



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced\_cl

## Novedades

28/03/2023

Política

**Desempeño democrático, desconfianza y polarización como amenazas para un contrato social en Chile**

15/03/2023

Política

**Maquiavelo como el maestro del miedo**

08/03/2023

Sociedad

**Avanzando hacia la equidad territorial de género**

25/01/2023

Política

**Hacia el sentido y la materialización de la solidaridad territorial**

18/01/2023

Sociedad

**El desafío de la cohesión social: superar el lugar común**

28/12/2022

Sociedad

**Objeto, métodos y discusiones actuales sobre sociología de la religión**

## Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2023 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe N°1437

## Política

28/03/2023

**Desempeño democrático, desconfianza y polarización como amenazas para un contrato social en Chile<sup>1</sup>**

Isabel Castillo Carniglia<sup>2</sup>

### I.- Introducción

Me parece pertinente empezar con una idea marco común acerca de lo que es el contrato social. Éste debe ser entendido como acuerdo implícito en el que la ciudadanía acepta la existencia de la autoridad, que se manifiesta en las instituciones estatales. En tiempos contemporáneos, es un pacto que tiene características democráticas; esto implica que aceptamos el ejercicio de la autoridad pero con ciertos límites y que los ciudadanos y ciudadanas tienen derechos fundamentales que deben ser resguardados. Entonces aceptamos someternos a esta autoridad, aceptamos seguir las leyes, pagar impuestos, que los distintos órganos del Estado a través de nuestros representantes tomen decisiones por nosotros respecto del ejercicio de esta autoridad y del ejercicio de nuestros derechos y deberes. A cambio de aceptar esa autoridad, la idea implícita es que el Estado provee ciertos servicios y bienes básicos, incluyendo seguridad, infraestructura, servicios sociales, entre otros.

También, a través del contrato social, se piensa a la idea de la nación y sobre quiénes son parte de este pacto. Por eso es que en el mundo contemporáneo hablamos de Estado nación. Algunas de las discusiones que hemos tenido en el último tiempo respecto de la plurinacionalidad, tienen que ver con eso, por ejemplo, de qué manera los pueblos indígenas se relacionan con esta autoridad con algunas características particulares. Igualmente, podemos pensarlo respecto de la incorporación de inmigrantes y lo que eso implica para este contrato y esta comunidad política en particular.

Evidentemente, el contrato social es algo que trasciende la Constitución pero, ciertamente, la Carta Magna es su expresión institucional legal más macro porque es la que establece y nos da la oportunidad de repensar esta relación entre el Estado, la autoridad y la ciudadanía. Es decir, definir, por una parte, cuáles son los derechos fundamentales que tenemos los ciudadanos, cuál es el rol del Estado en la provisión y/o aseguramiento de ciertos servicios -o sea, derechos sociales-, en la economía, en la protección del medio ambiente. También a través de la Constitución se dan

<sup>1</sup> Exposición realizada en el Seminario "Desafíos de un nuevo contrato social" del Centro de Estudios del Desarrollo realizado el miércoles 25 de enero.

<sup>2</sup> Doctora en Ciencia Política. Académica de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Investigadora adjunta del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Co-editora del libro "Buscando un nuevo contrato social nudos, experiencias comparadas y propuestas para el debate constitucional en Chile" publicado en 2022 por Editorial Catalonia.

los lineamientos generales de cómo acordamos repartir el poder entre distintos grupos. Evidentemente, esto tiene expresiones en todo ámbito pero tal vez uno de los centrales es el sistema político; es decir, si va a ser un poder repartido de manera igualitaria entre hombres y mujeres, cuál va a ser la relación entre las regiones y Santiago, cuál va a ser el rol o qué espacio van a tener los pueblos indígenas, etc. Entonces también esta expresión institucional de cómo se reparte el poder en distintos grupos se define de manera macro en la Constitución y, por eso, es tan central.

