijada: cultura, desarrollo y corrupción” hace una interesante propuesta respecto a que el concepto en cuestión tendría dos niveles: las palabras y los actos, y que la confianza se desarrollaría entonces en cuanto haya coincidencia entre ambos, pero se perdería en cuanto haya discordancia. Es entonces, que consideraremos que la confianza institucional abarcará la coincidencia que tengan los actos y palabras por parte de las instituciones. Lo anterior hace sentido y nos permite suponer en cuanto haya una discordancia entre lo mencionado, hay una mentira, y dicha mentira provocará la falta de credibilidad y por ende la pérdida de la

confianza. Recordemos que el autor Rehren también coincide en lo expuesto al señalar que la corrupción mina en el corto plazo la confianza política del ciudadano en los representantes electos, entendiendo que la corrupción es un engaño y por ende se basa en la discordancia de actos y palabras.

Laso, también propone que la confianza en una sociedad ayudará a reducir su complejidad y desorden, lo cual nos permite aventurarnos en señalar que una sociedad en la cual prime la desconfianza, será una sociedad marcada por el desorden y eventuales crisis. Cabe señalar que la confianza – restringida al ámbito humano, a las relaciones entre personas o instituciones como propone el autor – no siempre será recíproca, ya que se determinará en cuanto se basa en las conductas anteriores, lo que nos lleva a concluir que en una sociedad donde hay corrupción la cual es causada siempre por los mismo actores, será una sociedad en la cual la confianza esté quebrantada y por ende son sumamente importante las políticas públicas en torno a la transparencia que se promuevan, en cuanto pueda lograr subsanar el problema mencionado.

“Finalmente, la magnitud del efecto de la confianza en la corrupción es más alta que la de indicadores estructurales como nivel de democracia, derechos de propiedad, descentralización o estabilidad política: el diseño institucional no parece reducir la corrupción” (Laso, 2010, p.101).

Siguiendo con el concepto de confianza institucional y la propuesta respecto a su incidencia en la estabilidad política, nos será pertinente y de mucha utilidad referirnos al texto del Programa de Naciones Unidas llamado “Diez años de auditoría a la democracia: Antes del estallido”. Dicho libro es el resultado de una

serie de encuestas nacionales de opinión pública realizadas entre los años 2008 y 2018 por dicha entidad, que consideran la valoración del régimen democrático y de los niveles de confianza institucional y que permiten entregar un diagnóstico de la situación chilena pre estallido social.

Respecto a los niveles de confianza analizados por el PNUD, cabe destacar que desde 2010 los niveles tienen una baja sostenida e incluso para el año 2018 ya ninguna institución (excepto Bomberos) contaba con más de un tercio del nivel de confianza por parte de la ciudadanía. Si bien los análisis propios de datos y niveles de confianza los indagaremos en la sección metodológica, nos es interesante adelantar lo que propone el escrito respecto al surgimiento – durante la última década - de una nueva modalidad de ciudadanos denominados “demócratas escépticos”, que son personas que legitiman el sistema democrático pero que no confían en sus instituciones rectoras. Lo anterior, preocupa bastante y deja entrever un nuevo cambio en el comportamiento de los ciudadanos en cuanto a la acción política, ciudadanos que al no confiar en sus instituciones buscarán otros medios para satisfacer su bienestar propiciando así estas situaciones de caos y desorden.

“Estos contextos pueden, por otro lado, dificultar tanto el diseño y la ejecución de agendas de desarrollo como la búsqueda de resolución de conflictos, si la ciudadanía no considera a las instituciones políticas como intermediarias legítimas para responder a sus demandas” (PNUD, 2019, p.139)

De acuerdo a la propuesta del PNUD y de Laso, la confianza institucional es entonces un motor fundamental para el funcionamiento y el orden de una

sociedad. Es por esto, que es importante señalar que dichos niveles de confianza institucional dependen en gran medida de que las instituciones puedan realizar un buen “*accountability*” y que cuenten, además, con un buen sistema de Transparencia.

El concepto de “*accountability*” abordado por los autores Slumovitz y Peruzzotti en su texto “*Accountability social, la otra cara del control*”, es considerado como algo primordial para la reducción de una brecha entre las autoridades y sus ciudadanos, entre los representantes y sus representados, promoviendo que esta cercanía sea el resultado de un gobierno que promueva políticas que beneficien a sus ciudadanos y que mantengan el bienestar. De acuerdo a los autores, el concepto en cuestión hace referencia a:

“La capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas. La accountability del poder político puede ser legal o política. La noción de accountability legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. Como sostienen March y Olsen, esta forma de accountability se guía por una lógica basada en la rectitud: los actores políticos son juzgados sobre la base del cumplimiento de procedimientos considerados “correctos” en tanto se ajustan a procedimientos legales preestablecidos” (Peruzzotti, 2002, p.26)

En abril de 2009 entra en vigencia la ley 20.285 o “Ley de Transparencia” en nuestro país, la cual reconoce para todas las personas un derecho de acceso a la información pública. La ley, opera tanto en el ámbito de transparencia activa, donde se considera el acceso a la información a través de los sitios webs de los organismos públicos, como en el ámbito del “derecho de acceso a la información”,

donde un ciudadano puede solicitar información directamente a la institución u organismo. Dicha ley, viene a “fortalecer” la democracia en cuanto permite a los representados tener un mayor control sobre sus representantes. La ley 20.285 viene a promover y facilitar el *accountability* mencionado con anterioridad y que se hace tan necesario para mantener una estabilidad política y un control gestión.

Así las cosas, los autores mencionados nos han permitido vislumbrar la importancia de la confianza institucional para el funcionamiento de un régimen político y la estabilidad de la nación. Cabe mencionar que esta confianza, dependerá de la realización de un *accountability* por parte de las instituciones, que puede ser facilitado por un buen acceso a la información brindado por un sistema de Transparencia, pero que puede ser fácilmente destrozado por problemas visibles de corrupción pudiendo generar así un estado de caos o crisis.

4.3 Crisis

A la luz entonces de los conceptos de “corrupción” y “confianza institucional” ya indagados, buscaremos introducirnos al concepto de “crisis” y la situación chilena comenzada en octubre de 2019. Como puntapié inicial, debemos considerar que la Real Academia Española define el concepto de crisis como *“Cambio profundos y de consecuencias importantes en un proceso o una situación, o en la manera en la que son apreciados”*. En razón de lo expuesto, cabe señalar que la crisis comenzada el 18 de octubre generó y sigue generando un cambio profundo en el país, un cambio profundo en los ciudadanos en cuanto a sus demandas y

exigencias, y un cambio profundo en las autoridades y en el gobierno en cuanto a hacer un mea culpa y escuchar las demandas ciudadanas. Pero más importante aún, generó un cambio en las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones. Aún no es posible dimensionar todas las consecuencias que esta situación generará ya que sigue siendo una “noticia en desarrollo”, pero para efectos del presente ensayo nos aventuraremos a indagar en éstas de acuerdo a la literatura revisada de manera reciente.

El autor Otto Dorr, en su publicación “Reflexiones en torno a la extrema violencia que ha acompañado a la crisis social de Chile”, hace un análisis respecto a lo ocurrido el 18 de octubre de 2019, señalando que dicho día aunque se desencadenó la crisis social por un alza en el precio del Metro, la situación se desemboca por un descontento generalizado por los abusos. Si bien, muchos de los “abusos” considerados por los ciudadanos son en materia de salud, pensiones, educación, entre otras, nuestra propuesta – y que ya fue expuesta con anterioridad – es que más que abusos en materias puntuales, el descontento se arrastra hacia un sistema, hacia un quiebre institucional y que con el tiempo se ha visto reflejado en la baja sostenida que han demostrado los estudios respecto de la percepción de confianza en las instituciones y que tendrá relación con la poca capacidad de respuesta de estas. Lo anterior, lo podemos contrastar con uno de los argumentos de Dorr, quien señala que una de las causas que explica los niveles de violencia en la crisis chilena se da por:

“El quiebre del principio de autoridad que se ha venido instalando paulatinamente en nuestra sociedad y cuya máxima expresión se puede encontrar en las tomas y destrucciones de colegios y universidades, sin que haya castigo o consecuencia alguna para los responsables” (Dorr, 2019, p.6).

