

fpp.

Análisis crítico nº2



CHILE ANTE LA CRISIS DE CONFIANZA: EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL

Yasmín Zaror

Asistente de investigación
Fundación para el Progreso

CHILE ANTE LA CRISIS DE CONFIANZA: el rol de la sociedad civil

Yasmín Zaror
Asistente de investigación

Nuestro país está experimentando, hace algunos años, una constante y profunda crisis de confianza, particularmente hacia distintas instituciones y autoridades. Dicha situación ha sido acompañada por un creciente malestar hacia el funcionamiento de nuestro sistema político.

La crisis de confianza tiene que ver, entre otras cosas, con diversas situaciones reñidas con la ética o la ley. En los últimos años, casos como CAVAL, Penta y SQM en 2014, el escándalo en torno a la Ley de Pesca, los denominados *Milicogate* en 2015 y reciente *Pacogate* (2017), junto con las dudas sobre la veracidad de la llamada “Operación Huracán”, han alterado a la opinión pública propiciando la exigencia de mayores niveles de transparencia y probidad en los diferentes ámbitos de acción gubernamental, empresarial y social y, sobre todo, en la relación entre dinero y política. Paradójicamente, muchas de las soluciones propuestas para evitar este tipo de irregularidades se han centrado en el incremento de control burocrático y legal. Sin considerar que tales medidas pueden generar incentivos contrarios a los buscados, e ignoran por completo el rol de la sociedad civil en la materia.

Se presume que la creación de nuevos organismos estatales aumenta la probidad y transparencia y se desconocen los problemas que generan los sistemas engorrosos o excesivamente burocratizados. Al incrementar la burocracia, por ejemplo, se corre el riesgo de que los funcionarios del Estado adquieran mayor discrecionalidad en ciertos ámbitos y que los individuos se vean incentivados a realizar acciones poco transparentes con el fin de alcanzar otros objetivos y perseguir ciertos intereses.

Con el fin de hacer frente a la crisis de confianza, las autoridades han ampliado de manera categórica la legislación, buscando tener mayores niveles de probidad y transparencia a nivel estatal. Pero este recorrido tiene intentos anteriores. Podemos señalar que desde 2005 el concepto de probidad en la función pública goza de reconocimiento constitucional, y desde 2008 existe la Ley 20.285 sobre el acceso a la información pública. Junto a esto, se ha propiciado la aparición de múltiples instituciones que apuntan al mismo fin, como el Consejo para la Transparencia, Gobierno Transparente, el ingreso a la Alianza para el Gobierno Abierto, la Unidad de Modernización y Gobierno Electrónico, la Comisión Probidad y Transparencia, ambas con base en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Además, nuestro país cuenta con la Ley 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, y la Ley N° 20.880 sobre probidad en la función pública y preventión de los conflictos de intereses.

No obstante lo anterior, entre la población existe una percepción de que estas medidas tienen poca utilidad, y que no siempre se han traducido en la promoción de acciones más transparentes. Así lo

confirma el noveno Estudio Nacional de Transparencia (2017),¹ elaborado por la consultora Mori, el cual nos permite observar a través del tiempo las percepciones de los chilenos en la materia. El estudio deja en evidencia una constante pérdida de interés por parte de los chilenos sobre el accionar del Estado, que además viene acompañado de una creciente desconfianza. Un 54% de los entrevistados no confía en la información otorgada por un organismo público; además la transparencia de los organismos y funcionarios públicos es calificada con un 3,9 sobre 10 por los encuestados. Por otro lado, sólo un 48% manifestó que el acceder a la información pública es una medida que inhibe acciones corruptas, cifra que en 2013 alcanzaba el 64%.

En conjunto con la crisis de confianza, nuestro país vive un importante auge de las organizaciones de la sociedad civil. En la actualidad llegan a las 234.502, según la medición del proyecto Sociedad en Acción,² que pretende reivindicar la importancia que tienen estas organizaciones en nuestro país. La cifra recién mencionada refleja «una tasa de 13 organizaciones cada mil habitantes»,³ lo cual nos posiciona por sobre países como Estados Unidos y Canadá. Esto significa que miles de personas han decidido asociarse y participar en torno a diversos intereses, necesidades y demandas, posicionando sus inquietudes en la agenda pública.

