

Síntesis

Nunca antes en la historia la democracia estuvo tan extendida y legitimada como en la actualidad. Cada vez son menos los países que mantienen regímenes autoritarios y existe una mayor presión por parte de sus propios ciudadanos y de la comunidad internacional para que adopten instituciones y mecanismos democráticos -además transparentes- para seleccionar a sus autoridades. Sin embargo, a pesar de esta extensión formal de los regímenes democráticos, los principios e ideales que se encuentran a la base de la democracia - como la igualdad y el control popular de los gobiernos- están lejos de ser alcanzados y asegurados. Debilidad de los Estados para garantizar con criterios de igualdad efectiva los derechos y condiciones de vida de sus habitantes, crisis económicas de alcance global, creciente tensión entre las esferas supranacionales y nacionales respecto de la rendición de cuentas y la toma de decisiones, así como un distanciamiento entre la ciudadanía y las instituciones de la democracia representativa, constituyen actualmente desafíos comunes para las democracias contemporáneas.

En particular, América Latina ha tenido una historia cruzada por recurrentes quiebres de regímenes democráticos, y en algunas zonas, la prevalencia de facto de regímenes autoritarios o semiautoritarios. De ahí que la discusión pública sobre la democracia se haya centrado por décadas en su estabilidad y en los procesos de transición e instalación de regímenes democráticos. Sin embargo, ya a comienzos del siglo XXI, esta preocupación casi exclusiva va quedando atrás. En las últimas décadas, sólo Haití ha experimentado un quiebre democrático formal (2004), mientras otros países han enfrentado crisis institucionales que han implicado el fin anticipado de gobiernos pero no quiebres que signifiquen el retroceso a

estados no democráticos. En el presente, los debates y preocupaciones en torno a la democracia en América Latina están centrados en la forma y el fondo del sistema democrático. Esto es, en amenazas al equilibrio de poderes en sistemas crecientemente presidencialistas, en la calidad y expansión de mecanismos institucionales, así como en la eficacia de regímenes democráticos para enfrentar las preocupaciones y demandas ciudadanas en una región que continúa marcada por la desigualdad.

El debate sobre la democracia en Chile no escapa a estas tendencias globales. Mientras hace un cuarto de siglo toda la atención dentro y fuera del país estaba enfocada en transitar exitosamente desde un régimen dictatorial a un sistema democrático, hoy se busca entender cuán extendidos están los principios y mecanismos democráticos en el funcionamiento de la sociedad, cuáles son las expectativas y demandas ciudadanas hacia la democracia y cómo se responde ante dichos intereses y demandas.

En las últimas dos décadas, el país ha evidenciado una mejoría sostenida en el Índice de Desarrollo Humano, que evalúa las condiciones básicas de vida de las personas en los ámbitos de salud, educación e ingresos. Los incrementos en empleo, ingreso y gasto social hicieron posible la disminución de la pobreza de manera notable y la mejora en las condiciones de vida de la población. Desde el retorno a la democracia en 1990, el país ha mostrado buenos resultados macroeconómicos, la duplicación del ingreso per cápita, bajas tasas de desempleo y niveles relativamente elevados de inversión y emprendimiento.

En este contexto, la adhesión normativa al ideal democrático como la mejor forma de gobierno

posible se encuentra cada vez más extendida en la sociedad chilena. Hoy son cada día menos los chilenos que justifican la interrupción de la democracia o manifiestan apoyo a regímenes autoritarios. No obstante, se observa que la satisfacción con el funcionamiento efectivo de la democracia y, sobre todo, con los actores e instituciones que hacen posible su funcionamiento, encuentra cuestionamiento. Esta aparente paradoja ha motivado una conversación pública y una creciente preocupación por entender qué ocurre con la democracia en Chile y, sobre todo, qué entienden y esperan los ciudadanos y las ciudadanas de sus instituciones y su forma de gobierno.

De la misma forma, si bien se reconoce la estabilidad que ha logrado el régimen democrático en el país, en los últimos años han aumentado los cuestionamientos a la legitimidad de origen de las reglas que rigen el juego político. Así, se ha instalado con fuerza un debate sobre la necesidad de revisar no sólo algunos aspectos del marco normativo legal, sino la propia Constitución, que si bien ha sido extensamente reformada desde 1990, fue diseñada y aprobada durante un período de ausencia de práctica e instituciones democráticas.

Este Informe busca contribuir a este debate público. Su inspiración inicial se basa en la necesidad de aportar a un mayor entendimiento de la forma en que la democracia está funcionando en sus diversas dimensiones, entregando un diagnóstico que permita contrastar la evidencia empírica sobre normas y comportamiento con las percepciones de la ciudadanía. Se generan así insumos para la reflexión sobre el estado actual de la democracia en Chile y los aspectos a mejorar para avanzar en su profundización de cara a las expectativas actuales de la ciudadanía.

Metodología de esta Auditoría a la Democracia

La presente **Auditoría a la Democracia** está orientada a evaluar la calidad de la democracia y sus instituciones desde una perspectiva amplia, donde el objeto a evaluar es más que un régimen político o sólo una forma de organizar y ejercer

el poder en el Estado. Para este Informe, la democracia se entiende, al mismo tiempo, como la serie de procedimientos e instituciones que permiten elecciones libres y justas referendadas por la ciudadanía para acceder al poder, y como un concepto integral, que implica la protección y reconocimiento del amplio abanico de derechos humanos que hacen posible el ejercicio pleno de la ciudadanía. Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el régimen de gobierno que asegura la competencia en el poder se entiende como una democracia electoral, mientras que la forma de organización de la sociedad que tiene como objetivo la expansión del conjunto de derechos que hace posible que ese régimen exista y funcione nos remite al concepto de democracia de ciudadanía.

De acuerdo al Informe **La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**, la democracia:

- “supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía: es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado;
- implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social;
- es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad;
- tiene el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones.”

(PNUD, 2004: 26).

Para evaluar la democracia se requiere por tanto considerar el entramado institucional que la conforma y las distintas dimensiones que implica en procesos políticos: competencia por el poder, representación, participación, y ejercicio de derechos. La competencia por el poder, la representación y participación requieren instituciones sólidas, y dependen a su vez de la capacidad de los individuos y grupos de ejercer derechos de ciudadanía, por lo cual la garantía

de los mismos es fundamental. Mecanismos e instituciones de participación y representación eficaces contribuyen a garantizar y expandir los derechos civiles y políticos, sociales y económicos. Simultáneamente, el ejercicio de derechos sustenta tanto los mecanismos de representación y competencia por el poder (elecciones) como los mecanismos de deliberación y participación en la toma de decisiones.

Así, este Informe asume que la democracia es un ideal y un fin en sí mismo. Pero también es un medio para alcanzar el desarrollo, pues a través del diálogo político, de la participación en la toma de decisiones y la resolución de conflictos a través de procedimientos establecidos y legitimados, se generan condiciones que permiten asegurar la permanente expansión de capacidades y oportunidades para el desarrollo de las personas. Por ello, esta evaluación a la democracia busca observar áreas relacionadas con el funcionamiento del régimen con un foco en las y los ciudadanos y en las posibilidades que tienen de ejercer efectivamente sus derechos en condiciones de igualdad. En particular, si no se verifica un ejercicio efectivo e igualitario de los derechos económicos y sociales, los ciudadanos difícilmente podrán ejercer plenamente los derechos civiles y políticos a la base de la categoría de ciudadanía que la democracia requiere para su funcionamiento y que permanentemente busca expandir.

Con este Informe se pretende ofrecer a la ciudadanía, académicos y actores políticos un material analítico que facilite la reflexión respecto de cuánto y cómo se ha avanzado en alcanzar una democracia de ciudadanía. Se trata de un diagnóstico y una evaluación elaborada a partir del enfoque y metodologías desarrolladas por el PNUD e IDEA Internacional a nivel mundial y regional, que se enmarca en un proyecto más amplio del Área de Gobernabilidad democrática del PNUD Chile llamado **Auditoría a la democracia: Fortaleciendo la democracia a través de la producción de conocimientos y el diálogo.**

El Informe se divide en tres partes. La primera trata sobre los conceptos de **Ciudadanía**,

FIGURA 1

Relación entre democracia electoral y democracia de ciudadanía



Fuente: Elaboración propia.

legislación y derechos, y pretende evaluar cómo las personas que habitan el territorio se desenvuelven en un contexto político e institucional que busca garantizar el ejercicio igualitario de derechos fundamentales en una democracia, tanto civiles y políticos como económicos y sociales. La segunda parte, **Participación y representación**, evalúa materias básicas en toda democracia como la competencia por el poder, las características de las elecciones, la participación y el sistema de partidos. La tercera se titula **Gobierno, Estado y democracia** y se orienta a evaluar la eficacia que tienen el gobierno nacional, el Congreso y los gobiernos subnacionales para servir a las personas y contribuir, desde los roles que les son asignados, a la profundización de la democracia. También se evalúa el grado de integridad en la vida pública y el control civil sobre las fuerzas militares y policiales.

