

Ensayos

REFLEXIONES SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE Y EL DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA

REFLECTIONS ON THE STRENGTHENING OF DEMOCRATIC ENGAGEMENT IN CHILE AND PUBLIC-POLICY DESIGN

Andrés A. Acuña-Duarte

Grupo de Investigación GI 160317/EF
Departamento de Economía y Finanzas
Universidad del Bío-Bío
Avenida Collao 1202, Casilla 5-C, Concepción
aacunad@ubiobio.cl

Resumen

Tras el retorno a la democracia en 1989, Chile ha experimentado un notorio descenso en la participación electoral, una creciente desafección política y una incipiente crisis de confianza hacia las instituciones tras los recientes escándalos de corrupción. El presente ensayo discute los alcances del fortalecimiento de la participación democrática en Chile e identifica ámbitos estructurales que la política pública podría intervenir para garantizar un efectivo incremento en los niveles de participación ciudadana, resguardando así la estabilidad del sistema democrático chileno. Entre tales ámbitos se encuentran el rol del capital social, la valoración de los bienes públicos, el compromiso cívico de los jóvenes, brechas de género y territoriales, calidad y renovación de los liderazgos políticos y las instancias de evaluación ciudadana.

Palabras clave: democracia, participación electoral, política pública, América Latina

Clasificación JEL: D72

Abstract

After the return to democracy in 1989, Chile has experienced a noticeable decline in electoral engagement, an increasing political disaffection, and an emerging crisis of trust toward institutions following the recent corruption scandals. This essay discusses the scope of strengthening of democratic engagement in Chile and identifies structural subjects that public policy could intervene in order to guarantee an effective rise of civic-engagement indicators, thus protecting the stability of the Chilean democratic system. These subjects include the role of social capital, valuation of public goods, civic engagement among youth, gender and geographical gaps, quality and renewal of political leaders, and mechanisms for citizen assessment.

Keywords: democracy, electoral engagement, public policy, Latin America

JEL Classification code: D72

1. INTRODUCCIÓN.

Tras el retorno a la democracia en 1989, Chile ha experimentado un notorio descenso en los niveles de participación electoral (Navia, 2004; Carlin, 2006). Fenómeno que se ha visto agudizado tras la reformulación del sistema electoral en 2012.³⁵ En efecto, la tasa de abstención ha sobrepasado el sesenta por ciento en las elecciones municipales tras la instauración del voto voluntario, lo que ha sido interpretado como una clara amenaza a la legitimidad democrática en Chile.

Respecto de las causas asociadas a la baja participación, estudios recientes (Carlin, 2006; Contreras y Navia, 2013) indican que tal comportamiento está asociado a un cambio generacional en el electorado chileno. Es decir, el quiebre institucional de 1973, el régimen militar que lo sucedió y la lucha por el retorno a la democracia son eventos cada vez más difusos para la fracción de la población que alcanza la mayoría de edad. Por otra parte, el grado de desafección y rechazo hacia la clase política es creciente al interior de la ciudadanía. Esto se ha visto exacerbado por los recientes escándalos de corrupción al interior del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet y de los antecedentes emanados de la investigación judicial respecto del cuestionable mecanismo de financiamiento de las campañas electorales utilizado tanto por partidos políticos de derecha como por la coalición gobernante.

Ante tal situación, la clase política intentó dar una señal clara a la ciudadanía convocando en 2015 a un Consejo Asesor Presidencial, conocido como Comisión Engel, cuyas orientaciones debían guiar la agenda legislativa futura con énfasis en la probidad y el combate a la corrupción. No obstante, se ha observado que los proyectos de ley discutidos y aprobados en el Congreso Nacional se han desalineado del espíritu original de la comisión.