La cita, nos reafirma que el descontento y por ende la generación de la crisis es atribuible a una problemática más estructural e institucional, que algo meramente circunstancial como el alza del metro. Los ciudadanos se aburririeron de sentirse abusados por un sistema que consideran deshonesto, donde mucha veces más que generar programas sociales para beneficio de los ciudadanos, las autoridades generan ganancias y beneficio para ellos, y por ende ya no son creíbles ni respetados al no tener buen accountability social..

La idea expuesta, la explica y reafirma el Decano de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo Sr. Eugenio Guzmán, quién propone que los niveles bajos de confianza dificultan el compromiso que tienen los ciudadanos con el cumplimiento de las normas, lo que nos permite aventurarnos en la idea de una sociedad donde no se cumplen las normas será una sociedad inmersa en el desorden lo que provocará crisis. Los comentarios realizados por el Decano son basados en un estudio realizado por la Universidad del Desarrollo donde se evaluaron dos tipos de percepciones, la primera respecto a si el encuestado creía que existía una crisis en las instituciones en Chile, y la segunda respecto al nivel de confianza en las instituciones usando como medición los años 2008, 2018 y 2019. En cuanto a la primera medición, un 81% de los encuestados respondió que si cree que las instituciones están en crisis, lo cual además de ser

preocupante, nos insuma respecto a nuestra percepción de descontento generalizada y consecuente crisis social. Respecto a la segunda medición, se demuestra que los resultados han ido en una baja sostenida desde 2008 a la fecha. Guzmán, comenta respecto a lo mencionado, y dice que cuando hay bajos niveles de confianza en ciertas instituciones, la gente recurre a otros medios para la solución de sus problemas. Esto, nuevamente nos permite reforzar lo que hemos venido planteando respecto a que la crisis social que está viviendo el país es una muestra de un descontento generalizado de la población hacia las autoridades e instituciones, y que no nos debería parecer extraño ya que se ha ido manifestando a lo largo del tiempo en la baja sostenible de los índices de confianza. Recordemos también que Esteban Laso señaló que un país marcado por la desconfianza, es un país con caos y desorden.

Nos parece interesante también, sumar la opinión del profesor Álvaro Donoso de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo a esta discusión, quién señala que este nuevo estallido y crisis social, está relacionado y suscitado por dificultades económicas crecientes que nos ha tocado vivir como país, y que no solo es atribuible el fenómeno a la “injusticia social”.

Donoso expone 4 factores de índole económica que a su juicio fueron fundamentales en la gatillación del estallido en octubre. El primer factor mencionado, dice relación con la tasa de desocupación y la forma en que esta se mide, considerando que a partir de los cambios metodológicos introducidos por

el INE en 2010 se ha convertido en mal indicador, por lo que la situación de empleo que es fundamental para el orden y bien estar de la ciudadanía, no se ha evaluado como corresponde ni de manera certera. El problema de la medición, radica principalmente en que de acuerdo a esta nueva propuesta de medición cuando se evalúa la desocupación, se considerará como “ocupado” al ciudadano que trabaja menos de una hora a la semana lo que provoca que la tasa de desocupación informada como oficial, sea menor a los índices reales que se debiesen considerar dentro de la tasa de “ocupación”. Como segundo factor, el autor señala que desde el 2014 se ven deterioradas las condiciones de trabajo de los ciudadanos, la propuesta se basa en la medición de la Remuneración Laboral de Equilibrio (RLE) la cuál creció hasta 2013 y luego fue decayendo.

“Es evidente que, como indica la evolución de la RLE, en el año 2014 se inicia un período de deterioro sistemático de las posibilidades de aumento en la remuneración real que ofrece el mercado laboral, que asociaríamos a mayores problemas en el mercado laboral, en la forma de mayores tasas de desocupación, de traspaso de formalidad a informalidad o de desaliento laboral” (Donoso, 2020, p.10).

El tercer factor económico a considerar por el autor como propuesta respecto al origen del estallido y crisis social arrastrada por años, es el fenómeno de la inmigración. Donoso propone que con la llegada de los inmigrantes (sobre todo con el alza de inmigrantes entre 2015 y 2019) se vieron afectadas negativamente las condiciones del mercado laboral para los chilenos. Lo anterior es explicado a grandes rasgos debido a que los inmigrantes para obtener la visa debían presentar un contrato de trabajo formal, el cual obtenían ofreciendo su oficio por

salarios menores que el promedio de los chilenos. Como cuarto y último factor económico a considerar, el autor habla de una reducción de las expectativas de crecimiento económico en los últimos dos años que se asume como permanente, lo cual generó decepciones y mal estar sobre todo considerando que entre 2014 y 2017 nos habíamos encontrado con una expansión del crecimiento.

Si bien todos los factores mencionados abarcan un componente económico por sobre lo político, nos es interesante considerar la propuesta ya que nuevamente se deja de entrever una respuesta tardía de las instituciones ante las problemáticas o una respuesta poco eficaz ante el mal estar, en este caso ante la ineficiencia de progreso económico que permitiese generar estabilidad. Como se señala, la crisis si bien tiene un detonante en octubre, sus raíces eran mucho más profundas y esta propuesta, al igual que las anteriores, nos permite vislumbrar que el ciudadano ya no confía en el actuar de sus instituciones y autoridades y por ende recurrió a un actuar con violencia. En síntesis, la falta de confianza en las instituciones provocada por una nula o ineficaz capacidad de respuesta por parte de éstas, tanto en materias sociales, políticas como económicas, buscó que los ciudadanos buscaran otra alternativa en octubre de 2019.

El autor Weyland nos orientó respecto al concepto de corrupción y cómo este se había ido desarrollando en región de América Latina. Por otro lado, Alfredo Rehren nos permitió ahondar en dicho concepto también pero con un enfoque en

el caso chileno y en el desarrollo del Clientelismo Político. Lo anterior, lo contrastamos con lo expuesto por Ackerman y en el enfoque que ambos le dan respecto a la relación entre corrupción y confianza, siendo este último concepto analizado en razón de lo mencionado por el autor Esteban Laso y en su énfasis de la confianza como garante de la estabilidad de una sociedad. Además, por medio del aporte de investigación realizada por el PNUD y la visión de los autores Slumovitz y Peruzzotti, pudimos vislumbrar la importancia que tiene la realización de un buen *accountability* por parte de las autoridades, apoyado por un sistema de transparencia, ya que permite a los ciudadanos ejercer un mayor control y mantener la confianza en sus instituciones, la cual puede ser fácilmente quebrantada por los factores recientemente explicados.

Por último y no menos importante, los autores Dorr, Guzmán y Donoso, nos ayudan a entender la crisis que está viviendo nuestro país la cual está marcada por el quiebre del principio de la autoridad y la desconfianza hacia las instituciones, lo cual es generado en gran medida por una respuesta nula o ineficaz por parte de dichas autoridades respecto a materiales económicas, sociales y políticas. Todo lo mencionado anteriormente tiene el propósito de desarrollar nuestra problemática de investigación sobre cómo la falta de confianza en las instituciones prolonga las crisis sociales en la actualidad.

5. Objetivos de investigación

El objeto de estudio de la presente investigación es la “Confianza Institucional”. En razón de lo anterior, el objetivo general de estudio será “Analizar los actuales niveles de confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía y su incidencia en el marco de la crisis social chilena”.