En cada una de las secciones la evaluación considera la revisión tanto de normas formales como de las prácticas concretas del funcionamiento institucional y del ejercicio de derechos. En dicho examen, la opinión de los ciudadanos y ciudadanas sobre cada una de las materias tratadas ocupa también un lugar central en la evaluación. Por lo anterior, se utilizan indica-

dores contruidos por organismos nacionales e internacionales reconocidos, privilegiando aquellos datos que permiten la mayor comparabilidad en el tiempo y con otros países. En esta síntesis se presentan algunas de las principales conclusiones del Informe basadas en evidencia empírica analizada en forma extensa en cada uno de los capítulos correspondientes.

Auditoría a la Democracia: Principales resultados

1. Ciudadanía, legislación y derechos.

La primera parte del Informe considera las dimensiones de la democracia que tienen relación con la garantía de los derechos, tanto civiles y políticos como sociales y económicos. Además se revisa hasta qué punto rige un Estado de derecho que ofrece garantías a todas las personas y no reconoce privilegios de unas sobre otras. El que los derechos mencionados estén garantizados y su ejercicio pleno sea posible para todas y todos los ciudadanos de una comunidad, en condiciones igualitarias, es el horizonte normativo al que todo régimen democrático aspira.

A través de los capítulos de este apartado se expone evidencia de que en las últimas décadas se han producido significativos avances para garantizar derechos básicos con un criterio de igualdad. Se ha fortalecido la institucionalidad estatal que debe velar por el respeto a los derechos de ciudadanía y se han eliminado normas específicas que mantenían discriminaciones de facto respecto de ciertos grupos de la sociedad. En términos generales, quien pisa el territorio chileno goza de derechos fundamentales y todos los ciudadanos y las ciudadanas son titulares de derechos, que les permiten participar activamente en la esfera política. El Estado de derecho rige en todo el territorio, la ciudadanía reconoce el respeto a la ley como algo fundamental para la democracia y tanto autoridades como funcionarios están sujetos a ella.

No obstante, pese a las garantías formales, el ejercicio efectivo de derechos sigue estando fuertemente mediado por condiciones de desigualdad estructural, que redundan en la práctica en acceso

y resultados dispares entre distintos grupos de la población. Es principalmente el ejercicio de los derechos sociales y económicos el que se ve más afectado por esta desigualdad, no gozando de hecho de una garantía igualitaria al mismo nivel que los derechos civiles y políticos. Las mujeres, los y las ciudadanas pertenecientes a alguno de los pueblos originarios, las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexo (LGTBI), entre otros, enfrentan desigualdad en el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, sociales y/o económicos. Especialmente preocupante resulta la persistencia en los niveles de violencia contra la mujer, incluido el femicidio, que supone la vulneración a la integridad personal de un grupo mayoritario de la población. La condición socioeconómica influye también en la forma en que las personas experimentan y ejercen sus derechos. En cuanto a bienes y servicios relacionados con derechos económicos y sociales, si bien el acceso está garantizado, no sucede lo mismo con la calidad de lo recibido, la cual es muy dispar dependiendo de la capacidad de pago de cada persona, lo que implica individuos que ejercen sus derechos de manera distinta. Además de las desigualdades en el ejercicio de derechos, existen posibles limitantes al ejercicio de derechos civiles y políticos, como el hecho de que la libertad de reunión y circulación esté supeditada a decisiones administrativas o de policías.

El presente Informe muestra además que desde la percepción ciudadana existe un reconocimiento de la existencia y persistencia de la discriminación y desigualdad en el ejercicio de derechos en el país. En materia de acceso a la justicia, si bien en las últimas décadas se ha buscado mejorar el acceso de la ciudadanía a la justicia y aumentar la capacidad de las instituciones encargadas de su aplicación, existen grupos que en base a características socioeconómicas, de género, por pertenecer a ciertas minorías, o por vivir en zonas aisladas ven limitado su acceso a un sistema judicial que los proteja de forma expedita e igualitaria. De acuerdo a reiterados informes de relatores especiales de Naciones Unidas la situación del acceso a la justicia para personas pertenecientes a pueblos originarios es de particular preocupación, incluyendo la aplicación de

legislaciones especiales, como la ley antiterrorista. A su vez, la precaria situación en las cárceles, caracterizada por un alto hacinamiento y la baja posibilidad de rehabilitación, constituye una carencia importante en materia de justicia en el país que llega al punto de comprometer los derechos humanos de la población reclusa y de los funcionarios encargados de dichos recintos.

2. Participación y representación

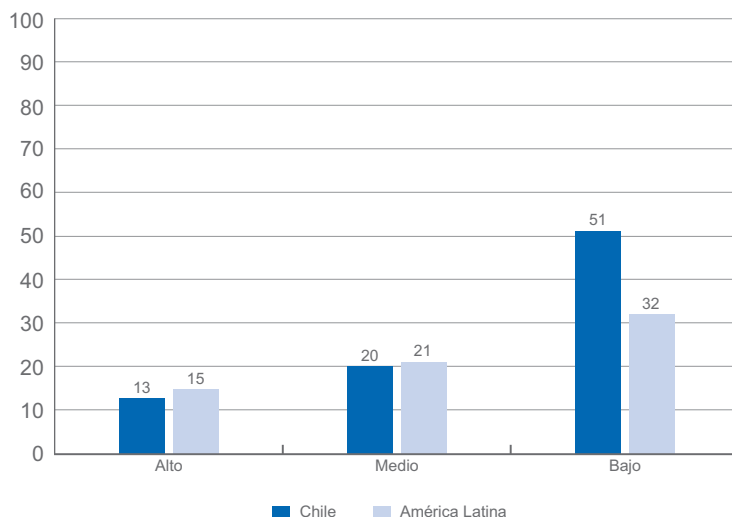
La segunda parte del Informe considera las dimensiones de la democracia que tienen relación con la competencia y el acceso al poder. En ella se evalúa la presencia de procesos electorales limpios y justos que reflejen la voluntad de los ciudadanos y las ciudadanas, se examina si existe una participación activa de la ciudadanía en los comicios y en otras instancias asociativas, junto con revisar si existen partidos políticos capaces de agregar y representar intereses.

A través de los capítulos de esta sección se presenta evidencia que muestra que la democracia en Chile cuenta con procesos electorales libres y justos, que se suceden en forma periódica y sin grandes inconvenientes, generando resultados reconocidos y legitimados por los distintos actores políticos. Pese a esto, la democracia se ve tensionada por un creciente cuestionamiento a la posibilidad de las autoridades electas de representar eficazmente los intereses de la ciudadanía en general. Esto se hace evidente al observar la conformación del Congreso, donde el sistema electoral ha tenido influencia en la exclusión de sectores que han logrado un apoyo electoral sostenido, contribuyendo a la escasa representación de grupos políticos y sociales. Esta Auditoría muestra que el sistema binominal tiene efecto en los niveles de competencia, sobrerrepresenta a las dos coaliciones más grandes en desmedro de terceras y cuartas fuerzas políticas, y contribuye en generar incentivos en procesos de nominación para blindar a los incumbentes disminuyendo los incentivos para la renovación generacional y de género en el legislativo.

La representatividad puesta en duda por la ciudadanía ha estado acompañada de una caída sistemática en la participación política

GRÁFICO 1

Porcentaje de personas que se consideran pertenecientes a un grupo discriminado, por nivel socioeconómico en Chile y América Latina, 2011*



Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 2011.

Pregunta: "¿Se describiría usted como parte de un grupo que es discriminado en Chile? Sí o No".

* Porcentaje que responde "Sí" a la pregunta.