El presente ensayo discute los alcances del fortalecimiento de la participación democrática en Chile e identifica ámbitos estructurales que la política pública podría intervenir para garantizar en el mediano y largo plazo un efectivo incremento en los niveles de participación ciudadana, resguardando así la estabilidad futura del sistema democrático chileno. La estructura del documento es la siguiente, la sección 2 presenta los esfuerzos internacionales orientados a facilitar y promover la participación en países democráticos, junto con la experiencia chilena. La sección 3 plantea elementos adicionales a considerar en el diseño de política pública sobre la materia. Finalmente, la sección 4 concluye.

2. FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA.

El concepto de democracia como régimen político es amplio, donde el fomento de la participación ciudadana es uno de los ámbitos críticos para su ejercicio.³⁶ Por otra parte, la evolución de las instancias de participación democrática en las cuales la población ejerce su derecho a participar sin duda determina la calidad de la democracia (Altman y Pérez-Liñán, 2002). Es así como los gobiernos democráticos se han esforzado por perfeccionar el sistema electoral para garantizar el ejercicio del deber cívico por parte de los ciudadanos.

En este sentido, los mecanismos de inscripción electoral han sido constantemente reformados y fortalecidos por los gobiernos. Por ejemplo, Estados Unidos introdujo diversas modificaciones legales a su sistema electoral durante el siglo XX con la finalidad, en un principio, de reducir los fraudes electorales y eliminar en gran medida los inconvenientes de votar para incrementar la participación electoral de jóvenes y minorías étnicas (Harris, 1928; Stone, 1985; Highton, 1997, 2004). Incluso se han reducido los requerimientos de inscripción y simplificado los mecanismos de votación a través de iniciativas como la inscripción electoral por correo (*registration by mail*) o extensión de los plazos de inscripción incluso hasta el día de la elección (*election-day*)

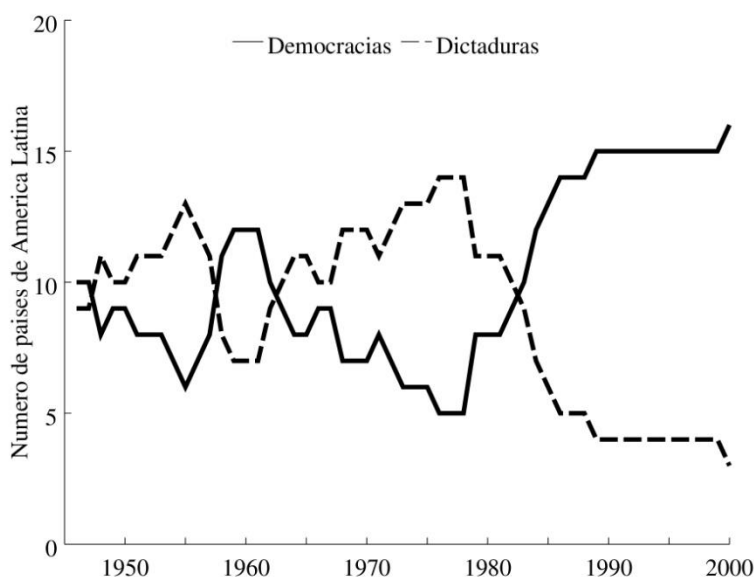
³⁵ Bajo la nueva regla electoral definida en la Ley 20.568, los ciudadanos son incorporados automáticamente al padrón electoral desde los 18 años de edad, lo que los faculta para participar voluntariamente en las elecciones presidenciales, de alcaldes, concejales, diputados, senadores y consejeros regionales.

³⁶ Para una discusión del concepto de democracia y su medición empírica véase May (1978); Bollen y Grandjean (1981); Collier y Levitsky (1997); Coppedge et al. (2011).

registration), y la instauración del voto ausente (*absentee voting*) o el voto temprano (*in-person early voting*) (Oliver, 1996; Stein, 1998; Berinsky, 2005).