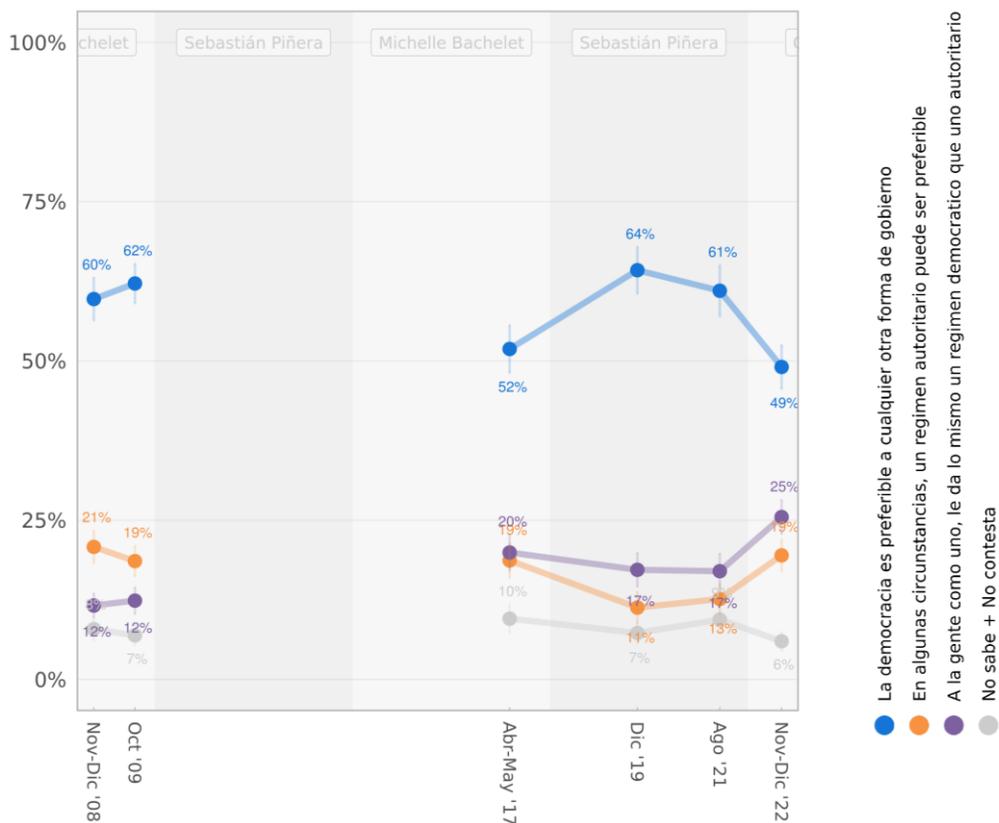
El proceso constitucional claramente partió de un cuestionamiento a la Constitución y, en el fondo, a las bases de este pacto o contrato social, en parte por el origen dictatorial de la Constitución actual, pero también porque no se ha ido redefiniendo esta relación entre ciudadanía y Estado. Sin embargo, los desafíos que enfrentamos como sociedad o como comunidad política trascienden por mucho la Constitución, y aquí quiero mostrar algunos datos respecto de los desafíos o, más bien, las amenazas, que son múltiples e interrelacionadas. Voy a referirme, al menos, a tres: respecto a la democracia; respecto a la confianza y; respecto a la polarización.

### **Amenazas al régimen democrático**

Los contratos sociales contemporáneos se basan en un acuerdo democrático, y un primer aspecto de análisis tiene que ver con la valoración de la democracia como mejor forma o mejor régimen de gobierno. Recientemente, se ha hablado mucho en el mundo sobre una erosión democrática y hay discusiones entre politólogos sobre si estamos, efectivamente, en un contexto de erosión. Aunque hay muchos datos que muestran eso, también hay otros que dicen que, más que erosión, hay un estancamiento de la democracia y que hay erosión solo en algunos casos muy notorios, como Estados Unidos o Brasil, que conducen un poco la discusión en esos términos y que, en términos más globales, lo que caracteriza este periodo es el estancamiento de la democracia.

En términos de valoración, según datos de la Encuesta CEP (ver gráfico n°1), hay una clásica pregunta de encuesta acerca de si la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. La serie tiempo disponible nos muestra que, al parecer, postestallido social hubo un aumento de la valoración de la democracia, que fue un efecto acotado temporalmente. La solución institucional y la idea de un nuevo proceso constituyente parece haber apuntado ciertas fortalezas en nuestras instituciones democráticas, pero en las últimas mediciones ya ha bajado y, en términos más generales, en los últimos 15 años, vemos una caída de un 10 % en el apoyo a la idea de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En contraposición a esa valoración, aumenta la cantidad de gente que dice que en algunas circunstancias puede ser preferible un régimen autoritario o que le es indiferente el régimen político.