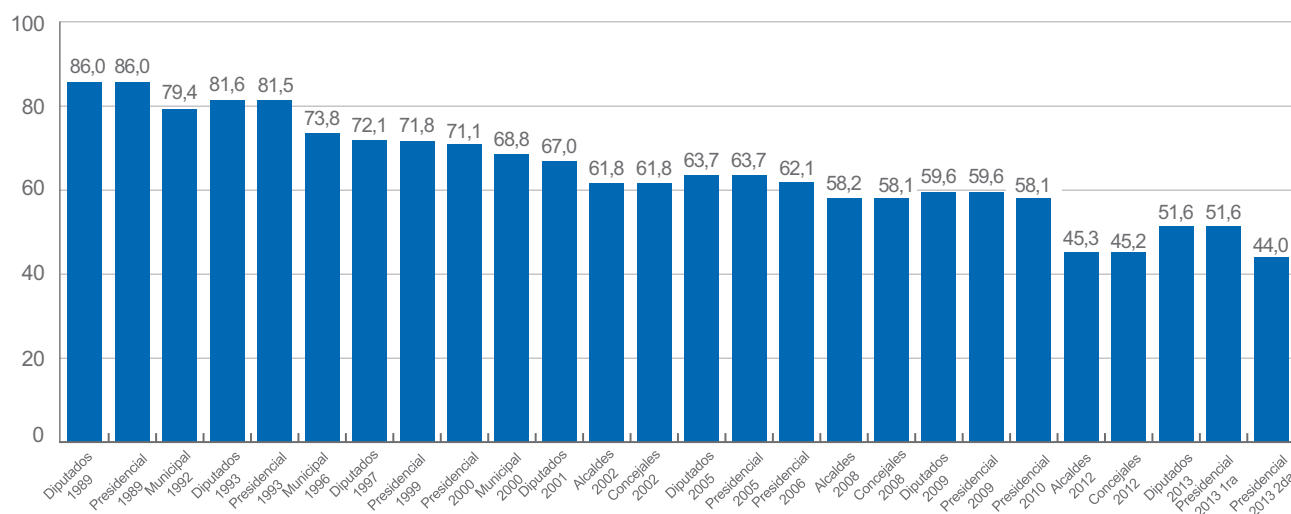
** Los niveles socioeconómicos se agruparon de la siguiente manera: Alto=Muy bueno + Bueno, Medio=Regular, y Bajo=Malo + Muy malo.

formal y un aumento incipiente en la participación en esferas no formales que surgen como alternativas a la vía política tradicional. Desde 1989 se ha registrado una baja sostenida en la participación electoral de la población en edad de votar, especialmente entre los jóvenes. La expectativa de que una reforma al sistema de registro electoral -pasando a un registro automático y voto voluntario- lograría frenar esta tendencia pre existente, no sólo no se concretó, sino que pareciera haber exacerbado los niveles de abstencionismo.

La participación en otras esferas de la vida pública en Chile se ha mantenido en niveles relativamente bajos en comparación a otros países de la región. Un porcentaje muy reducido de personas participa en organizaciones sociales y políticas como sindicatos, gremios, colegios profesionales, centros de padres, entre otros. Quienes lo hacen, participan además con baja frecuencia. No obstante, esta Auditoría constata que en los últimos años ha aumentado la participación en movimientos sociales y acciones colectivas distintas a las consideradas formales o institucionales, en

GRÁFICO 2

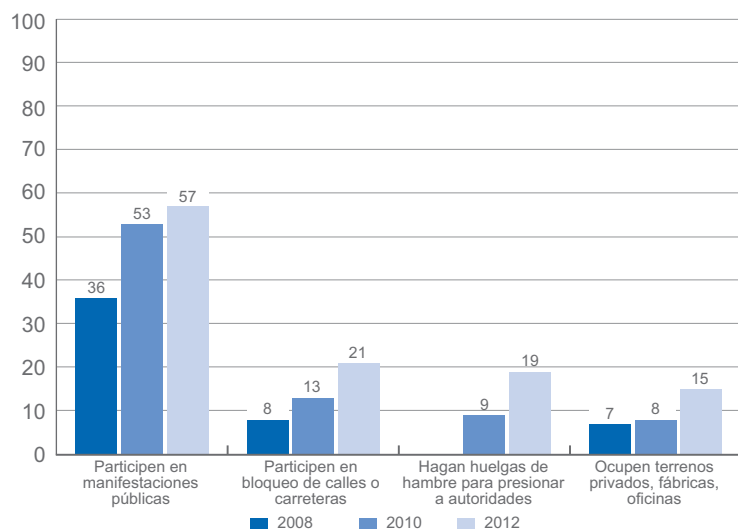
Porcentaje de personas que participan en elecciones en Chile, en relación con el total de población en edad de votar, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, <http://elecciones.gov.cl>, y del INE.

GRÁFICO 3

Aprobación a acciones con objetivos políticos, 2008 - 2012



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Auditoría a la Democracia 2008-2012.

Pregunta: "Voy a leerle una lista de acciones que las personas pueden realizar para lograr sus objetivos políticos. Usando esta tarjeta, donde 1 significa que desaprueba totalmente, y 10 significa que aprueba totalmente, Ud. ¿aprueba o desaprueba que...?". Se exponen los porcentajes de personas sobre el total de la muestra que señalan un valor de 7 o superior para cada acción.

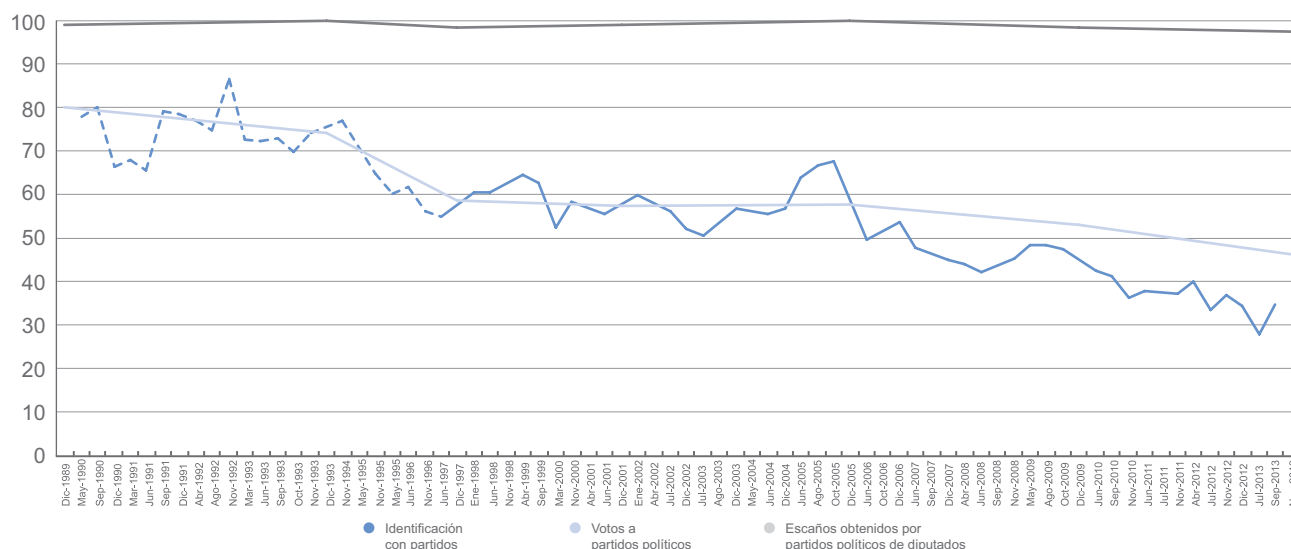
especial en torno a temas como la reforma al sistema educacional, la relación entre el Estado y los pueblos originarios, la instalación de proyectos con impacto medioambiental, la demanda por el desarrollo integral de las regiones, entre otras. La utilización de nuevas tecnologías de información

y comunicación, junto al uso de redes sociales cada vez más densas, influiría más que nunca en la capacidad de organización ciudadana. Junto con ello, las encuestas muestran que el apoyo y la legitimidad a formas más contestatarias de participación y expresión política vienen en aumento. Estas dinámicas dan cuenta de que el fenómeno de la participación no transita sobre un eje único. Es decir, no es posible hablar sólo de apatía o desafección, sino que también es necesario referirse a las transformaciones en las esferas y las formas de participar en lo público, así como al claro alejamiento y cuestionamiento de las instituciones vinculadas al régimen político formal.

En lo que respecta a los partidos políticos y el rol que cumplen en el sistema democrático, esta Auditoría arroja un diagnóstico ambivalente. Por un lado, en términos de la institucionalidad formal y de la estabilidad y cooperación entre elites políticas, se constata la presencia de bloques estables, relativamente consistentes, y que han provisto gobernabilidad. El sistema de partidos es uno de los más estables en la región, con bajas tasas de volatilidad electoral. Sin embargo, este mismo sistema de partidos enfrenta una serie de deficiencias, en particular una dificultad para evolucionar acorde a los

GRÁFICO 4

Partidos políticos: Identificación, votos y escaños, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas del Centro de Estudios Públicos, y para abril de 2008, septiembre de 2010 y noviembre de 2012, de resultados de Encuestas Auditoría a la Democracia.