Considerando que este estudio considera el análisis de datos en cuanto a índices de confianza institucional y percepción de corrupción, en contraste con la opinión de expertos en materia de confianza e instituciones, la hipótesis a demostrar será que “la falta de confianza institucional de los ciudadanos prolongan las crisis sociales”.

Por consiguiente, los objetivos específicos de investigación serán:

- *Describir* cómo las Políticas Públicas actuales sobre transparencia han impactado en la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones.
- *Analizar* el impacto de la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones y cuáles son sus principales causas.
- *Analizar* la relación entre el índice de percepción de corrupción y los niveles de confianza institucional por parte de la ciudadanía.

6. Metodología

El 18 de octubre de 2019 fue solo el puntapié inicial de una crisis social arrastrada por años en nuestro país. Si bien, aquel jueves de octubre se sintió con más fuerza que nunca el descontento y el mal estar de la ciudadanía manifestado con destrozos públicos y masivas marchas, esta sensación tenía precedentes en la coyuntura de 2011 y dejaba entrever algo más profundo que se había estado prolongando por años. Es por esto, que la propuesta de esta investigación busca encontrarle un sentido a esta extensión de crisis con base en el sentimiento de desconfianza hacia las instituciones por parte de los ciudadanos, siendo así una investigación descriptiva, en cuanto buscará describir el fenómeno de la confianza institucional.. Al ser la crisis social un fenómeno complejo de estudiar y que requiere del análisis de muchos factores, la presente investigación contempla el uso de un diseño metodológico mixto, que considere un análisis cuantitativo y también cualitativo para abordar de mejor manera la temática en cuestión.

En primer lugar, se realizará una investigación cuantitativa en cuanto se analizarán bases de datos existentes levantadas por distintos centros de estudios, que muestren índices de percepción de corrupción e índices de confianza de los ciudadanos en instituciones públicas, teniendo como foco el análisis de estos datos entre los años 2011 y 2020 los cuales serán decisivos para esta investigación. A raíz del análisis mencionado se espera poder analizar

la relación que pudiese existir entre los índices de confianza institucional y de percepción de corrupción por parte de la ciudadanía, comprendiendo que dicha puede ser determinante para el estado de satisfacción y bien estar de una nación. Además, a la luz del estudio de los niveles de confianza institucional en la actualidad, se busca poder describir cómo las políticas públicas de transparencia han impactado dichos niveles.

En segundo lugar, se realizará una investigación cualitativa por medio del análisis de opiniones y argumentos de expertos en materia de confianza e instituciones, entregados en una entrevista en profundidad. Con el contraste de los argumentos se espera poder analizar el impacto de la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones y sus principales causas. Además, con la opinión de los expertos se espera también apoyar la descripción respecto al impacto de las políticas públicas de transparencia sobre la confianza institucional.

Así pues, la hipótesis principal del presente estudio será “la falta de confianza institucional de los ciudadanos prolongan las crisis sociales”, y a modo de poder cumplir con los objetivos planteados las variables de análisis serán: el índice de percepción de corrupción y los niveles de confianza institucional por parte de la ciudadanía.

Para la sección cuantitativa, particularmente se ocuparán bases de datos de la encuesta Adimark Bicentenario “Sociedad”, para analizar los niveles de confianza en instituciones por parte de la ciudadanía en el último decenio. Para

complementar, se analizarán también bases de datos de Transparency International, del Consejo para la Transparencia en su X encuesta y del centro de estudios Libertad y Desarrollo para indagar sobre el índice de percepción de corrupción, y también para revisar el aumento que éste ha tenido y así explorar la relación con índice de confianza institucional, lo cual nos permitirá establecer ciertas premisas que luego serán consultadas con expertos en la sección cualitativa.

Siguiendo con el diseño metodológico, se ocupará el método cualitativo en cuanto se realizarán entrevistas en profundidad a profesionales con experiencia en la temática de instituciones, confianza y transparencia. La idea de estas entrevistas será indagar, relacionar y entender, a juicio de los expertos, la relación entre confianza en las instituciones y las crisis sociales por medio de la discusión de las premisas levantadas a partir del análisis de datos previo.

En razón de lo anterior, se entrevistará a la Sra. Gloria de la Fuente, quién es Cientista Político y doctora en Ciencias Sociales, con experiencia en el ámbito académico y vinculada a temas de Transparencia siendo consultora de la Red de Transparencia y Acceso a la información pública (RTA) y actualmente se desempeña como miembro directivo del Consejo para la Transparencia (CPLT). Además, se contará con la entrevista del Sr. Ernesto Silva, abogado y político chileno, ph. D. en Ciencia Política y actual vicerrector de Postgrado, Educación Continua y Extensión de la Universidad del Desarrollo.

7. Datos

Los niveles de confianza institucional de la ciudadanía, han sido levantados por distintos centros de estudios tanto públicos como privados a lo largo de los años a modo de poder entender e informar cuánto confía el ciudadano en una determinada institución y evaluar así el funcionamiento de esta y su incidencia en el sistema político. En esta sección analizaremos los niveles mencionados en post de comprender cómo ha ido cambiando este índice en la última década y cuál es su relación con distintos factores tales como la Corrupción y Transparencia. Lo anterior será contrastado por la opinión de expertos en temática de Confianza e Instituciones que nos darán una luz de la relación propuesta.

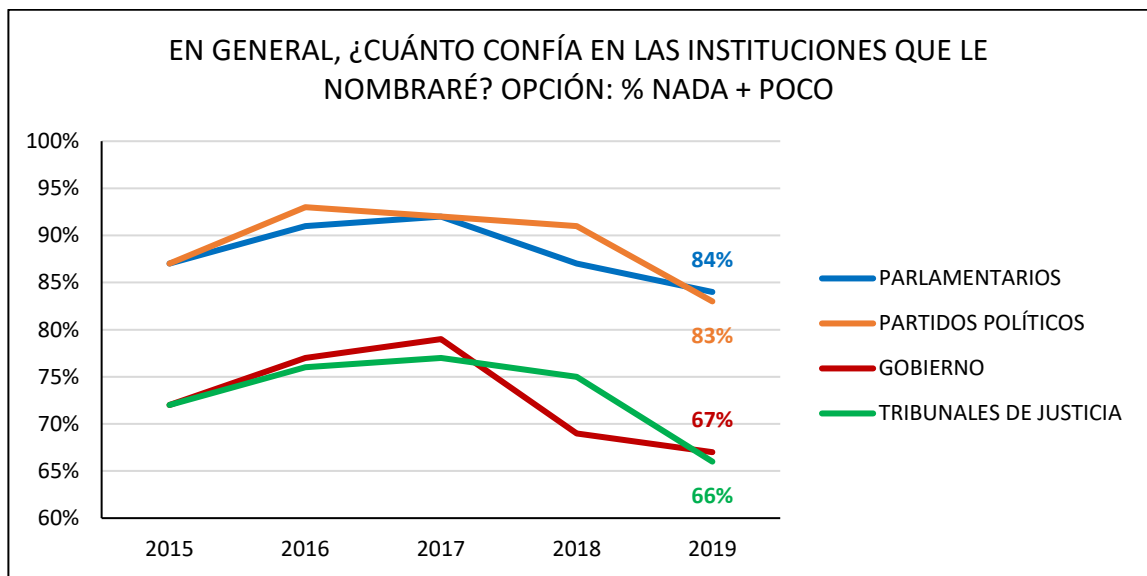
7.1 La problemática de la falta de Confianza Institucional y sus causas:

La encuesta Adimark Bicentenario es un proyecto de la Pontificia Universidad Católica de Chile que busca insumar respecto a información sostenida y confiable en el tiempo respecto al estado de la sociedad chilena en ciertas materias. Para efectos de la presente investigación, nos enfocaremos en el desglose del área de “Sociedad”, particularmente en las interrogantes relacionadas a Confianza Institucional. Para lo anterior, se tomarán en cuenta los niveles presentados para las instituciones de: Gobierno, Partidos Políticos, Tribunales de Justicia y Parlamentarios. Se analizarán los datos levantados a partir del año 2011 buscando entender la relación de la desconfianza y la crisis social cuyo nuevo

estallido se hace patente en octubre de 2019, pero que arrastra un descontento desde años previos como se ha señalado con anterioridad.