Obviamente, una de esas inquietudes es la transparencia. Se hace patente la necesidad de contar con mecanismos que les permitan ejercer un control más activo en ciertos ámbitos, y poder acceder a formas de rendición de cuentas por parte de las autoridades. Conforme a lo anterior, es necesario preguntarse si la manera de atacar el fenómeno de la corrupción y la falta de probidad es otorgarle mayores facultades de control a una agencia del Estado. Y más importante aún, preguntarse ¿cuál es el rol de la sociedad civil en la materia? Porque, ¿quién nos asegura que una burocracia más robusta se traduzca en acciones más transparentes? Finalmente, ¿es el Estado el único organismo que puede responder a la necesidad de aumentar los niveles de transparencia?

Quizás esta desconfianza puede estar causada en que gran parte de las reformas no han involucrado a la sociedad civil en su diseño e implementación. En este punto, es pertinente considerar el hecho de que «por regla general, el interés público se asegura, no porque los individuos estén dispuestos a considerarlo como la meta de su conducta, sino porque cada uno en particular está decidido a defender su propio interés».⁴

Podemos encausar estas interrogantes a partir del razonamiento de James M. Buchanan quien, al iniciar su análisis desde el punto de vista del individuo, aborda la necesidad de limitar la acción gubernamental como mecanismo de protección de la libertad. Mediante el concepto de «falacia electoral», señala que es un error pensar que no es necesario restringir la acción gubernamental, aun cuando existan elecciones competitivas y periódicas. El autor, a través de la teoría de la elección pública, instala la idea de una «política sin romanticismo», con la cual hace referencia a que los políticos, como cualquier individuo, actúan esencialmente guiados por intereses propios y no únicamente por el bien común. «Los burócratas individuales tratarán de expandir el tamaño de sus agencias, dado que, casi universalmente, en las sociedades modernas de occidente los salarios y beneficios adicionales del car-

1 Mori Market Opinion. «Estudio Nacional de Transparencia. Novena Medición», Informe, Consejo para la Transparencia. Noviembre de 2017.

2 Irarrázaval, I; Streeter, P y colaboradores, *Sociedad en Acción. Construyendo Chile desde las organizaciones de la Sociedad Civil*, Santiago, Centro UC Políticas Públicas & Chile + Hoy, 2017, p.30.

3 Irarrázaval, I; Streeter, P y colaboradores, *Sociedad en Acción. Construyendo Chile desde las organizaciones de la Sociedad Civil*, Santiago, Centro UC Políticas Públicas & Chile + Hoy, 2017, p.30.

4 Ferguson, Adam, *Ensayo Sobre la Historia de la Sociedad Civil*, Traducido por María Isabel Wences Simon, Madrid, Akal, 2010, p.181.

go están en relación directa al tamaño del presupuesto que se administra y controla».⁵ Así Buchanan cuestiona el otorgamiento de facultades fiscalizadoras a entes estatales, preguntándose: «Quis custodiet ipsos custodes?»⁶

¿Cómo la sociedad civil aborda el problema de la confianza?

Para responder a la pregunta acerca del rol de la sociedad civil en la respuesta a la crisis de confianza, debemos hacer un breve recorrido histórico acerca de su naturaleza.

Adam Ferguson ya en el siglo XVIII, consideraba a la sociedad civil como la base de la interacción entre los individuos, idea que luego fue compartida por Alexis de Tocqueville. JM Ross, comentando al pensador francés, señala que la sociedad civil se encuentra «estructurada sobre la interacción de los ámbitos social y política, y encaminada a convertir a los ciudadanos, por la vía del asociacionismo, en los verdaderos protagonistas del proceso democrático».⁷ Esta idea es reforzada en la actualidad por el historiador británico Niall Ferguson, quien considera que la sociedad civil se constituye a partir de las acciones voluntarias a través de las cuales los ciudadanos se autogobiernan.

La sociedad civil, según Larry Diamond es «el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas»⁸ que además, «involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales del Estado. La sociedad civil es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado».⁹ En otras palabras, «tiene el gran mérito de constituirse en un canal de contacto entre la persona y la comunidad, entre el individuo y el ámbito colectivo».¹⁰

En esta misma línea, Fox reflexiona sobre la influencia que tiene la sociedad civil en la rendición de cuentas. Afirma que este concepto abarca más allá de las instituciones políticas formales y no es absoluto. Además, basándose en el trabajo de O'Donnell, señala la existencia de dos dimensiones de la rendición de cuentas; una vertical, la cual «se refiere a las relaciones de poder entre el Estado y sus ciudadanos»¹¹ y una horizontal, «que responde a procesos de supervisión institucional, de frenos y contrapesos del Estado».¹²

Por otro lado Robert Putnam, concluye que acciones de colaboración y cooperación entre individuos generan con el tiempo «capital social»,¹³ el cual actúa como un «puente» entre los individuos, posicionándose como el principal elemento para el funcionamiento eficiente de la democracia. Fox por su par-

5 Buchanan, J. «De las preferencias privadas a una filosofía del sector público», *Estudios Públicos*, núm.1, 1980, p.211.