Nota: Los estudios de opinión pública tienen muestras representativas nacionales desde noviembre de 1994. Para el período anterior se revisaron encuestas del Centro de Estudios Públicos representativas de las principales ciudades del país. Las dos series no son comparables, pero se muestran juntas para graficar tendencia, por ello la línea sólida se usa para mostrar tendencia desde cuando se cuenta con muestras nacionales. Para la construcción de los datos se consideró el total de encuestados que respondió sentirse identificado o cercano a algún partido político. Para el período entre mayo de 1990 y noviembre de 1996 se consideró solo la identificación partidaria.

cambios que experimenta la sociedad y para establecer vínculos con la ciudadanía. El chileno es un sistema de partidos estable pero cerrado. Los costos de entrada para nuevos actores son extremadamente altos como consecuencia del marco legal y de los efectos disuasivos que ejerce el sistema electoral binominal. Más aún, los partidos están claramente rezagados en materia de democracia interna y transparencia en comparación a los avances que se han producido en el Estado chileno y, sobre todo, en relación a lo que son las expectativas de la ciudadanía en este ámbito. El financiamiento de la política y de los partidos constituye otro talón de Aquiles en tanto tienen problemas endémicos del sistema de financiamiento para desarrollar sus funciones fuera de aquellas de carácter electoral, como la capacitación y la formación de militantes. A la vez cuentan con una baja posibilidad de ejercer control sobre liderazgos caudillistas que se alejan ideológicamente de sus lineamientos programáticos. Sumando a lo anterior, los partidos políticos chilenos están dentro de los peor evaluados por la ciudadanía en América Latina, al mismo tiempo que son las instituciones que concitan

menos confianza en el país. La identificación con los partidos ha ido en descenso y la proporción de votos obtenidos de la población en edad de votar también se ha reducido. Pese a ello, estos partidos políticos han obtenido prácticamente la totalidad de los escaños en disputa en el Congreso desde el retorno de la democracia.

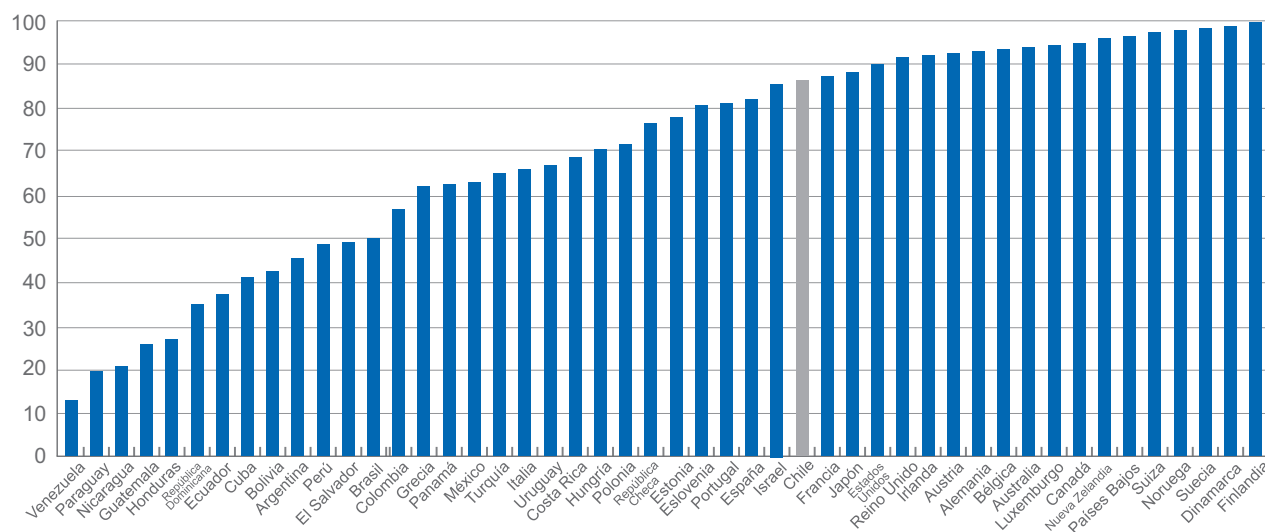
3. Gobierno, Estado y democracia

La última sección de este Informe está dedicada a analizar distintos ámbitos del ordenamiento público estatal que hacen posible una eficacia del Estado centrada en las demandas e intereses de la ciudadanía. Se trata de entender si los gobiernos democráticos de las últimas décadas han logrado responder eficazmente a las preocupaciones ciudadanas, en qué medida ha contribuido el Congreso al funcionamiento del régimen democrático, si las decisiones sobre políticas públicas se toman al nivel de gobierno más cercano para las personas, si la integridad está asegurada en el desempeño de la función pública, y si las fuerzas militares y policiales están efectivamente bajo el control civil.

A través de los capítulos de este apartado se

GRÁFICO 5

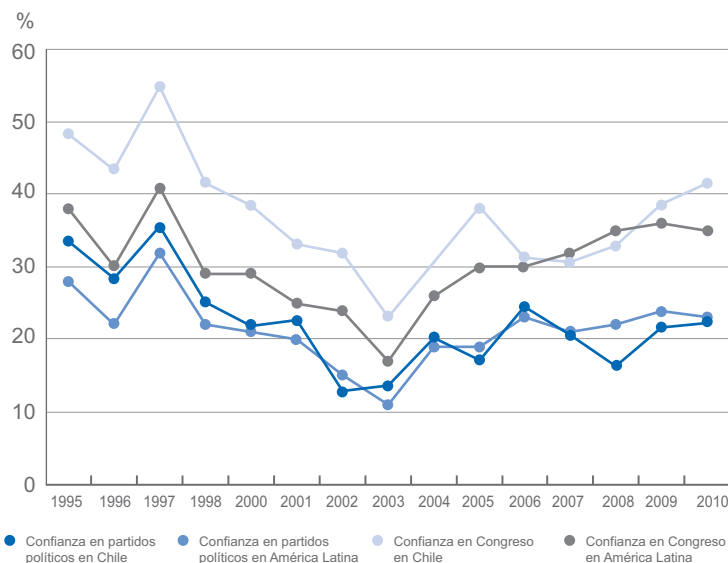
Eficacia del gobierno: Percentil que ocupa el país en el Índice de Eficacia Gubernamental del Banco Mundial, países de Latinoamérica y OCDE, 2012



Fuente: Banco Mundial, Worldwide Governance Indicators (WGI), 2013. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgidataset.xlsx>.

GRÁFICO 6

Confianza en partidos políticos y en el Congreso en Chile y América Latina, 1995-2013*



Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 1995-2013.

Pregunta: "Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene Ud. en...? ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...?"

* Suma de porcentajes "Mucha confianza" y "Algo de confianza".

muestra evidencia de que, en general, desde 1990 los gobiernos en Chile han sido capaces de tomar decisiones de manera autónoma respecto de las políticas públicas que estiman pertinentes para influir y controlar materias relevantes para las personas y su desarrollo. Si bien existe un

marco normativo constitucional y un entramado institucional que tiende a limitar el espacio de maniobra para impulsar cambios profundos a un determinado gobierno, el poder ejecutivo ha contado con recursos y facultades que le permiten impulsar los programas de gobierno refrendados a través del voto y no se han producido en las últimas décadas situaciones de bloqueo político o parálisis que obstruyan el funcionamiento del Estado. Esta eficacia gubernamental ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población y asegurar el acceso creciente a derechos sociales y económicos más allá de niveles mínimos.

En lo que respecta al poder legislativo, el diagnóstico es menos auspicioso. La evidencia revisada indica que el Congreso tiene debilidades para ejercer las tres funciones que le son propias: legislar, fiscalizar y representar. Se constata que determinadas características del diseño institucional sesgan el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en favor del primero en materia legislativa. El Ejecutivo cuenta con prerrogativas que le permiten controlar la agenda legislativa, iniciar exclusivamente legislación en amplios temas, y vetar leyes que no cumplen con su total consentimiento. Con respecto a la fiscalización, se muestra que la capacidad del

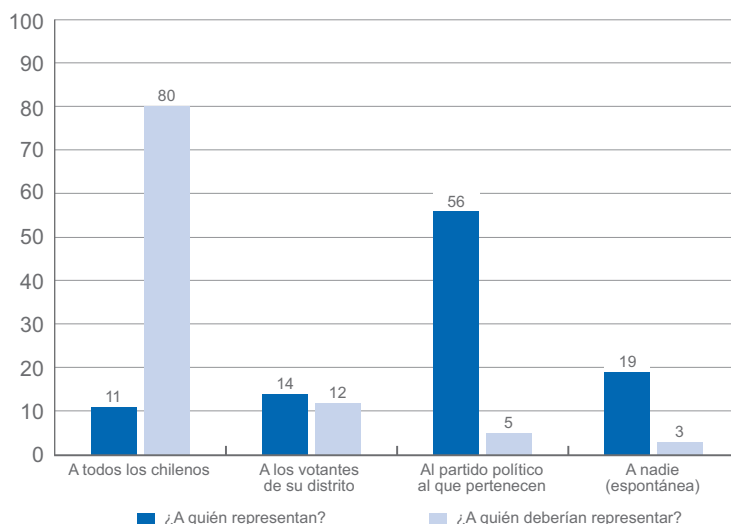
Congreso para controlar los actos de las autoridades y funcionarios de diversos órganos del Estado es relativamente baja en términos comparados. Esto se explica en parte por el marco institucional, el cual, pese a que fue modificado en 2005 para incluir nuevos instrumentos de fiscalización, mantiene mecanismos débiles de control. Además, se plantea que a lo largo de los últimos veinticuatro años el Congreso ha ido perdiendo su capacidad de representar al conjunto de la sociedad y la enorme heterogeneidad de visiones y preferencias que la conforman, lo que ha generado crecientes cuestionamientos a su labor. Destaca en este aspecto la baja presencia de mujeres en el parlamento y la homogeneidad partidaria de quienes han llegado a ocupar algún escaño.