Gráfico n°1 ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?



Fuente: Encuesta CEP n°58-88 (2008 – 2022)

Mucho de esta valoración democrática en Chile y, en general, en América Latina y el mundo, tiene que ver con un problema de *performance* de la democracia. En buena medida, este estancamiento parece responder a que hay una cierta promesa incumplida. Tras las transiciones, había una idea de que las democracias iban no solo a dar libertades y derechos que habían estado restringidos en periodos autoritarios sino, también, cierta provisión de bienes públicos que ha sido bastante limitada, y esto se relaciona con ciclos económicos y políticos de distinto tipo. Entonces, hoy en día, estamos en un contexto de bajo crecimiento económico y de altos niveles de inseguridad y, en particular en los últimos años, hemos visto como ha costado mucho avanzar en reformas sociales. El caso emblemático en Chile es la reforma de pensiones que han intentado los últimos gobiernos, incluyendo el actual, y todavía no se ven resultados en términos de una reforma más estructural. Entonces esta caída de la valoración de la democracia parece tener mucho que ver con que la democracia no está siendo efectiva; los gobiernos no están pudiendo gobernar, y esto tiene mucho que ver también con los sistemas políticos.

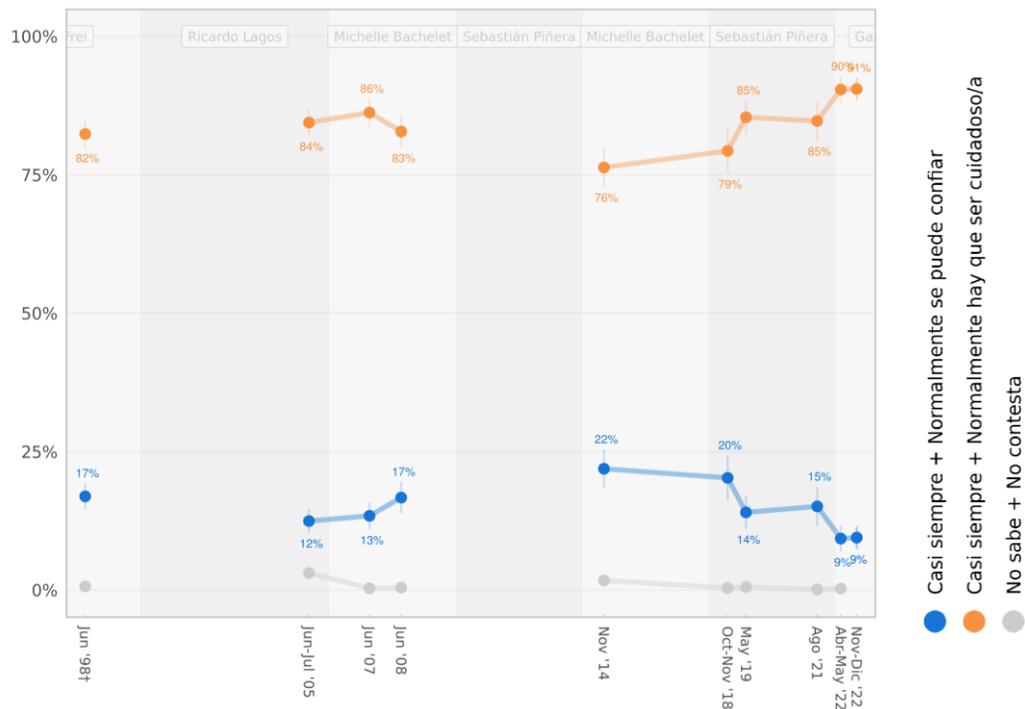
Vemos que, actualmente, nuestra política chilena está más bien guiada por la confrontación y cuesta mucho lograr acuerdos y eso lleva a que mucha gente pueda decir que le es indiferente. Se tiende a valorar más los resultados que el cómo se llega a esos resultados y, en general, en varios países, se ha visto un aumento del apoyo a esta idea de que, a veces, un líder fuerte puede ser mejor alternativa. Por ejemplo, se ha hablado mucho del caso salvadoreño y como el presidente Bukele, a través de métodos