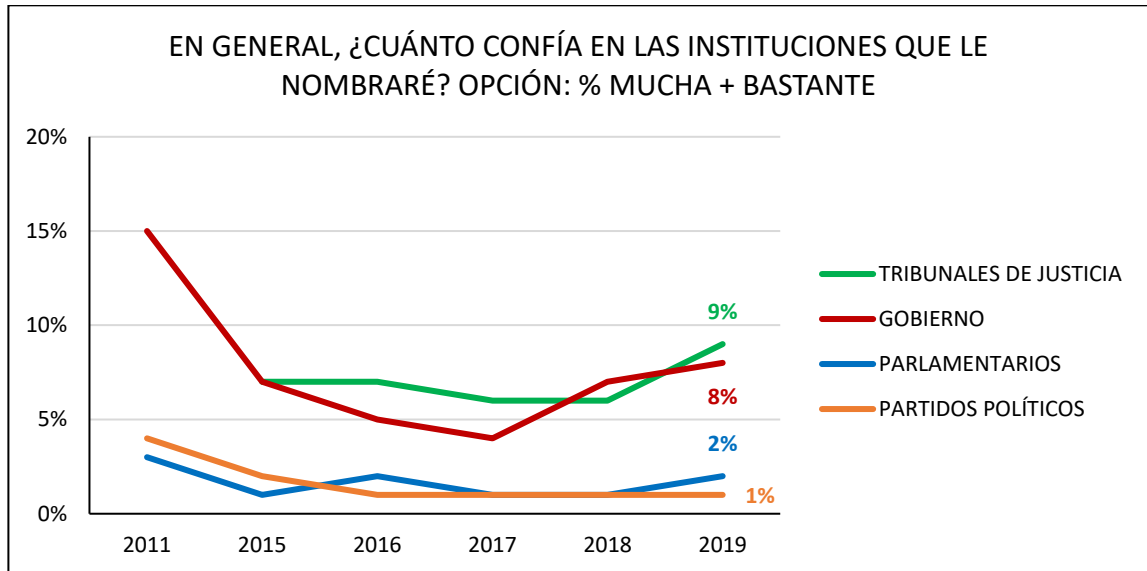
Dentro de la sección de Sociedad, la encuesta realiza un levantamiento respecto a “¿Cuánto confía usted en las instituciones que le nombraré?, considerando porcentajes de “nada – poco” y “bastante – mucho”. A continuación, se presentan los resultados de dicho levantamiento que considera los años relevantes para el presente estudio y las instituciones ya mencionadas en cuanto nos permitirán ahondar en la hipótesis de investigación:

Gráfico 1:



Fuente: gráfico de elaboración propia a partir de los datos entregados en la Encuesta Adimark Bicentenario años 2011, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

Gráfico 2:



Fuente: gráfico de elaboración propia a partir de los datos entregados en la Encuesta Adimark Bicentenario años 2011, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

En cuanto a los niveles de confianza obtenidos por el Gobierno, vemos una preocupante baja sostenida del porcentaje en los años, con 15 puntos ante la pregunta “Cuánto confía en el Gobierno” en 2011, y con 8 puntos en 2019 ante la misma pregunta explicitado en el gráfico 2, dejando entrever que los ciudadanos confían cada vez menos en aquellos que dirigen la nación de manera político y administrativa, y que además esta baja tiene un puntapié inicial en 2011, año coyuntural dentro de la crisis social marcado por el inicio de manifestaciones ciudadanas con motivo de un descontento social y malestar general. Así mismo, los Parlamentarios y los Partidos Políticos, actores claves dentro de los poderes del Estado y de la administración nacional, cuentan con los puntajes más altos

en cuanto al nivel de confianza evaluada en “nada – poco” en el gráfico 1, lo que nuevamente deja en evidencia que los ciudadanos chilenos no confían en dichas autoridades de gobierno y que por ende, tampoco confían en su gestión.

Es evidente entonces que a partir de 2011 los niveles de confianza por parte de los ciudadanos hacia las principales autoridades han decaído de manera constante, por lo que ahora nos será pertinente indagar en el porqué.

Ante la interrogante de a qué podría ser atribuible la baja en el índice de Confianza Institucional por la ciudadanía evidenciado en los gráficos 1 y 2, la Sra. Gloria de la Fuente nos propone que esta crisis de confianza se puede dar por cierta incapacidad que han tenido dichas instituciones en poder dar respuesta a las demandas que han venido surgiendo desde 2011 por parte de una ciudadanía vertiginosa. Además, la experta señala que dicho índice se ha visto afectado por escándalos de diversa índole que tienen como denominador común el abuso del poder por parte de las instituciones. Lo anterior, lo ejemplifica con los casos de abuso dentro de la Iglesia Católica, los financiamientos irregulares de las campañas políticas, entre otros, pero lo que es importante destacar a juicio de la experta, que ha habido un problema con el rol que estas instituciones tienen que cumplir, manifestándose en este abuso y una mala administración, finalmente han sido las propias instituciones las cuales no han cumplido las reglas del juego y han traicionado a los ciudadanos, provocando así la crisis en la confianza institucional.

En opinión de Ernesto Silva, el decaimiento del índice de confianza se debe a una respuesta lenta y tardía por parte de dichas instituciones, pero esta respuesta la enfoca en ámbitos económicos y políticos, los cuales indagaremos a continuación.

Silva señala que la propuesta de progreso de mejora económica para las familias de clase media que se ha ido proponiendo con los años por parte de los Gobiernos, ha sido lenta y no ha generado solución, lo que ha causado en los ciudadanos este sentimiento de desconfianza hacia el modelo. Además, el experto expone que en años anteriores a la crisis, muchas familias habían avanzado en materia de mejoras económicas pero que durante el último tiempo esto se había estado deteniendo, por lo que los ciudadanos responsabilizan al sistema político por no dar cumplimiento al progreso anunciado. Todo lo anterior, fue previamente vislumbrado por el autor Álvaro Donoso en la discusión bibliográfica, quién proponía una explicación alternativa al conflicto de octubre con bases en una “decepción económica” marcada principalmente por los efectos de la inmigración, la baja de salarios y lo poco certeros de los índices de desocupación a grandes rasgos, justificando así la crisis.

Por otro lado, el experto también incorpora dentro de sus argumentos los cambios en el sistema político durante los últimos 15 años como causal del decaimiento de la confianza institucional. Lo expuesto, tiene relación con aumento de los costos de transacción política que han conllevado estos cambios y a su vez un

cambio de reglas del juego, a las cuales los actores no se han acomodado 100% y por ende se ha hecho más difícil la cooperación, a juicio de Silva.

Así las cosas, es un hecho que los niveles de confianza hacia las principales instituciones de gobierno han disminuido notoriamente durante los últimos años, siendo causantes de lo anterior la falta de progreso económico del país, la multiplicidad de cambios en el sistema político que generaron un aumento en los costos de transacción y los casos de corrupción, de acuerdo a lo propuesto por los expertos. Podríamos señalar entonces que los niveles de confianza institucional han disminuido por una incapacidad de las instituciones en dar respuesta a las demandas de los ciudadanos en ámbitos políticos, sociales y económicos, y que lo anterior ha generado un impacto sumamente negativo en nuestro país y en la estabilidad política de este, en razón de que esta falta de confianza de los ciudadanos generó que las autoridades no tuvieran una base sólida para actuar en octubre de 2019, propiciando así el estallido y crisis social.