Al analizar la dimensión simbólica en la relación entre Estado y ciudadanía, es posible constatar una brecha importante entre el funcionamiento formal de las instituciones y la evaluación de ellas por parte de los ciudadanos y las ciudadanas. Un ejemplo de esta tendencia se encuentra en los bajos niveles de confianza y en la mala evaluación que la ciudadanía tiene del rol del Legislativo. El Congreso chileno, a pesar de ser bien evaluado a nivel institucional en comparación a otros parlamentos, está dentro de los menos valorados por los ciudadanos y las ciudadanas en América Latina, región que a su vez cuenta con los niveles más bajos de valoración de sus parlamentos a nivel mundial. Además, la confianza en el Congreso ha sufrido una de las caídas más agudas en la última década en el contexto latinoamericano.

En relación con los gobiernos subnacionales, es posible reconocer avances tanto en la redistribución de poderes y atribuciones desde el gobierno central hacia las instancias subnacionales, como en el incremento de recursos transferidos a estos. No obstante, se observa que la toma de decisiones en amplias materias de gobierno se encuentra alejada de la ciudadanía y su escrutinio, pues continúa existiendo un marcado centralismo, especialmente en la definición del gasto. Se aprecia que el alcance descentralizador es distinto a nivel regional que comunal, ya que los municipios gozan de mayores atribuciones

GRÁFICO 7

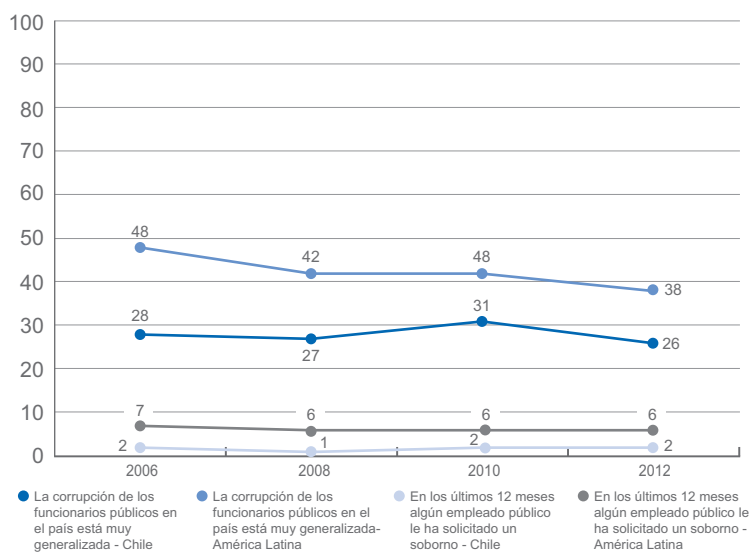
A quién representan y a quién deberían representar diputados y senadores, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Encuesta Auditoría a la Democracia, 2012.

GRÁFICO 8

Percepción y victimización de corrupción en Chile y América Latina, 2006-2012 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Lapop 2006-2012.

Pregunta: "Teniendo en cuenta su experiencia o lo que ha oído mencionar, ¿la corrupción de los funcionarios públicos en el país está: Muy generalizada, Algo generalizada, Poco generalizada, Nada generalizada", y "En los últimos 12 meses, algún empleado público le ha solicitado un soborno?".

administrativas, políticas y fiscales que los gobiernos regionales. Por su parte, la descentralización regional se encuentra en un estado menos avanzado que el caso municipal, y si bien la elección directa de los miembros del Consejo Regional ha avanzado en la democratización parcial de este nivel de gobierno, las decisiones

que afectan a cada región aún son tomadas en una alta proporción en el nivel central, tanto en lo que respecta al contenido como su financiamiento. Al ser consultada la ciudadanía, es evidente que se reconoce como positivo que decisiones relevantes para sus comunidades sean tomadas a nivel regional o comunal, y que la demanda por mayor descentralización política, fiscal y administrativa existe. Sin embargo, ante la falta de recursos y capacidades locales sumado a una manifiesta demanda por asegurar derechos sociales, ha aumentado la adhesión a la idea de que áreas como la salud y la educación deben ser asumidas a nivel del Estado central.

En materia de probidad, Chile es uno de los países que aparece mejor posicionado tanto en América Latina como en el mundo en lo que respecta a bajos niveles de corrupción. Así lo demuestran distintos indicadores internacionales como también encuestas de victimización de corrupción, en las cuales las personas declaran en muy baja proporción haber sido víctimas o testigos de un acto de corrupción. No obstante, la brecha entre las percepciones y los niveles efectivos de prevalencia de corrupción reportados es considerable, relacionada en parte con episodios de corrupción de alta connotación pública y con el descrédito de las instituciones públicas y los actores políticos. Se mantiene vigente el desafío de contar con un marco regulatorio acorde a los estándares internacionales establecidos en compromisos asumidos por el Estado de Chile, por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), o la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción (CICC) y los estándares establecidos por la OCDE para sus países miembros.

Sobre el control civil de las fuerzas militares y policiales, se constata que a más de veinte años del fin de la dictadura se ha asegurado dicho control, a la vez que se han reducido significativamente los espacios de poder e influencia de la jerarquía militar y policial sobre el poder civil. Este proceso tuvo como punto de partida un Estado relativamente fuerte, pero una débil institucionalidad de gobernabilidad en defensa, cuyo rasgo más importante fue, al comenzar la

nueva etapa democrática en 1990, la existencia de altos niveles de prerrogativas militares. A fines de los años noventa comenzaron a surgir las principales transformaciones institucionales relacionadas con el sector seguridad, mientras que las reformas más importantes –las reformas constitucionales y la reforma de la estructura superior de la defensa, del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio del Interior y Seguridad Pública– fueron promulgadas en 2005 y en 2010, respectivamente. A pesar de estos avances, el control civil sigue estando incompleto en ciertos ámbitos, como la justicia militar y otras materias relacionadas con el financiamiento y gasto de las fuerzas armadas.

Siete desafíos para la democracia

Los logros que ha experimentado el país desde el fin de la dictadura son enormes. Luego de recuperada la democracia, Chile ha mostrado estabilidad institucional, buenos índices de gobernabilidad, así como avances significativos hacia un mayor desarrollo humano que han redundado en mejoras a las condiciones de vida de las personas y en el reconocimiento internacional como un país que ha logrado consolidar un régimen democrático estable. Pero la evaluación que se entrega aquí no termina en la constatación de aciertos y fortalezas, identifica además áreas grises, falencias y contradicciones. En este Informe se sostiene como premisa que la democracia es un proceso en permanente construcción, un ideal que inspira el perfeccionamiento institucional constante. Muestra además que el tipo de democracia que se fue construyendo en las últimas décadas ha encontrado topes y limitaciones que impiden avanzar en su perfeccionamiento, en su capacidad para promover una igualdad efectiva, es decir, un ejercicio igualitario de los derechos de las personas más allá de la igualdad jurídica, y cumplir con los anhelos y expectativas de los ciudadanos y las ciudadanas. Mientras se ha logrado avanzar en la expansión de derechos y en la materialización del ideal de un “gobierno para el pueblo y por el pueblo”, la democracia en Chile enfrenta crecientes tensiones y desafíos.