autoritarios y sin respeto a los derechos humanos, efectivamente ha logrado controlar la situación de seguridad y de las maras, y hay gente que eso lo valora independiente de los métodos. Entonces hay ahí una discusión respecto de la eficacia de las democracias y el hecho de que no están logrando resolver muchos problemas importantes. Esto plantea un desafío que, evidentemente, trasciende con creces lo que es la Constitución, y la pregunta es si la Constitución puede ayudar o puede contribuir a revertir esto. Si puede, por ejemplo, mejorar la capacidad de los gobiernos o la efectividad de los gobiernos, y eso puede pasar tal vez por el diseño del sistema político y que se mejoren ciertos índices de *performance* democrática que, a su vez, repercutan en la valoración.

**Niveles de confianza**

Un segundo desafío a este contrato social tiene que ver con la idea de confianza, es decir, el ser parte de la comunidad y, efectivamente, sentirnos parte. Vemos que eso ayuda a que aceptemos las reglas porque somos todos parte de lo mismo y hay mucho sobre cómo la confianza interpersonal o institucional influye o determina lo que es la cohesión social y cómo nos sentimos parte o no de esta de esta comunidad. Los datos de confianza interpersonal indican que tanto yo confío en la gente, en los desconocidos. En general, estos indicadores han sido siempre bajos en el período de transición pero, aun así, había un aumento y, ahora, el 90% de la gente dice que confía poco o nada en el resto (ver gráfico n°2). Entonces, es muy difícil en ese contexto aceptar lo que me digan los otros.

*Gráfico n°2: En general, ¿Ud. diría que se puede confiar en las personas o hay que ser cuidadosos con el trato con la gente?*

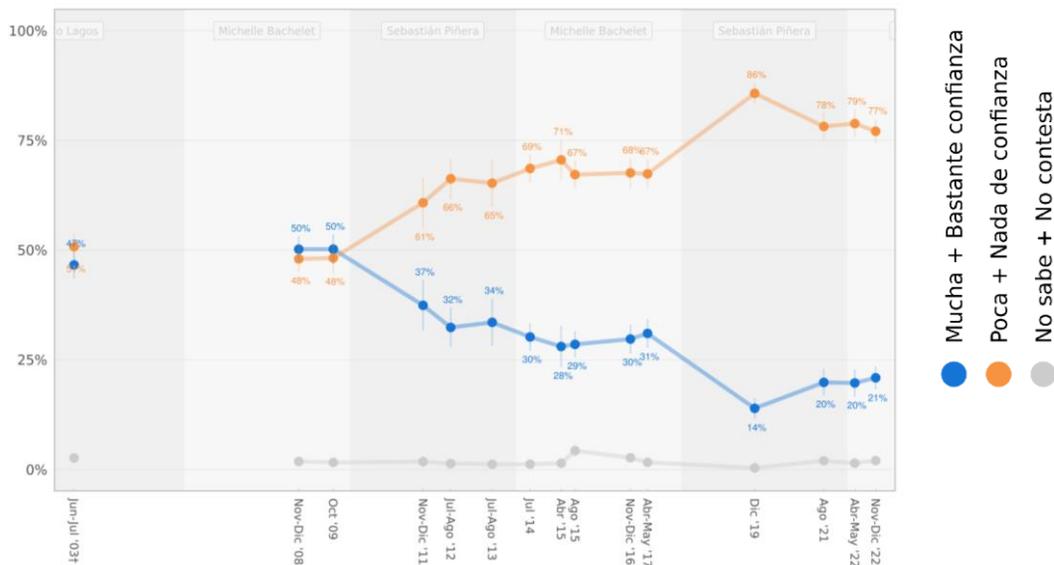


Fuente: Encuesta CEP n°58-88 (2008 – 2022)

Evidentemente, esta poca confianza se transmite también al sistema político, a los empresarios y a todo tipo de instituciones, y con eso se erosiona también la autoridad que es parte importante de este pacto. O sea, si no confiamos, no respetamos, no valoramos y no legitimamos esta autoridad, es difícil que el pacto se sostenga.