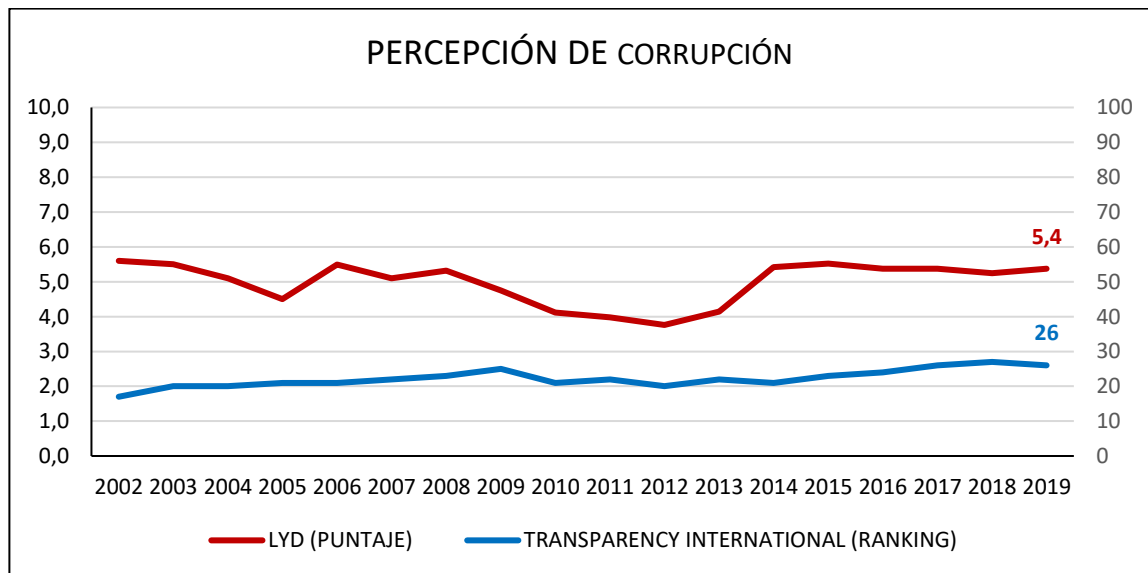
7.2 Índice de percepción de Corrupción y su incidencia en la Confianza Institucional

Transparency International es una ONG que busca promover medidas contra los delitos corporativos y contra la corrupción en el ámbito internacional. Desde 1995, realizan un estudio de manera anual sobre el índice de percepción de corrupción de diferentes países a nivel mundial. El índice se mide en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a cien (percepción de ausencia de corrupción).

Recordemos que para efectos del presente ensayo definimos la corrupción como: *“un comportamiento que se desvía de sus deberes normales del rol público debido a una consideración privada (familia, círculo privado cercano), ganancias pecuniarias o de status; o viola reglas en contra del ejercicio de ciertos tipos de influencia privada”*, de acuerdo a lo propuesto por Joseph Nye.

En el gráfico número 3, se presentan datos sobre nuestro país levantados por *Transparency International* entre los años 2002 y 2019, en conjunto con datos entregados por la encuesta de corrupción del centro de estudios Libertad y Desarrollo en 2018 y 2019, los cuales nos permitirán ahondar en la discusión de confianza y corrupción.

Gráfico 3:

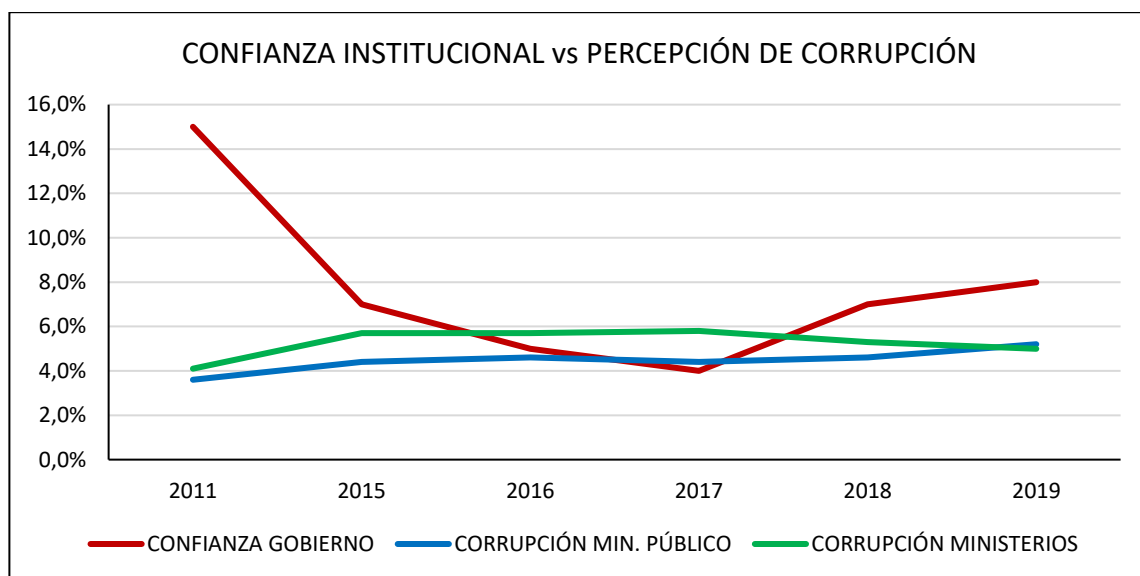


Fuente: gráfico de elaboración propia a partir de los datos entregados en Encuesta de Corrupción LyD 2019 y 2018 y Ranking Transparency International en 2019.

Los datos entregados por Transparency International reflejados en el gráfico 3, muestran que Chile en 2002 se encontraba en el puesto 17 del ranking, mientras que en 2019 figura en el puesto número 26 con 67 puntos, recordando que en la escala propuesta los países más cercanos a los 100 puntos, son considerados como menos corruptos. Si bien, Chile está considerado en el ranking dentro de los países en general con los índices más bajos a nivel mundial, siendo además el segundo país con el puntaje más alto en la región (después de Uruguay), es importante mencionar que desde 2002 a la fecha ha habido un cambio abrupto respecto a su posición en el ranking, y que además a partir del año 2010 se ha visto un deterioro permanente en la percepción de corrupción del país, llegando a estar en el nivel más alto en 2018 (ranking 27) y manteniéndose constante sobre el puesto número 20. De acuerdo a los datos entregados por LyD, la percepción de corrupción en el país al año 2019 es de 5,37 puntos (en una escala de 0 a 10). Lo anterior, es preocupante si vemos que al año 2002, este mismo nivel era de 5,6 puntos, es decir, a lo largo de 17 años se ha mantenido la percepción de corrupción por parte de los ciudadanos. Además – y tal como lo refleja el *Transparency International* – desde 2012 el índice ha ido en aumento de manera sostenida concentrándose los puntajes más altos desde 2014 a la fecha. Este cambio en la percepción y aumento durante los últimos años, pueden ser fácilmente atribuibles a los numerosos escándalos de corrupción que se han ido dando a conocer: SQM, Penta y Caval, colusión en el precio del papel tissue, fraude de Carabineros, entre otros. En estricto rigor, no es claro si ha habido un

aumento en los casos de corrupción o si estos son ahora más visibles y el ciudadano es menos tolerante, por lo que discutirá en la sección que sigue. Sin embargo, lo que si nos es claro, es que así como los niveles de confianza han ido bajando desde 2011 en adelante, los niveles de percepción de corrupción por parte de la ciudadanía han ido aumentando. A continuación ahondaremos en la relación de ambos índices.