Por su parte, la consolidación de la democracia en América Latina se comienza a percibir desde la segunda mitad de la década de 1980s. Previo a este periodo, la alternancia entre gobiernos democráticos y gobiernos de facto liderados por militares era un fenómeno recurrente (ver Figura 1). Ello profundizó la fragilidad de la institucionalidad democrática en gran parte de los países latinoamericanos. Tras este lamentable ciclo político, el retorno a la democracia en América Latina generó un ávido interés entre la población por participar en política, incrementando los niveles de participación ciudadana, condición necesaria para garantizar la representatividad de las autoridades electas (Klesner, 2007). Es así como las primeras medidas implementadas por los gobiernos democráticos se orientaron a promover la inscripción electoral, principalmente entre la población joven y femenina, con el objeto de garantizar la legitimidad del sistema democrático en el mediano y largo plazo (Carlin, 2006; Klesner, 2007; Pachón et al., 2012).

Figura 1. Número de países democráticos y dictatoriales en América Latina, periodo 1946-2000.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en Golder (2005)

Chile, por su parte, ha experimentado a partir de la primera década del siglo XXI un preocupante descenso en los niveles de participación política, primordialmente entre la población menor de treinta años. A diferencia de lo ocurrido en el plebiscito de 1988 que determinó el retorno a la democracia, donde el 90,7% de los jóvenes entre 18-29 años estaba inscrito en el Registro Electoral representando el 36% del electorado total, los niveles de inscripción electoral para este grupo etario se redujeron a 17,5% en 2011 (Navia, 2004; Toro, 2007; Acuña, 2012). Adicionalmente, la reforma al sistema electoral de 2012, que instauró la inscripción automática y el voto voluntario, agudizó la crisis de participación electoral y la desafección política, incrementando la tasa de abstención a niveles históricos en las últimas elecciones municipales.

3. ELEMENTOS ADICIONALES A CONSIDERAR EN EL DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA EN CHILE.

Tras los resultados y recomendaciones de política emanados de la Comisión Engel, se aprecia una falta de sintonía de las autoridades políticas, legisladores y gobierno, en la elaboración de los proyectos de ley sugeridos por la Comisión. Dada la creciente desafección política y crisis de confianza entre la población, se visualiza como contraproducente, por ejemplo, incrementar el número de congresistas bajo la promesa que esta medida no significará mayor demanda de recursos desde el Presupuesto de la Nación.

Dado lo anterior, y bajo el análisis de la evidencia internacional y local, es posible identificar los siguientes elementos para el diseño de una política pública cuyo foco sea el fortalecimiento efectivo de la participación democrática en Chile.

3.1. Rol del capital social sobre la participación electoral.

La construcción y fortalecimiento del capital social es clave para incrementar los niveles de participación política. La evidencia empírica asociada al comportamiento electoral de la población joven (Toro, 2007; Acuña, 2012, 2016) sugiere la existencia de una relación positiva y robusta entre la participación ciudadana y la probabilidad de formar parte del registro electoral. Por ende, la política de fortalecimiento democrático debe promover entre la juventud diversas instancias de participación, las que pueden ser consideradas no convencionales por la autoridad, pero que obedecen a los nuevos canales de comunicación y formas de interacción que emergen de los recientes cambios en las tecnologías de la información y comunicación (TICs).

3.2. Cultura de valoración de la democracia como bien público.

La institucionalidad democrática, o simplemente el concepto de democracia, pueden ser entendidos como un bien público, tal como lo destaca Anthony Downs (1957). Bajo este enfoque, cada ciudadano contribuye a su provisión y fortalecimiento en la medida en que éste sea valorado. Este mayor compromiso de los ciudadanos con la democracia, bajo la mirada de bien público, generará beneficios al interior de la sociedad, garantizando la legitimidad democrática y la estabilidad del sistema político vigente. Dado esto, la remoción en 1998 de la educación cívica del curriculum educacional chileno como asignatura independiente puede considerarse como una decisión errada respecto del fortalecimiento de la democracia en Chile.