Otro ejemplo, tal vez emblemático, de esta caída es la caída de confianza en la Iglesia Católica (ver gráfico n°3). Históricamente, la religión ha sido una fuerte importante de cohesión porque los miembros de esos grupos religiosos se identifican como parte de una misma comunidad. La desafiliación y pérdida de confianza en la Iglesia Católica da cuenta de lo acelerado de ese cambio: en América Latina hay una tendencia general a que disminuya el porcentaje de católicos, pero en Chile ha sido una caída muy acelerada y muy rápida. En esto se instala la pregunta de si estos lazos que tradicionalmente se expresaban a través de la religión y la pertenencia a una comunidad religiosa han sido reemplazados por algo o si se ha perdido, simplemente, una fuente de confianza.

Gráfico n°3: ¿Podría Ud. decirme cuánta confianza tiene en la Iglesia Católica?



Fuente: Encuesta CEP n°58-88 (2008 – 2022)

### Polarización afectiva

Un tercer desafío que podemos plantear, y también en consecuencia muy ligado a los niveles de confianza, tiene que ver con la polarización. Se habla mucho en la ciencia política sobre el rol de la polarización en la erosión de la democracia y, en particular, de lo que se llama la *polarización afectiva*, llamada así porque no solo se trata de una polarización ideológica –que es la polarización más tradicional, las distancias entre izquierda y derecha– sino que tiene que ver con un sentimiento de rechazo y de animosidad hacia los que están del otro lado; es decir, el adversario político pasa a ser como un enemigo, una tendencia de ver a los propios de manera positiva y a los otros de manera muy negativa.

Los datos de un trabajo de Carolina Segovia<sup>3</sup> muestran distintas mediciones de lo mismo. A inicios de la transición, a inicio de los '90, esta animosidad era muy fuerte, luego cayó y, en los últimos años, ha vuelto a aumentar a niveles equivalentes o superiores a los de inicios de los noventa. Esto se mantiene incluso a pesar de que la mayoría de la gente en Chile se identifica como independiente, o sea que no pertenece a ningún partido, pero cuando se le pregunta cómo evalúa a ciertas figuras políticas, se ve cada vez más fuerte esta tendencia de valorar bien a los míos y muy mal a los otros. Hoy en día tal vez ya estamos medio acostumbrados a esto, pero no tiene necesariamente que ser así ni ha sido siempre así. Yo igual puedo valorar en términos no tan negativos a alguien que no representa mi postura.

Esta polarización es mayor entre la gente que pertenece a un partido o se identifica con partidos políticos, y también aumenta con la edad. Contrario a lo que uno podría pensar, que los jóvenes están más politizados y más polarizados, en verdad, la polarización tiende a aumentar con la edad, y esto puede tener que ver con que, hasta hace poco, los jóvenes no participaban mucho y tenían un interés bajo en política. También es algo que en el global ha aumentado bastante, pero sigue siendo más bien una cuestión de elite; es decir, las élites están mucho más polarizadas y, en particular, los niveles socioeconómicos altos; en niveles socioeconómicos bajos y medio la polarización disminuye.

Entonces tenemos un escenario dual en el que hay una mitad de la población que está poco polarizada y poco interesada –que era, probablemente, la mitad de la población que no votaba en el escenario de voto voluntario– y otra mitad de la sociedad que, sobre todo postestallido, también se ha ido politizando mucho más, y que tienden a ser gente más educada, de niveles socioeconómicos más altos. Hay una gran pregunta respecto de qué efecto va a tener el voto obligatorio en estos sectores que no tenían interés y estaban menos polarizados cuando van a tener que ser parte y expresar preferencias. La elección que se nos viene en mayo creo que es muy incierta por eso. La verdad es que no sabemos, es una situación inédita. Hay algunos que dicen que esto llevará a que aumente el voto de centro, pero también hay buenas razones para pensar que lo que aumentará será el voto antipolítica que ha sido representado por algunos partidos nuevos<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Segovia, Carolina (2022): "Affective polarization in low-partisanship societies. The case of Chile 1990–2021".