Gráfico 4:

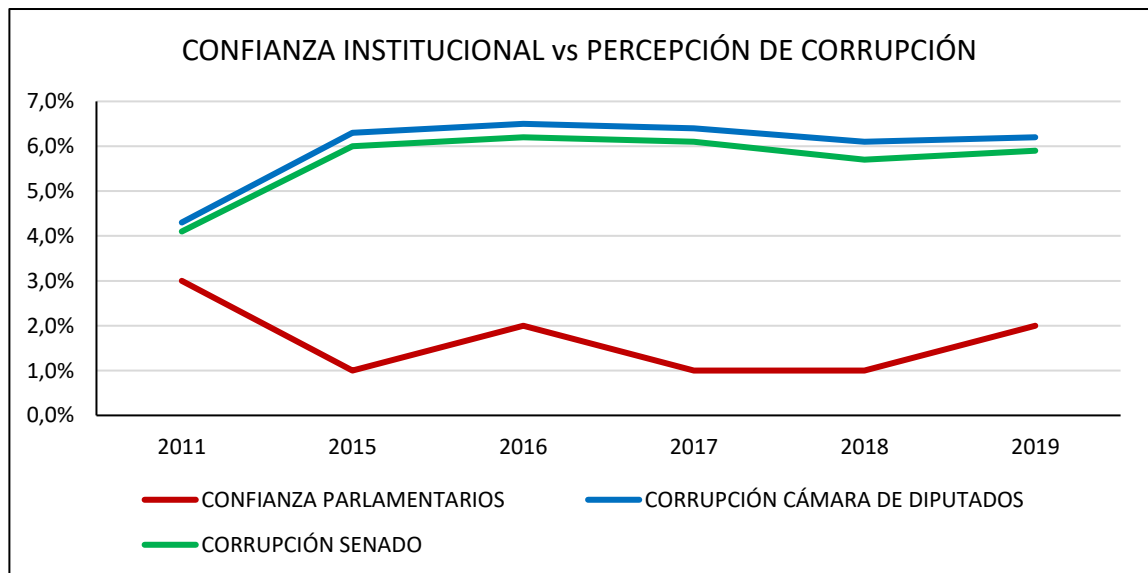


Fuente: gráfico de elaboración propia a partir de los datos entregados en Encuesta de Corrupción LyD 2019 y 2018 y Encuesta Adimark Bicentenario año 2011, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

En el gráfico 4, se evidencia como el nivel de confianza en el Gobierno bajó abruptamente desde 2011 a la fecha, recordemos que los puntajes respondían a la pregunta “¿Cuánto confía usted en el Gobierno?” en la opción de mucho – bastante realizada en la encuesta Adimark Bicentenario. Por otro lado y de

acuerdo a lo propuesto por LyD, los niveles del índice de percepción de corrupción de Gobierno (para efectos de esta investigación se toman los datos de Ministerio Público y Ministerios) si bien no han tenido un cambio muy abrupto, se mantiene en un puntaje por sobre la media y con leves aumentos. Podemos señalar entonces que en cuanto a la institución de Gobierno, los niveles de confianza han caído en la última década y a su vez la percepción de corrupción ha ido en aumento. Nos es interesante mencionar también, que los principales cambios en dichos índices se puedan tomar desde 2011, año coyuntural de la crisis social actual como se ha propuesto con anterioridad.

Gráfico 5:



Fuente: gráfico de elaboración propia a partir de los datos entregados en Encuesta de Corrupción LyD 2019 y 2018 y Encuesta Adimark Bicentenario año 2011, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

En cuanto al Parlamento, los niveles de confianza institucional también han sufrido bajas, considerando que en 2011 eran evaluados con 3 puntos y actualmente no superan los 2 puntos. En contraste a lo anterior, el índice de percepción de corrupción ha ido en aumento con una alza importante entre 2011 y 2015 y manteniéndose alto para el Parlamento (para efectos de esta investigación se toman los datos de Senado y Cámara de Diputados) hasta la fecha (sobre 6 puntos).

Observando los gráficos, se nos hace evidente entonces de que existe una relación entre los índices de confianza institucional y de percepción de corrupción, toda vez que cuando este último es más alto, más bajo será el primero.

Ante la premisa anterior, Ernesto Silva señala que los índices internacionales muestran a Chile con un bajo índice de percepción de corrupción, a pesar de que este ha cambiado en la última década, como se visualizó en los gráficos. El experto añade que es difícil saber si las alzas de los índices se explican porque hay más eventos de corrupción o si ahora hay más información respecto a esta situación, pero hace hincapié que hoy en día hay menor tolerancia a las situaciones de corrupción y al abuso del poder. Ante la pregunta realizada de si el índice de percepción de corrupción incide sobre los niveles de confianza institucional, Silva señala que cree que sí, además expone que no tiene claridad

respecto a si es que es efectivo el aumento en los casos de corrupción pero si de las percepción de esta.

Gloria de la Fuente, comparte lo señalado por Ernesto en cuanto considera que si hay una relación entre la baja de confianza institucional y el índice de percepción de corrupción, y agrega que esto se debe a que la apropiación del poder para sacar ventajas o conseguir objetivos particulares genera desconfianza en los ciudadanos. La académica también propone que las personas tienen cada vez más distancia hacia las instituciones y que esto ha propiciado que se comentan estos actos cuestionables.

En definitiva y de acuerdo lo expuesto, cabe señalar que se da una relación entre el índice de percepción de corrupción y los niveles de confianza institucional por parte de los ciudadanos, en la medida de que el primero incide directamente sobre el segundo. A modo de simplificar la propuesta, podemos decir que cuanto más se dan (o más visibles son) los casos de corrupción, más desconfiarán los ciudadanos al sentirse vulnerados y abusados por aquellos que incurren en este abuso de poder para beneficio propio.

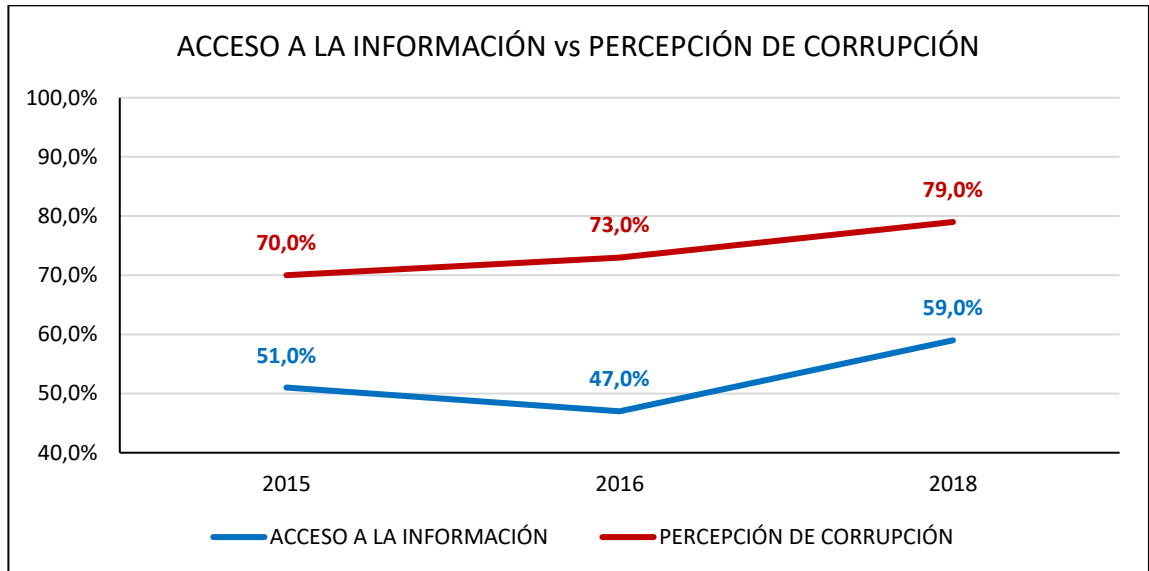
7.3 Transparencia

“En el caso de Chile, en 2008 se promulgó la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública -conocida como Ley de Transparencia- la cual garantiza que cualquier persona tiene el derecho de solicitar y recibir información de órganos de la Administración del Estado. Junto con ello, si el ciudadano considera que su

Derecho ha sido vulnerado -por ejemplo, por la ausencia de respuesta, la entrega fuera de los plazos estipulados o por no quedar conforme con la información recibida- tiene la posibilidad de reclamar ante la institución garante: el Consejo para la Transparencia (CPLT)". (Consejo para la Transparencia, 2018, p.9)"

Con la promulgación de la Ley de Transparencia, como es conocida coloquialmente, Chile da un paso de gigante en materia de derechos y lucha contra la corrupción, en cuanto el acceso a la información y la mayor transparencia es considerada como un método efectivo de control del Estado, ya que los ciudadanos se familiarizan con el sistema y el funcionamiento, y exigen cada vez con mayor ímpetu a las autoridades un buen desempeño y una gestión eficiente. Ha quedado evidenciado en secciones anteriores cómo los niveles de confianza institucional han decaído sostenidamente desde el año 2011 a la fecha y además cómo estos índices se han visto afectados por el aumento en la percepción de corrupción, por lo que ahora indagaremos respecto si también los índices en cuestión, se han visto afectados por la promoción del acceso a la información y avances en materia de transparencia.