1. Legitimar la democracia para mantener la gobernabilidad

Una de las fortalezas que ha caracterizado a la democracia chilena durante las últimas décadas es su apreciable estabilidad institucional y su éxito en dotar de gobernabilidad al país, entendida como la capacidad de gobernar sirviendo a las personas y respondiendo a sus preocupaciones. Sin embargo, la presente Auditoría muestra que **el sistema político no se ha hecho cargo oportunamente de materias como la desigualdad social y política, la desafección y la escasa valoración ciudadana de la política y sus instituciones, la baja participación y asociatividad, los temas o las problemáticas sociales emergentes, y la reflexión sobre el desarrollo del país.** Chile, lejos de experimentar un clima político extremadamente polarizado o violento, ha visto cómo el descontento con la política se extiende y se traslada a un creciente cuestionamiento a la legitimidad de las instituciones y actores del sistema político, el cual es estable pero poco reactivo a las transformaciones sociales. Se aprecia, en definitiva, que la forma en que se atienden las problemáticas sociales (históricas o emergentes), se incorporan en la agenda y se implementan políticas para resolverlas, no contribuye al fortalecimiento de la legitimidad de las decisiones públicas. **La legitimidad política no se refiere sólo a una dimensión institucional, sino que, requiere además reconocimiento de un proceso que sea percibido como inclusivo y participativo. No limitado a redes técnicas y/o élites políticas, sino uno donde puedan expresar sus opiniones los actores sociales y la ciudadanía a través de procedimientos conocidos y validados por todos. La forma como se diseñan e implementan políticas públicas importa tanto como el fondo para dotarlas de legitimidad por parte de la ciudadanía.** La debilidad en estos procesos contribuye a que se cuestione no sólo la respuesta institucional para resolver una problemática específica, sino también el proceso mismo mediante el cual se resuelve y los actores que participan de él. Esto tiene el potencial de comprometer a futuro la estabilidad que tanto se valora hoy.

Este Informe sostiene que son variadas las condiciones que enfrentan el Estado y los gobiernos en Chile que pueden inhibir su capacidad para sostener una gobernabilidad eficaz hacia el futuro y construir agendas con legitimidad política y social: (1) Falencias en la representación del legislativo que se ven acentuadas por un sistema de partidos que se ha ido debilitando y permanece cerrado a la ciudadanía, disminuyendo sus capacidades para asegurar representación programática y gobernabilidad. (2) El desequilibrio de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, fuertemente sesgado hacia el primero, contribuyendo a debilitar la dimensión de la democracia que implica representación de intereses y deliberación propias de la arena legislativa. (3) La falta de espacios eficaces de participación para quienes están fuera de las instituciones formales. (4) La desigualdad que cruza los procesos de deliberación, donde sólo algunos tienen capacidad para hacerse escuchar, definir agendas y determinar qué temas y propuestas pueden ser objeto de debate y cuáles deben ser excluidas. (5) El contexto de descrédito de la política, la baja confianza en las instituciones y el malestar con el funcionamiento de la democracia, que pueden redundar en una merma aun más significativa de legitimidad. (6) El diseño institucional y las normas supra-mayoritarias, que dificultan la traducción de las agendas apoyadas por mayorías en políticas públicas concretas. (7) La distribución de poder, recursos y facultades entre los niveles central, regional y local de gobierno en forma poco eficiente y que es crecientemente cuestionada por la ciudadanía. (8) El cuestionamiento a la legitimidad de origen de la Constitución, redactada y aprobada bajo un régimen autoritario, y por lo mismo, en ausencia de procedimientos básicos para garantizar una deliberación democrática, se suma a los bloqueos que ésta impone para que el sistema político pueda dar respuestas adecuadas a nuevas demandas sociales y políticas por mayor igualdad y mejor representación.

Ante la evidencia de una ciudadanía disconforme con el funcionamiento de sus instituciones, el desafío de mantener la gobernabilidad implica necesariamente recomponer la

confianza en las instituciones y actores de la democracia. Para ello se requiere construir agendas con legitimidad social y política, lo que es imprescindible para asegurar avances hacia el desarrollo. Sin decisiones legítimas ante la ciudadanía y con la ciudadanía, la democracia en Chile no podrá abordar ni enfrentar problemáticas a nivel país como son la desigualdad, la garantía de derechos sociales como la educación y la salud, el diseño de una matriz energética y un modelo de explotación de recursos sustentable, entre otros temas. Si los procesos que definen qué temas son incorporados en las agendas públicas, y si los mecanismos y actores a través de los cuales se toman las decisiones gozan de baja confianza, es improbable que se pueda avanzar en tomar decisiones que permitan enfrentar las viejas y nuevas demandas al sistema político. Avanzar, en última instancia, hacia un desarrollo humano más inclusivo y duradero por un camino socialmente legitimado. El Estado, el gobierno, los actores políticos y la sociedad en su conjunto requieren enfrentar el desafío de la legitimidad en democracia.

2. Enfrentar la otra desigualdad

Aun la más acotada y reducida noción de democracia reconoce que el “gobierno del pueblo” se basa en la soberanía ejercida por una comunidad de iguales. La concepción de democracia que orienta esta Auditoría reconoce como sujeto democrático a ciudadanos y ciudadanas, quienes deben gozar de iguales derechos y garantías a fin de influir en la toma de decisiones y delegación de autoridad, a la vez que experimentan condiciones aptas para su desarrollo. El análisis realizado en este Informe indica que, **en el ejercicio de derechos, el principio de igualdad democrática está en entredicho**. Los derechos garantizados para todo individuo en lo formal, no se ejercen de igual manera en la práctica efectiva. A esto se suman características del funcionamiento democrático y de la interacción de actores políticos e institucionales que generan la exclusión y postergación de ciertas personas y grupos, a la vez que privilegian y reparten el poder entre otras. Todo esto redundando en que **las personas experimentan de manera desigual la**

democracia y los beneficios que ésta ofrece. La desigualdad política ha permitido que se mantenga y reproduzca la desigualdad económica.

Este informe muestra que: (1) Ciertos derechos de ciudadanía no están garantizados para todos por igual y sectores importantes de la población no pueden ejercerlos en plenitud. Características socioeconómicas definen todavía el acceso de las personas a bienes y servicios básicos de calidad, a una justicia oportuna y expedita, a la participación e involucramiento en la esfera pública, a sentirse libres de discriminación. (2) Existen déficits en la calidad y mecanismos de representación política que favorecen a unos y perjudican a otros, excluyendo a sectores de los espacios de poder y restando capacidad de incidir en las decisiones que se toman para el colectivo. (3) Existen problemas aún persistentes de tráfico de influencias, conflictos de intereses y lobby por sectores con mayores recursos materiales y simbólicos que permiten que éstos predominen en la deliberación política. (4) Hay una debilidad en los mecanismos de participación en las distintas etapas de los procesos de definición e implementación de agendas públicas. (5) La política y los asuntos públicos le son ajenos, distantes y poco transparentes a parte importante de la población, apartándolos de espacios de decisión y deliberación limitando la posibilidad de ciertos grupos de apropiarse de los derechos que la democracia ofrece.

En la actualidad existe un enorme consenso en reconocer que uno de los desafíos que Chile requiere enfrentar para avanzar hacia un desarrollo humano inclusivo es la desigualdad multidimensional que cruza la sociedad. Se manifiesta en una desigualdad material y espacial, en límites al ejercicio de derechos civiles y políticos, en la exclusión de espacios de poder, y también en no poder disfrutar de derechos sociales y económicos en igualdad de trato y dignidad. Todo ello se traduce en una desigualdad en la forma en que individuos y grupos se sienten o no reconocidos por sus pares, por las instituciones, por las autoridades y por consiguiente, en marcadas diferencias en la forma en que experimentan su interacción en la esfera pública, su relación con

las instituciones y cómo valoran un gobierno y sus resultados. La desigualdad cruza el funcionamiento de todo el sistema democrático, haciendo que unos pocos tengan la posibilidad de representar sus intereses en forma directa, ser reconocidos y escuchados, participar en procesos de deliberación y, en última instancia, definir los temas que integran la agenda pública. Al mismo tiempo, los intereses y voces de muchos otros permanecen ausentes en términos prácticos de las esferas de poder y de las instituciones representativas, a la vez que encuentran obstáculos importantes para ser escuchados y participar de los procesos deliberativos en los asuntos públicos. **Así, la desigualdad política reproduce y profundiza la desigualdad económica, y viceversa, bloqueando la posibilidad de avanzar en establecer una igualdad efectiva para todos y todas.**

El desafío democrático es entonces reconocer esta otra desigualdad, para tomar decisiones que vayan en beneficio de todos, pero al mismo tiempo, establecer reglas del juego, mecanismos activos que permitan que la esfera pública de deliberación, incluyendo las instituciones, funcione sobre la base del principio de igualdad efectiva, permitiendo que el potencial virtuoso de la democracia alcance a todos y todas.