<sup>4</sup> Hay ciertas indicaciones en términos de las encuestas que muestran que la mayoría de la ciudadanía más bien tiende a la moderación, y esa es una interpretación también de lo que fue el resultado del plebiscito en el sentido de que la propuesta fue muy lejos. Yo creo que, efectivamente, existe eso, pero es un voto esencialmente no moderado en el sentido ideológico, son personas más bien interesadas y poco consistentes ideológicamente. En ese sentido, vamos a ver qué pasa, pero me parece que el Partido de la Gente (PDG) puede representar muy bien a parte de la ciudadanía porque es un partido que no es ideológico. Lo podemos situar más bien a la derecha, y están incluso pensando en hacer alianzas con el Partido Republicano, que es un partido de extrema derecha, pero no son consistentes ideológicamente: en algunos temas son muy conservadores y en otros pueden apoyar agendas más cercanas al oficialismo. Eso representa bien a un sector muy amplio de la ciudadanía que no se posiciona en este eje izquierda-derecha y que tiene un rechazo a la política que desde los '90 en adelante se ha manifestado principalmente como apatía y en excluirse del sistema. En un escenario de voto obligatorio, esa tendencia puede traducirse en apoyar a estos partidos que hablan contra la élite, que dicen "nosotros somos los que representamos a la gente, el sentido común, y no estamos en estas coaliciones izquierda-derecha que andan cocinando todo y preocupándose de sus propios intereses". Entonces eso puede verse fortalecido y si bien yo creo que el Partido de la Gente tiende más a la derecha, es más difícil ubicar este discurso antipolítica porque es bastante transversal. Hay personajes políticos, como Pamela Jiles, que pueden ser importantes: muy difícilmente podemos clasificar como una persona de izquierda pero tiene propuestas muy *sui generis*: su agenda se basa en los retiros pero habla constantemente contra la clase política y dice que quiere representar al ciudadano de a pie, al que le interesa poder llegar a fin de mes y financiar ciertas cosas, entonces ahí viene toda la agenda de los retiros. Una figura como René Alinco, que viene de la izquierda y se sale, también ilustra que no es solo un asunto de la derecha; podemos verlo mucho en estas figuras que se mueven ideológicamente. En la misma línea podemos pensar en la senadora Campillai, a quien sí podemos situar claramente a la izquierda y que también tiene un fuerte discurso antipolítica, *antiestablishment*, antipartidos tradicionales. Entonces hay distintos actores que pueden captar este voto institucionalmente. Yo pensaría que más fuertemente el Partido de la Gente, pero también va a haber independientes dentro de pacto e independientes fuera de lista que pueden captar eso.

No necesariamente digo que este sea nuestro escenario, pero, hay datos de Estados Unidos, de un estudio de seis años, básicamente en el período de Trump, que sirven como ejemplo de hasta dónde puede llegar esta tendencia. Se le pregunta a personas que se identifican como republicanos o como demócratas cómo ven al del otro lado, es decir, si yo soy demócrata como veo a los republicanos y viceversa, respecto de si son cerrados de mente, si son deshonestos o inmorales (que es una valoración superfuerte), si son poco inteligentes, si son flojos, etc. y todos estos indicadores aumentaron más de 20 puntos en promedio en solo 6 años. Esto quiere decir que cada vez más se le resta legitimidad al que está al frente y entonces no se aceptan las cosas que propone. Esto se traduce en política en que no voy a aprobar nada de lo que plantea el contrario y se reducen los espacios de diálogo. Si yo parto del punto de vista de que el del frente es inmoral, deshonesto y cerrado de mente, se complejiza mucho la convivencia necesaria para sostener un pacto social democrático que funcione.

Evidentemente, en esto intervienen factores de largo plazo, ahí hay cosas que han ido acumulándose en el tiempo, pero pueden ser acelerados en un periodo muy corto como fue, en el caso de Estados Unidos, la presidencia de Trump. En Chile, se están haciendo varios estudios que muestran que, en particular, el plebiscito de salida entre Apruebo y rechazo aumentó la polarización afectiva, más en el campo del Apruebo que en el del Rechazo. Entonces, mucha gente del Apruebo que no valida al resto, postplebiscito se ha visto todo tipo de comentarios de ese estilo. Y eso es una evidente amenaza para la convivencia democrática que, ciertamente, trasciende lo que puede hacer la Constitución.