Gráfico 6:



Fuente: gráfico de elaboración propia a partir de los datos entregados en la X Encuesta Nacional de Transparencia de 2018.

En el gráfico 6, de acuerdo a los datos levantados por el CPLT en la “X Encuesta Nacional de Transparencia” del año 2018, se vislumbra que el índice de percepción de corrupción ha aumentado en los últimos años. Ante la pregunta ¿Cuan corruptos cree usted que son los organismos públicos en Chile?, donde 1 es muy corrupto y 10 es nada corrupto, un 70% de los encuestados evaluó a los organismos dentro de los primeros 5 puntos en 2015, y un 79% en 2018 dentro de este mismo rango, quedando en evidencia un aumento del índice, lo cual ya ha sido previamente demostrado por datos de LyD y del Ranking Transparency International en el gráfico 5. Sin embargo, resulta profundamente interesante destacar que dentro de dicha encuesta también se consulta a los ciudadanos por

su percepción respecto al acceso de la información y su utilidad, específicamente a través de la pregunta: “Usted diría que hoy en día ¿los casos de corrupción son más fáciles de detectar, ni más fáciles ni más difíciles de detectar, o son más difíciles de detectar que hace 10 años atrás? Ante la interrogante, un 51% de los entrevistados considera que “son más fáciles” en 2015 y un 59% lo considera en 2019, lo que nos permite aventurarnos a señalar que si han sido útiles las medidas que se han tomado en cuanto propiciar el derecho y el acceso de información por medio de la Ley de Transparencia, en razón de que esto ha generado que haya un mayor control por parte de los ciudadanos, pero al mismo tiempo una disminución en el nivel de confianza hacia las instituciones

Respecto al impacto que han tenido las medidas tomadas en materia de Transparencia en el país sobre los niveles de confianza, el ex Diputado Silva señala que si han generado un impacto y que a su vez han generado disminución en el índice de confianza por parte de la ciudadanía. Además, complementa que en materia de transparencia pareciera haber etapas de transición que pueden durar años, pero que como había propuesto con anterioridad, el tema de la confianza y transparencia no pueden ser tratados de manera aislada al desempeño económico y a los cambios en el sistema político.

Gloria, quién como se señaló es miembro del Consejo para la Transparencia, señala que desde la promulgación de la Ley de Transparencia hace 10 años, y la incorporación de herramientas de control como la Ley del Lobby, se ha ido

configurando un ecosistema de transparencia cuya importancia es que reconoce un derecho fundamental de los ciudadanos que es el acceso a la información, por tanto esa información debe ser publicada y exigible. Sin embargo, la experta hace hincapié que para que lo anterior funcione bien, se debe propiciar este ecosistema que cuenta con las herramientas para exigir *accountability* social, pero a su vez debe haber un buen trabajo también en sancionar adecuadamente las conductas de abuso y corrupción. El desafío entonces que propone Gloria, es que este ecosistema converse de manera adecuada, propiciando el acceso a la información pero a su vez se castigando proporcionalmente los delitos de los cuales se toma conocimiento por medio de estas herramientas, ya que cuando lo anterior no ocurre se genera este quiebre de confianza.

Dadas las consideraciones precedentes, podemos señalar que las Políticas Públicas ligadas a la Transparencia han impactado los niveles de confianza institucional durante la última década, lo anterior en razón de que el acceso a la información y la mayor capacidad de control que las políticas han propiciado han permitido sacar a la luz actos de corrupción de los cuales no se tenía conocimiento y que provocan que los ciudadanos tengan un mayor sentimiento de desconfianza hacia las instituciones de gobierno, de acuerdo a lo analizado en la presente sección.

8. Conclusiones

El año 2019 marcó un hito en la historia de nuestro país, al haberse exteriorizado el malestar, descontento y la frustración acumulada de nuestros connacionales, mediante actos de violencia, sabotajes y manifestaciones multitudinarias. Sin embargo, para un adecuado entendimiento es conveniente recordar que las circunstancias descritas no tienen su origen en aquel jueves de octubre, sino que es el resultado de inquietudes latentes que se arrastraban por largos años, como lo fue, entre otros, el quiebre del año 2011 y la nula respuesta de la autoridad frente a las demandas de aquel entonces. Dadas las consideraciones precedentes, el presente estudio busca profundizar en la causa de ésta prolongada crisis social, la cual estimamos ha sido influenciada directamente por el quiebre de la confianza en las instituciones por parte de los ciudadanos.

En primer lugar, es conveniente recordar que la confianza institucional – concepto previamente analizado en la sección teórica – es en las palabras del autor Laso la coincidencia entre las palabras y los actos que desarrollan las instituciones. En tal sentido, concebiremos el aludido concepto como la creencia por parte de los nacionales del intachable actuar de las instituciones. Sobre el particular, resulta preocupante que los niveles de confianza disminuyan cada vez más por cuanto restan tanto credibilidad como validez en el del actuar de aquellas. Dicho razonamiento, quedó corroborado con los datos expuestos en la encuesta Encuesta Adimark Bicentenario que evidenció la falta de confianza por parte de nuestros compatriotas en las autoridades relacionadas al gobierno, en la cual

aparece que son los Partidos Políticos y los Parlamentarios quienes detentan los más bajos niveles de credibilidad como se desprende de la pregunta “¿Cuánto confío en usted?”, el cual únicamente alcanza el 1% y 2% respectivamente.

En este contexto, abordaremos la noción de corrupción en post de la confianza institucional, en cuanto al ser el primero considerado como una explotación del poder con el objeto de obtener beneficios personales, lo que configura una maquinación mediante el cambio de las reglas del juego, lo que incide directamente en el nivel de confianza de los ciudadanos en la institución que incurre en la prevaricación. Sobre el particular, es la relación entre ambos índices, -expuesta en los gráficos 4 y 5-, en la que se pudo apreciar que tanto el “Gobierno” como los “Parlamentarios”, en la medida que se observa un alza en el índice de la percepción de corrupción de dichas instituciones durante el transcurso de un periodo de años, produce en los ciudadanos una sostenida disminución en el nivel de confianza de las mismas en el mismo tiempo.

En opinión de Ernesto Silva, este menoscabo en la credibilidad incide directamente en el hecho que en el mes de octubre de 2019, la autoridad no tuviera un soporte y consecuentemente con aquello, la voluntad para abordar la crisis imperante, que finalizó en la incapacidad de otorgar estabilidad, seguridad y protección a nuestros compatriotas frente a los actos desmedidos e ilegales de violencia perpetrados por los denominados “encapuchados”, también de una impericia en custodiar emblemáticos e históricos espacios públicos como

la Plaza Italia. En suma, es posible inferir que los bajos niveles de confianza institucional han limitado las capacidades de las autoridades para responder a las postergadas e invisibilizadas demandas políticas y sociales arrastradas durante un considerable tiempo.