No obstante, señales políticas recientes van en la dirección opuesta y orientadas a promover la valoración de la democracia y los espacios de expresión democrática. En efecto, en marzo de 2016 se promulgó el proyecto liderado por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet orientado a la creación de un Plan de Formación Ciudadana, el que será implementado en los establecimientos de educación del país. De acuerdo a la Ley 20.911, los objetivos centrales del Plan estarán dirigidos a promover el concepto de ciudadanía y los deberes y derechos asociados; el ejercicio de una ciudadanía crítica y responsable; el Estado de Derecho y la institucionalidad; el compromiso con los derechos humanos; la valoración de la diversidad social y cultural; la participación en temas de interés público; la cultura democrática y ética en los establecimientos educacionales; la cultura de la transparencia y probidad, y; la tolerancia y el pluralismo (Biblioteca del Congreso Nacional, 2016).

3.3. Renovación del compromiso cívico de los jóvenes.

Uno de los elementos que explicaría el incremento en la abstención electoral durante la última década en Chile es la creciente desafección política de los jóvenes. En este sentido, los escasos estudios chilenos al respecto (Toro, 2007; Acuña, 2012, 2016; Corvalán y Cox, 2013) plantean además la existencia de un sesgo de clase en el electorado joven, cuya evidencia no es concluyente. Por una parte, Toro (2007) y Corvalán y Cox (2013) recalcan que el pertenecer a grupos de menores ingresos reduce la probabilidad de inscripción electoral entre los jóvenes chilenos utilizando datos a nivel individual procedentes de las encuestas "Jóvenes y Política" del Ministerio de Planificación, Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) y el Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo (PNUD) y “Americas Barometer” del Latin American Public Opinion Project (LAPOP), respectivamente.

Por el contrario, Acuña (2012, 2016) manifiesta que la tasa de inscripción electoral es mayor en comunas de menores ingresos tras controlar por ruralidad, etnia e infraestructura de apoyo al proceso de enrolamiento. Tales resultados provienen de la estimación de modelos de datos de panel que consideran datos comunales agregados, los que representaban más del 90% del electorado joven de acuerdo a la información oficial del Servicio Electoral (SERVEL) para el periodo 2000-2011.

A pesar de las diferencias metodológicas y de resultados, los estudios anteriores comparten la premisa que la progresiva apatía política de los jóvenes puede generar consecuencias nefastas sobre la legitimidad y sostenibilidad de la democracia chilena en el mediano plazo. Por consiguiente, es imperativo promover entre los jóvenes chilenos un mayor compromiso cívico que garantice la constante renovación del padrón electoral, de los liderazgos políticos y de las ideas que definen el futuro del país y el bienestar de sus habitantes.

3.4. Reconocimiento de las brechas de género y territoriales en la participación.

En términos generales la evidencia es robusta en sugerir la existencia de brechas de participación al interior de las dicotomías hombre/mujer y urbano/rural. Respecto de la primera, los menores indicadores de inscripción y participación electoral se manifiestan principalmente entre la población masculina durante la última década. Por ejemplo, Acuña (2012, 2016) recalca que, en términos estadísticos, el impacto de la participación ciudadana sobre la inscripción electoral es significativamente mayor entre los varones de 18 a 29 años. Respecto de la dicotomía urbano/rural, Corvalán y Cox (2013) y Acuña (2016) recalcan el positivo efecto de la ruralidad sobre el involucramiento político de la población. Adicionalmente, los resultados presentados por Acuña (2016) sugieren la existencia de un fenómeno de desafección política entre la población indígena que reside en zonas rurales, hecho que no había sido explorado hasta la fecha.

3.5. Calidad y renovación de los liderazgos políticos.

Una vertiente de literatura sobre comportamiento electoral distingue el efecto de la calidad de los políticos sobre el resultado de las elecciones. En particular, mientras algunos estudios vinculan la calidad de los candidatos con su experiencia previa en cargos públicos, la capacidad para desplegar un mayor gasto de campaña o la cantidad de votos capturada (Jacobson, 1989; Squire, 1992; Lublin, 1994; Van Dunk, 1997), otros asocian la calidad con la capacidad de gestión y liderazgo en periodos de crisis provocadas por desastres naturales, tales como inundaciones, incendios forestales, erupciones volcánicas, huracanes o terremotos (Achen y Bartels, 2004; Healy y Malhotra, 2009; Quiroz y Smith, 2013).