### Reflexiones finales

Para terminar, está la pregunta por la legitimidad de nuestro pacto actual y de un nuevo pacto. Todas las amenazas mencionadas nos dan cuenta de que, en efecto, el acuerdo actual tiene baja legitimidad, no confiamos en las instituciones, no confiamos en cómo nos están gobernando, no confiamos en el otro y también lo vemos cada vez de peor manera. ¿Puede la Constitución, este nuevo proceso constituyente, revertir eso de alguna manera o aportar a eso? Yo creo que, precisamente, el gran desafío de este proceso es la legitimidad que se perciba como legítimo. Este proceso es de naturaleza bastante opuesta al anterior: muy controlado por las élites partidarias y con unas bases institucionales que han limitado los bordes constitucionales. La innovación que va a tener entonces cualquier cambio o nueva Constitución va a ser mucho más restringida y eso responde a lo que fue el resultado del plebiscito: una derecha empoderada de una derrota muy fuerte de los sectores del Apruebo.

El desafío actual es que este proceso, que tiene características bastante elitistas, sea percibido como legítimo por parte de la ciudadanía. Entonces yo creo que, a diferencia del error que se cometió en el proceso anterior, no hay que partir de la base de que esto está aprobado, de que se va a aceptar una nueva propuesta sea cual sea. Tenemos actores institucionales, o sea, tenemos, por ejemplo, al Partido de la Gente, al Republicano y a figuras como Pamela Jiles, que están en contra del proceso, votaron en contra del proceso, no participaron de las negociaciones y, posiblemente, en un plebiscito, pueden hacer campaña en contra de una nueva propuesta. ¿Cómo va a funcionar eso en este escenario de voto obligatorio? Hay gente que, en general, no está interesada, hay un cansancio del tema constitucional, de la política en general, de la cantidad de veces que hemos ido a votar, etcétera, un agotamiento. Entonces la gran pregunta es si se va a lograr generar un interés y un mínimo "reencanto" o transmitir la importancia que puede tener la aprobación de una nueva Constitución creada en democracia. Creo que ahí está el gran desafío.

Yo veo bastante más factible que haya un acuerdo político. Ya el acuerdo y las bases constitucionales muestran que se ha avanzado bien en términos de acuerdo; a uno le pueden gustar más o menos las listas de expertos y expertas pero, en general, eso funcionó relativamente bien en términos de los acuerdos y negociaciones políticas, y yo creo que, efectivamente, puede salir un producto. Es decir, no creo que haya tanto nudo dentro de la Convención de expertos ni dentro del Consejo; o sea, que se puede lograr un acuerdo, pero eso tiene el riesgo de que aumente esta idea de “la cocina”, de que se está haciendo de manera desligada de la ciudadanía, y que esa desconfianza hacia los partidos pueda poner en riesgo que se apruebe una nueva propuesta.

Pero, incluso si se aprueba, yo tiendo a ser más bien escéptica de que tanto nos puede ayudar a enfrentar estos desafíos que tenemos en términos de democracia, de legitimidad, de cohesión social, de polarización. Por una parte, porque, incluso en un escenario optimista, los tiempos a los que avanza una Constitución y los que se demora en implementar son muy lentos, y entonces podemos tener varios años en que estas otras cosas –la polarización, la desconfianza, etc.– sigan aumentando mientras la Constitución todavía no es capaz de ser efectiva para, por ejemplo, mejorar la calidad de la democracia, en términos procedimentales institucionales pero también en términos de resultados que, como les contaba, es uno de los grandes desafíos de las democracias actuales y de las razones por las que ha disminuido el apoyo a la democracia. Hay algunos que piensan que un buen diseño de sistema político, que ayude más a generar acuerdos y a que los gobiernos tengan mayoría y que esas mayorías puedan realmente gobernar –que ha sido el problema que hemos tenido en los últimos tres gobiernos, que simplemente no se logran pasar las leyes–, puede mejorar la efectividad y, a su vez, la percepción ciudadana. Sin embargo, hay otros problemas, mucho más de fondo, como el tema de la confianza y de la cohesión social, y también está la gran pregunta por la capacidad del Estado para, efectivamente, actuar y mejorar la vida de la de las personas. No es solo un tema de diseño institucional sino que creo que el problema es más estructural y, en ese sentido, creo que una nueva Constitución es importante, pero los desafíos, ciertamente, trascienden con creces lo que puede lograr una Constitución, incluso en un escenario optimista.