Por consiguiente, El estallido social ocurrido en octubre de 2019 no constituye una sorpresa, y fue el resultado predecible de la incapacidad de nuestras instituciones que como consecuencia de obviar las demandas y exigencias gestadas desde el año 2011. En este sentido, quedó de manifiesto el quiebre entre “nosotros” y “ellos” que según la propuesta de Gloria de la Fuente, existe una lógica en la disociación y la incapacidad de las instituciones por dar una respuesta eficaz. De este modo, el acuerdo por la paz y la nueva Constitución elaborado por los parlamentarios a fines de 2019., constituye una señal potente de acuerdo y de respuesta de las autoridades a una de las demandas más emblemáticas gestado gestada en la crisis: esto es, la exigencia de una nueva Constitución Política de la República- No obstante, dicha iniciativa, aquello no constituyó una respuesta eficaz ante el descontento social imperante ni una medida estabilizadora, por cuanto la gran mayoría de la población estimó insuficiente e inadecuada la propuesta, motivo por el cual las protestas y manifestaciones continuaron, que produjo un descredito del Congreso Nacional, como uno de los tres poderes del Estado y “el legítimo espacio de toma de decisiones”.

Conforme a lo que se viene razonando, es posible concluir, la simbiosis entre la falta de confianza institucional y la estabilidad política, en cuanto la primera es garante de la segunda, En efecto, si los ciudadanos carecen de confianza en sus instituciones, un problema político y cuestionamiento de la democracia como mecanismo de gobierno se gestará, puesto que las instituciones no se pueden hacer cargo de las solicitudes de los ciudadanos, lo que cuestiona y fractura la lógica de la representación, propiciando la búsqueda de soluciones por otras vías las que serán causantes de desorden, caos y crisis. En base a las mencionadas afirmaciones, es posible colegir que un gobierno, donde los gobernados no confían en las instituciones destinadas a regir sus destinos, carecen de credibilidad y sustentabilidad, lo que como resultado limita sus capacidades de actuación, como se observó en el pasado mes de octubre, circunstancia que – como ya se dijo- no constituyó un episodio aislado sino el resultado de un incipiente malestar gestado desde el año 2011, que culminó su materialización el año 2019. En tales condiciones, no obstante, las iniciativas y esfuerzos propuestos por el gobierno del Presidente Sebastián Piñera destinados a mejorar las condiciones sociales tanto en materia de salud, educación y previsión, como económicas para culminar la imperante crisis social, resultaron insuficientes, producto de la ausencia de confiabilidad. En consecuencia y por las razones antes desarrolladas resulta imprescindible para los objetivos propuestos, que en forma previa, se restablezca la confianza en la autoridad, condición indispensable para la anhelada paz social.

“Por ende, la confianza sirve para reducir la complejidad de una sociedad, su potencial desorden; esto es, para no tener que definir continuamente una serie de factores básicos “que son dados por hechos, considerados como constantes”. (Laso, 2010, p.100).

En síntesis, la ausencia de confianza en las instituciones gobernantes amplifica los conflictos sociales, prolongando la crisis social, la que no cesará en tanto los organismos vuelvan a encausarse mediante un auténtico diálogo con la ciudadanía.

9. Bibliografía

Consejo para la Transparencia. (2018). X Encuesta Nacional de Transparencia.

Recuperado en: <https://www.consejotransparencia.cl/>

Consejo para la Transparencia. (2018). Diez Años, Diez Casos. Chile:.

Donoso, A. (2020). ESTALLIDO SOCIAL ¿HASTÍO CON EL “MODELO” O ESTRECHEZ EN EL MERCADO LABORAL? . 2020, de Facultad de Economía y Negocios Universidad del Desarrollo (UDD) Sitio web: <https://negocios.udd.cl/>

Dorr, O. (2019, Diciembre 12). Reflexiones en torno a la extrema violencia que ha acompañado a la crisis social de Chile. *Revista de Ciencias Médicas*, 4, 5-7.

Guzmán, E. (2019). El 81% de los chilenos cree que las instituciones están en crisis. *El Mercurio*, D6-D7.

Índice de Transparencia Internacional.

Laso, E. (2010). La confianza como encrucijada: cultura, desarrollo y corrupción. *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, (17), 97-117.

Libertad y Desarrollo. (2018). Encuesta de Corrupción. Recuperado de: <https://lyd.org/>

Libertad y Desarrollo. (2019). Encuesta de Corrupción. Recuperado de: <https://lyd.org/>

Peruzzotti, E.. (2002). Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas Democracias Latinoamericanas. .: TEMAS.

PNUD (2019). Diez años de auditoría a la democracia: Antes del estallido. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Pontificia Universidad Católica de Chile. (2011). Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica – Adimark. Recuperado de: <https://encuestabicentenario.uc.cl/>

Pontificia Universidad Católica de Chile. (2015). Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica – Adimark. Recuperado de: <https://encuestabicentenario.uc.cl/>

Pontificia Universidad Católica de Chile. (2016). Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica – Adimark. Recuperado de: <https://encuestabicentenario.uc.cl/>

Pontificia Universidad Católica de Chile. (2017). Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica – Adimark. Recuperado de: <https://encuestabicentenario.uc.cl/>

Pontificia Universidad Católica de Chile. (2018). Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica – Adimark. Recuperado de: <https://encuestabicentenario.uc.cl/>

Pontificia Universidad Católica de Chile. (2019). Encuesta Nacional Bicentenario
Universidad Católica – Adimark. Recuperado de:
<https://encuestabicentenario.uc.cl/>

Rehren, A. (1996). Corruption and local politics in Chile. *Crime, Law and Social Change*, 25(4), 323-334.

Rehren, A. (2000). Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile. *Documento de Trabajo*, 305.

Rose-Ackerman, S. (1999). Corrupción y economía global

10. Anexos

10.1 Pauta entrevista a expertos

1. De acuerdo a los datos presentados por la Encuesta Adimark Bicentenario, el nivel de confianza hacia las principales instituciones relacionadas al Gobierno, han bajado sostenidamente desde 2011 a la fecha.

- ¿A qué cree que es atribuible esta baja general de confianza institucional de los ciudadanos? Cabe considerar que los puntajes más bajos se dan entre 2014 y 2019.

2. Relacionando los datos entregados por el centro de estudios LYD en cuanto a corrupción con los datos de la Encuesta Adimark Bicentenario, vemos que hay una coincidencia entre la baja sostenida respecto a la confianza institucional, y el alza del índice de percepción de corrupción de las mismas instituciones, lo anterior concentrado principalmente entre los años 2014 y 2019.

- ¿Considera usted que el índice de percepción de corrupción incide sobre la confianza institucional?
- ¿En qué medida?

3. Considerando que como país hemos logrado un avance importante en materia de control de la Transparencia, por medio de la promulgación de la

Ley de Transparencia en 2009 y el trabajo sostenido y dedicado de instituciones como el CPLT y la Contraloría en la última década:

- ¿Cree usted que las medidas tomadas por dichos organismos en relación a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública, han impactado los niveles de confianza institucional por parte de la ciudadanía de manera positiva?
- ¿Qué mejoraría respecto al actual sistema de transparencia en post mejorar la percepción de los ciudadanos?
- ¿Considera usted que a pesar de los esfuerzos y avances realizados en materia de transparencia, nos encontramos como país ante una situación de deslegitimación democrática provocada por esta falta de confianza institucional?

4. En la última década, como país nos hemos visto afectados por preocupantes periodos de “crisis sociales”, principalmente en 2011 y 2019, las que conllevaron manifestaciones y destrozos públicos que evidenciaron un mal estar y descontento generalizado de los ciudadanos que se arrastraba con los años, a pesar de serios esfuerzos de los gobiernos de turnos por entregar soluciones y mejoras materias de educación, pensiones, entre otras.

- ¿Cómo cree que incide la baja confianza institucional por parte de la ciudadanía en el marco de la crisis social chilena?