Dado que la calidad intrínseca de un político podría no ser observada, o al menos parcialmente, por los ciudadanos al momento de votar, entonces la política pública debe proponer instancias para que los candidatos entreguen señales claras respecto de sus competencias, donde el escrutinio de su reputación y credibilidad sea un ejercicio constante entre la ciudadanía. Lo anterior podría transformarse en una condición necesaria para la renovación de los liderazgos políticos, donde la constante reelección sea un fenómeno particular de aquellos candidatos que constituyan un verdadero aporte al fortalecimiento de la democracia y a la calidad del diseño de política pública.

4. CONCLUSIONES.

A partir de la primera década del siglo XXI, Chile ha experimentado un notorio descenso en la participación electoral, una creciente desafección política y una incipiente crisis de confianza hacia las instituciones tras los recientes escándalos de corrupción. En este sentido, el presente ensayo discutió un conjunto de ámbitos que la política pública podría intervenir para contribuir al efectivo fortalecimiento del sistema democrático en Chile. Entre los ámbitos discutidos se encuentran el rol del capital social, la valoración de los bienes públicos, el compromiso cívico de los jóvenes, las brechas de género y territoriales, y la calidad y renovación de los liderazgos políticos.

Cabe señalar que un ámbito que sin duda engloba los anteriores es la creación de mecanismos de evaluación ciudadana sobre la gestión de autoridades. En efecto, su existencia es imperiosa para construir una cultura de responsabilidad pública, donde la transparencia en la rendición de cuentas es crucial. No obstante, la sola existencia de los citados instrumentos de evaluación no es una condición suficiente para incrementar la calidad de la democracia en Chile. Para ello se requiere de un capital social robusto con altos niveles de participación ciudadana, de una sociedad que aprecie la democracia y los espacios de expresión democrática, de una juventud con un fuerte compromiso cívico, de canales de participación que no evidencien barreras de acceso (e.g., discriminación racial o de género), y de políticos que posean las competencias técnicas para desempeñar el cargo al que postulan.

A modo de reflexión final, si la política pública no atiende de manera integral los ámbitos anteriores y se acrecienta la falta de sintonía fina de la clase política chilena con el verdadero perfeccionamiento de la democracia³⁷, entonces la apatía política podría transformarse en un fenómeno irreversible que erosionaría las bases de la legitimidad democrática en Chile. Lo anterior generaría efectos nocivos, y tal vez irreparables, en la calidad de la democracia chilena y un campo fértil para el surgimiento del populismo.

³⁷ Esta disociación se ha manifestado, por ejemplo, en la propuesta de elección democrática de una autoridad regional sin reales posibilidades de influir en la asignación de recursos y cuyas potestades no se distinguen claramente respecto de la actual figura de intendente, o la propuesta de modificar el día de la elección sin evaluar otras alternativas como el voto ausente por correo certificado, el voto temprano, o el voto electrónico.