3. Incorporar a los ciudadanos y las ciudadanas a la democracia a través de una participación efectiva

Toda democracia contempla mecanismos de representación y participación a través de los cuales la ciudadanía puede delegar en sus representantes el poder para ser parte de la toma de decisiones y debates públicos, o participar directamente en dicho proceso. Cada sociedad va definiendo, a partir de procesos de deliberación, luchas políticas y competencias por el poder, un esquema institucional que pueda equilibrar estas dos dimensiones en forma adecuada a sus necesidades y su cultura política. **Este Informe muestra que en Chile existe un entramado institucional marcadamente orientado hacia la dimensión representativa de la democracia, con escasos mecanismos e instituciones en la dimensión participativa, limitando que los ciudadanos**

y las ciudadanas puedan participar en forma directa en distintas etapas de la deliberación pública. Esta estructura institucional se ha mantenido a pesar de la existencia de un fuerte malestar y una creciente demanda ciudadana por ampliar las esferas y mecanismos de participación, más allá de los espacios políticos formales (especialmente los procesos electorales y los partidos políticos), que dotan de legitimidad a la dimensión democrática representativa, y que han ido en franco retroceso.

Esta demanda por mayor participación se torna particularmente relevante en una coyuntura política donde se busca impulsar transformaciones de fondo al modelo de desarrollo y el marco normativo institucional que rige la vida de las personas. La confianza hacia las instituciones, sumado a demandas no satisfechas por abrir espacios significativos de participación e incidencia pública, puede terminar mermando la legitimidad de reformas importantes y agudizando los cuestionamientos al funcionamiento del sistema democrático.

La evidencia presentada a lo largo de este Informe muestra que en las últimas décadas las formas, espacios e intensidad con que las personas participan en el sistema democrático se han transformado. (1) La participación política formal en elecciones y partidos políticos ha ido en un descenso sostenido desde 1989, especialmente entre los más jóvenes y sectores más pobres. (2) Los chilenos y las chilenas muestran niveles de asociatividad bajos, su participación en organizaciones sociales y comunitarias es inferior a la de la mayoría de los países de la región. (3) Son escasos los espacios y mecanismos de participación formal de la ciudadanía en la esfera público - estatal. Los cambios legales introducidos para fomentar la participación y la consulta a la sociedad civil por parte de los organismos públicos son aún muy recientes y han tenido una débil implementación. (4) Las organizaciones de la sociedad civil, los organismos no gubernamentales, enfrentan una debilidad estructural en su rol como intermediarios entre la ciudadanía y el Estado. (5) Se han ampliado los espacios y

medios de participación no formales, y se han diversificado los actores, estrategias y temas sobre los cuales la ciudadanía se siente convocada para participar. (6) De la misma manera, aumenta el apoyo a demandas para que la voz de todos y todas sea escuchada, reconocida e incorporada en los procesos de deliberación y gestión pública. (7) Los ciudadanos y las ciudadanas declaran tener pocas oportunidades para participar, ser escuchados y que su opinión sea tomada en cuenta en los distintos niveles de gobierno.

La democracia en Chile enfrenta el desafío de fomentar una participación ciudadana efectiva y vinculante, fortaleciendo y construyendo espacios de inclusión e involucramiento de todos y todas en los asuntos públicos. Las dimensiones de participación y representación no constituyen polos opuestos sino que dimensiones que deben ser equilibradas para dar cuenta de las transformaciones que ha experimentado el país en la manera en que ciudadanos y ciudadanas, individual y colectivamente, se relacionan con lo público y con las instituciones políticas. Esto requiere, por un lado, una mejor comprensión de cómo se han transformado las dinámicas de participación social y política en el país y, por el otro, reconocer a los nuevos actores y las nuevas expresiones de participación que se han consolidado.

4. Mejorar la calidad de la representación

Toda democracia moderna está construida sobre el principio de representación y delegación de poder por parte de la ciudadanía hacia representantes seleccionados a través de una gran variedad de mecanismos. La forma y el momento de diseñar esos mecanismos (incluyendo los sistemas electorales), así como quiénes participan en dicha definición pueden contribuir a legitimar tanto a los representantes seleccionados, como a las instituciones que ellos integran. Mecanismos que no son producto de procesos deliberativos, o en los cuales sectores significativos de la sociedad se perciben perjudicados o excluidos pueden gozar de baja legitimidad, mermando así la capacidad del régimen democrático para funcionar adecuadamente. En el mismo sentido, si el diseño y

funcionamiento de los mecanismos de selección de representantes produce resultados que tienden a excluir sistemáticamente a algunos grupos o sectores de una comunidad, o son considerados como poco transparentes o parciales, los grados de representatividad de las instituciones democráticas serán claramente deficitarios. Por último, más allá de cómo y quién selecciona los mecanismos y el efecto que éstos producen en la composición de instituciones representativas, la forma en que los intereses son organizados y representados también tiene un efecto relevante para la calidad de la representación y la evaluación que las personas puedan tener de ella.

Al respecto, este informe muestra que en Chile: (1) Tanto los mecanismos como la calidad de la representación están tensionados y crecientemente interpelados desde la ciudadanía. (2) Existen deficiencias en el diseño institucional y en el marco normativo que generan un conjunto de incentivos que afectan los resultados de representación que tienden a reproducir desigualdad y exclusión. Las mujeres, los jóvenes, las personas de regiones y quienes pertenecen a pueblos originarios están subrepresentados en instituciones formales de representación u otras que juegan un rol ejecutivo pero que inciden fuertemente en las decisiones públicas. La manera en que se estructuran los espacios de poder político y económico, como los directorios de empresas públicas, los consejos directivos de órganos autónomos del Estado y los cargos de alta dirección pública, también siguen la lógica de representación exclusiva. (3) Los partidos políticos juegan un rol clave en la selección de personas que pueden ocupar o competir por cargos en la mayoría de estas esferas de representación. Sin embargo la falta de transparencia, la debilidad en los mecanismos de democracia interna y la poca apertura a la renovación, así como la lejanía de los partidos políticos de nuevos actores y demandas contribuyen a sesgar estos procesos de nominación, perjudicando la calidad de la representación. (4) Los sistemas electorales utilizados para la elección de representantes, específicamente el mecanismo utilizado en la elección de parlamentarios, es otro factor que contribuye en la calidad

de la representación. El sistema binominal no cuenta con una legitimidad mayoritaria en la sociedad, ya sea porque no fue definido en un contexto o con procedimientos democráticos y transparentes, con la participación de todos los actores, o por los efectos concretos que produce en términos de competencia y representación.

Un gran desafío para la democracia chilena es mejorar la calidad de la representación y la legitimidad de los mecanismos utilizados para reproducirla. Una democracia debe asegurar que todos los sectores de la sociedad, independientemente de sus características de origen (edad, etnia, género, raza, orientación sexual, identidad de género, nacionalidad, etc.), sean representados en términos descriptivos (características) y sustantivos (programáticos). Aumentar la transparencia en la selección de candidatos, buscar mecanismos que promuevan resultados más representativos a través de procesos con amplia participación y reconocidos como legítimos son tareas para el corto y mediano plazo. Esto implica no sólo buscar reformar o eliminar el sistema binominal, sino también embarcarse en un compromiso mayor que apunte a mejorar la representación en todos los poderes del Estado y en los procesos de deliberación pública.

5. Partidos políticos para una democracia de ciudadanía

Los partidos políticos en Chile han sido históricamente el pilar del sistema democrático. El país se ha caracterizado por contar con un sistema de partidos estable, que ha contribuido a conformar gobiernos con mayorías legislativas y a instalar gobiernos eficaces en la ejecución de sus programas, lo que ha sido clave para una transición exitosa de un régimen autoritario a uno democrático. Sin embargo, **en los últimos años se aprecia un significativo deterioro en la relación entre partidos y sociedad, que plantea nuevos y más complejos desafíos para las estructuras partidarias.**

La evidencia empírica presentada a lo largo de este Informe muestra que: (1) Hoy, los partidos políticos son las instituciones que generan me-

nores niveles de confianza en las personas, lo que es bajo incluso comparándolo con otros países de la región. (2) El marco legal ha contribuido a mantener un sistema de partidos aún vinculado al clivaje político de la transición; momento fundacional de esta etapa democrática. (3) Existen barreras de entrada extremadamente altas para nuevas organizaciones o tendencias políticas que aspiran a integrarse al sistema de partidos y representar corrientes, sectores e ideas que pueden ser significativas en la sociedad actual y que no lo fueron a finales de la década de los ochenta. (4) Los partidos cuentan con estructuras orgánicas débiles, volubles a liderazgos individuales, con escaso financiamiento y capacidad de alinear programáticamente a quienes alcanzan cargos de representación. (5) Existe resistencia por parte de las élites partidarias para compartir el poder y permitir su renovación y la inclusión de quienes han estado históricamente excluidos de la toma de decisiones, así como para apoyar reformas que permitan modificar el status quo. (6) Los partidos han sido poco efectivos en establecer relación con la ciudadanía, limitando su capacidad de generar mayorías en torno a ideales comunes. (8) El Congreso, lugar donde los partidos ganan mayor trascendencia, presenta dificultades para constituirse en un foro significativo para la deliberación. (9) No existe financiamiento que permita sustentar las funciones de los partidos distintas a las de competir en elecciones, como la educación cívica, la formación de sus militantes o el desarrollo de su dimensión programática.