5. REFERENCIAS

- Achen, C., Bartels, L. (2004). Musical chairs: Pocketbook voting and the limits of democratic accountability. Prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago.
- Acuña, A. A. (2012). The voter registration decision under a compulsory voting system: Evidence from Chilean youth vote. *ENEFA Proceedings*, 5, 840–863.
- Acuña, A. A. (2016). Electoral apathy among Chilean youth: New evidence for the voter registration dilemma. Documento de trabajo, Departamento de Economía y Finanzas, Universidad del Bío-Bío.
- Altman, D., Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the quality of democracy: Freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries. *Democratization*, 9(2), 85–100.
- Berinsky, A. J. (2005). The perverse consequences of electoral reform in the United States. *American Politics Research*, 33(4), 471–491.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2016). Ley 20.911. Crea el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado. Recuperado de <http://bcn.cl/1v0oy> (22 de marzo de 2017).
- Bollen, K. A., Grandjean, B. D. (1981). The dimension(s) of democracy: Further issues in the measurement and effects of political democracy. *American Sociological Review*, 46(5), 651–659.
- Carlin, R. E. (2006). The decline of citizen participation in electoral politics in post-authoritarian Chile. *Democratization*, 13(4), 632–651.
- Collier, D., Levitsky, S. (1997). Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research. *World Politics*, 49(3), 430–451.
- Contreras, G., Navia, P. (2013). Diferencias generacionales en la participación electoral en Chile, 1988-2010. *Revista de Ciencia Política*, 33(2), 419–441.
- Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A., Kroenig, M., Lindberg, S. I., McMann, K., Paxton, P., Semetko, H. A., Skaaning, S. E., Staton, J., Teorell, J. (2011). Conceptualizing and measuring democracy: A new approach. *Perspectives on Politics*, 9(2), 247–267.
- Corvalán, A., Cox, P. (2013). Class-biased electoral participation: The youth vote in Chile. *Latin American Politics and Society*, 55(3), 47–68.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row.
- Golder, M. (2005). Democratic electoral systems around the world, 1946–2000. *Electoral Studies*, 24(1), 103–121.
- Harris, J. P. (1928). Permanent registration of voters. *The American Political Science Review*, 22(2), 349–353.
- Healy, A., Malhotra, N. (2009). Myopic voters and natural disaster policy. *American Political Science Review*, 103(3), 387–406.
- Highton, B. (1997). Easy registration and voter turnout. *The Journal of Politics*, 59(2), 565–575.

- Highton, B. (2004). Voter registration and turnout in the United States. *Perspectives on Politics*, 2(3), 507–515.
- Jacobson, G. C. (1989). Strategic politicians and the dynamics of U.S. House elections, 1946-1986. *American Political Science Review*, 83(3), 773–793.
- Klesner, J. L. (2007). Social capital and political participation in Latin America: Evidence from Argentina, Chile, Mexico, and Peru. *Latin American Research Review*, 42(2), 1–32.
- Lublin, D. I. (1994). Quality, not quantity: Strategic politicians in U.S. Senate elections, 1952-1990. *The Journal of Politics*, 56(1), 228–241.
- May, J. D. (1978). Defining democracy: A bid for coherence and consensus. *Political Studies*, 26(1), 1–14.
- Navia, P. (2004). Participación electoral en Chile, 1988-2001. *Revista de Ciencia Política*, 24(1), 81–103.
- Oliver, J. E. (1996). The effects of eligibility restrictions and party activity on absentee voting and overall turnout. *American Journal of Political Science*, 40(2), 498–513.
- Pachón, M., Peña, X., Wills, M. (2012). Participación política en América Latina: Un análisis desde la perspectiva de género. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 359–381.
- Quiroz, A., Smith, A. (2013). Leading survival and natural disaster. *British Journal of Political Science*, 43(3), 1–23.
- Squire, P. (1992). Challenger quality and voting behavior in U. S. Senate elections. *Legislative Studies Quarterly*, 17(2), 247–263.
- Stein, R. M. (1998). Early voting. *Public Opinion Quarterly*, 62(1), 57–69.
- Stone, M. N. (1985). Voter registration: Context and results. *The Urban Lawyer*, 17(3), 519–528.
- Toro, S. (2007). La inscripción electoral de los jóvenes en Chile. Factores de incidencia y aproximaciones al debate. En Centro de Estudios Públicos (ed.), *Modernización del Régimen Electoral Chileno* (pp. 101–122). Santiago, Chile: CEP.
- Van Dunk, E. (1997). Challenger quality in state legislative elections. *Political Research Quarterly*, 50(4), 7