Estas características permiten el éxito y la sobrevivencia de organizaciones relativamente cerradas y volcadas hacia dentro. Así, los partidos chilenos hoy están crecientemente tensionados desde afuera y desde dentro, tanto por una ciudadanía que demanda estructuras partidarias más abiertas y cercanas con la ciudadanía y un nuevo trato con la sociedad, como por líderes individuales, caudillos territoriales y agendas de grupos de interés, que obstaculizan la disciplina y el trabajo colectivo.

La democracia chilena enfrenta el desafío de contar con partidos políticos para una democracia de ciudadanía, más fuertes, inclusivos

y transparentes, con una mayor democracia en su funcionamiento interno, capaces de abrirse a la juventud, las mujeres, los pueblos originarios, y a las nuevas y diversas demandas políticas y sociales. Esto es un requisito indispensable para mejorar la democracia, en tanto un régimen democrático puede ser tan estable, democrático y fuerte como lo sean sus partidos políticos. Un escenario de partidos políticos débiles, no programáticos, poco abiertos al escrutinio público, cruzados por agendas personales, con bajo apoyo y credibilidad ciudadana, ha abierto la posibilidad para el surgimiento de liderazgos populistas e inestabilidad gubernamental en varios países del mundo. Por ello, una democracia saludable y con legitimidad ciudadana requiere de partidos cada vez más fuertes, transparentes y programáticos.

6. Recomponer la valoración y la legitimidad de la política

En democracia, la política tiene el potencial de generar el diálogo y deliberación necesarios para lograr acuerdos que apunten a que quienes alcancen espacios de poder y autoridad tomen las decisiones que respondan a las necesidades de la ciudadanía, generando condiciones para un desarrollo humano inclusivo. En Chile se ha instalado con fuerza en la discusión pública y en el imaginario ciudadano, que las instituciones políticas resultan poco confiables y que su funcionamiento específico es deficiente. Más aún, pareciera difundirse entre quienes están más distantes de la actividad política, la idea de que ésta es irrelevante, y que las condiciones para la mayoría de los chilenos no cambian en función de quién tome las decisiones. Esto supone un escenario complejo para las instituciones y actores políticos, en tanto se cuestiona no sólo el resultado de sus acciones y decisiones, sino también la legitimidad de las mismas.

Los resultados de esta Auditoría muestran que: (1) Las instituciones políticas se encuentran muy mal evaluadas en materia de confianza, siendo posible constatar que tanto la caída en la evaluación de las instituciones como los valores a los que han llegado son peores que los

encontrados en países con niveles equivalentes de desarrollo institucional y socioeconómico. (2) La evaluación de las instituciones y actores vinculados directamente con el funcionamiento de la democracia representativa, como el Congreso y los partidos políticos, es más negativa que la de otras instituciones sociales o políticas (como las fuerzas armadas, medios de comunicación e incluso los gobiernos centrales y locales). (3) Los déficits en diversos ámbitos del funcionamiento democrático son percibidos negativamente por la ciudadanía justamente por la creciente desconfianza y lejanía que atribuyen a la esfera pública política y a las instituciones del Estado. La falta de transparencia contribuye a aumentar la percepción de falta de probidad en la función pública. (4) Está instalada la percepción de que quienes se involucran en política en forma profesional (ya sea en el ámbito partidario, legislativo o ejecutivo) son personas motivadas más por intereses privados que por el interés público.

Introducir reformas que den señales claras a la ciudadanía de la posibilidad de dinamizar la actividad política y de generar espacios inclusivos para la participación de los ciudadanos y las ciudadanas, aportará a recomponer la valoración y legitimidad de la política y a que ésta no sea vista como una negociación entre élites. Reformas al sistema binominal, una reforma a los partidos políticos que incluya financiamiento y fiscalización de su función, el término a la reelección indefinida de los parlamentarios y otras autoridades, son algunos posibles cambios que pueden aportar en lo simbólico y lo concreto a mejorar la legitimidad de las instituciones políticas. Profundizar la agenda de transparencia y gobierno abierto, mejorar mecanismos de selección y nominación de personas para ocupar cargos públicos y en el Estado, así como fortalecer los mecanismos de participación, contribuirán a acercar la actividad pública a los ciudadanos y las ciudadanas. Por último, impulsar un proceso de debate constituyente participativo y de cara a la ciudadanía puede transformarse en un catalizador de un encuentro entre actores políticos y sociales, entre instituciones y ciudadanos, que sirva como base para disminuir desconfianzas y fortalecer la legitimidad democrática.

Pero más allá de reformas políticas y procesos de deliberación, es la sociedad en su conjunto la que debe asumir el desafío de recomponer la valoración y la legitimidad de la política, para recuperar la confianza de ciudadanos y ciudadanas en sus representantes e instituciones. Las alternativas para abordar estos problemas no son automáticas ni de corto plazo.

Se requieren mejores diagnósticos, estrategias de largo plazo, un rol activo del Estado y también la búsqueda de estrategias de alianza con diversos actores sociales, económicos y culturales, incluyendo por cierto a los medios de comunicación, el sistema educacional y el mundo académico, entre otros. **La política es esencial para el funcionamiento de la democracia. Contribuir a dignificar y fortalecer la práctica política y mejorar la relación entre quienes participan de la esfera político-pública permitirá avanzar hacia más y mejor democracia.**

7. Más y mejor democracia

A pesar de los desafíos que se han presentado aquí, este Informe muestra que las personas valoran cada vez más la democracia como el mejor sistema de gobierno. La postura crítica hacia el sistema político-institucional está acompañada por una demanda de mejora y perfeccionamiento de la democracia, no por su reemplazo. No existe una alternativa al régimen democrático. **Un desarrollo centrado en las personas que permita enfrentar desigualdades, garantizar derechos y abrir espacios de diálogo y participación sólo es posible mejorando el funcionamiento de la democracia.**

Esta Auditoría muestra que: (1) En la actualidad, la inmensa mayoría de la población suscribe a la idea de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, y son cada vez menos quienes están dispuestos a legitimar y apoyar su interrupción o reemplazo por algún tipo de régimen autoritario. (2) El apego normativo a la democracia contrasta, sin embargo, con el malestar exhibido con su funcionamiento efectivo. La

baja confianza en las instituciones políticas, en especial aquellas representativas, sumada a la percepción de no ser escuchados por las autoridades es una señal clara de esta brecha. (3) La postura crítica de la ciudadanía está acompañada por el apoyo a la introducción de reformas que surgen como alternativas para profundizar y mejorar la democracia (independiente de su real potencial para hacerlo). **Esto implica una ciudadanía que valora la democracia y cuyo descontento no la pone en entredicho, sino que exige que mejore para alcanzar las expectativas que las personas tienen de ella.**

El problema de la baja confianza y legitimidad de las instituciones no obedece exclusivamente a procesos político-simbólicos. En muchas áreas y dimensiones de la democracia, el marco normativo y el funcionamiento de las instituciones en Chile requieren ser revisados para mejorar problemas de diseño que obstaculizan su eficiencia. Las expectativas no cumplidas del proceso democrático no pueden ser atribuidas a un fenómeno natural de las etapas de desarrollo, ni tampoco solo a tendencias. Las fortalezas, debilidades y desafíos que enfrenta la democracia en Chile hoy tienen similitudes con procesos en la región y a nivel mundial, y también especificidades producto del juego político, de su marco normativo constitucional y de la forma en que las instituciones y la ciudadanía se relacionan.

El malestar, tal y como se observa a lo largo de este informe, no puede ser entendido hoy como un rechazo al régimen de gobierno. Por el contrario, **el desafío en el mediano y largo plazo es por más y mejor democracia.** Una democracia cuyo diseño institucional y prácticas de funcionamiento reconozcan a las y los ciudadanos como portadores últimos de soberanía y poder. Una democracia cuyas reglas del juego sean percibidas como legítimas por todos y todas, y cuya discusión haya permitido que los intereses y visiones de amplios sectores de la ciudadanía fueran considerados e incluidos.