6 Locución Latina de Juvenal. ¿Cómo controlamos a los que controlan?: Buchanan, J. «Mi Peregrinaje intelectual» *Conferencia en la Universidad Francisco Marroquín. 2001*.

7 Ros, JM, «Sociedad civil y religión en A. de Tocqueville», *Revista de Filosofía Moral y Política*, núm. 39, julio-diciembre de 2008, p.208.

8 Diamond, L. «Repensar la Sociedad Civil», *Revista Metapolítica*, vol. 1., núm. 2, abril-junio de 1997, p.2.

9 Diamond, L. «Repensar la Sociedad Civil», *Revista Metapolítica*, vol. 1., núm. 2, abril-junio de 1997, p.2.

10 Illanes, I. «Resumen Ejecutivo», en Mone L, Husock H, Rivers E, Schmidt D, «Sociedad Civil: La Experiencia Americana», Serie Informe Político N°89, Libertad y Desarrollo, febrero de 2005, p.1.

11 Fox, J. «Sociedad Civil y políticas de rendición de cuentas», *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 27, enero-junio de 2006, p.37.

12 Fox, J. «Sociedad Civil y políticas de rendición de cuentas», *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 27, enero-junio de 2006, p.37.

13 Putnam, R, «The strange Disappearance of Civil America», *The American Prospect*, 1996.

te, aborda estrecha relación entre la democracia y la rendición de cuentas, señalando que «los procesos democráticos generan, de manera inherente, resultados de rendición de cuentas».¹⁴

De modo similar, Llancar señala que una sociedad es democrática cuando los individuos gozan de una cultura democrática en otros ámbitos de su vida. Para reforzar lo anterior, Diamond afirma que la sociedad civil sostiene a la democracia cuando es capaz de generar «oportunidades para la participación e influye en todos los niveles del gobierno»¹⁵ siendo su principal función democrática establecer los cimientos que restrinjan el poder estatal.

Reforzando la idea anterior, se hace necesario destacar que la sociedad civil y la confianza, acorde a la OECD (2013),¹⁶ son el sustento de la elaboración e implementación exitosa de políticas públicas. De ahí que «el surgimiento de una sociedad más crítica ha transformado la visión de poder proponiendo la confianza como forma de coexistencia pacífica, exigencia de transparencia y garante de estabilidad».¹⁷

Cabe señalar que la experiencia nos permite afirmar que la corrupción, al afectar la confianza, es un fenómeno que también erosiona los niveles de cooperación entre los individuos. «Cuando no hay confianza no se coopera, no se hacen sacrificios en los momentos de crisis, ni se tienen los incentivos suficientes como para contribuir al bien común u obedecer la ley sin la necesidad de coacción».¹⁸ Un factor importante juegan aquí las instituciones (sean formales o informales), entendidas como «las reglas de juego que rigen el comportamiento de los sujetos, a los que proporcionan la estructura de incentivos para incidir en el valor de los costos de transacción».¹⁹

Por tanto, instituciones corruptas debilitan y distorsionan la estructura de las interacciones entre los mismos individuos y con su entorno, ya que aumentan la incertidumbre, y dificultan los intercambios. Por lo anterior, el valor de la confianza cobra cada día más importancia, al posicionarse como una variable esencial para la cooperación social y para un correcto desarrollo democrático.

En resumen, la importancia de contar con una sociedad civil sólida, dinámica y heterogénea, recae no sólo en su capacidad de actuar como un contrapeso legítimo al muchas veces excesivo poder del Estado, sino que además, es el elemento base que sustenta la confianza entre los individuos, la cual prevalece más allá de los gobiernos. Es efectivamente una responsabilidad –y también un desafío– de la sociedad civil, seguir exigiendo a las autoridades mayores niveles de transparencia al quehacer público, con el fin de generar una cultura de la transparencia. Como dijera el sociólogo Larry Diamond, la sociedad civil es «un instrumento vital para limitar el poder de los gobiernos democráticos, vigilar sus potenciales abusos y violaciones a la ley y someterlos al escrutinio público».²⁰

14 Fox, J. «Sociedad Civil y políticas de rendición de cuentas», Perfiles *Latinoamericanos*, núm. 27, enero-junio de 2006, p.42.

15 Diamond, L. «Reprender la Sociedad Civil», Revista *Metapolítica*, vol. 1., núm. 2, abril-junio de 1997, p.5.

16 OECD, Government at a Glance 2013, OECD Publishing, Paris.

17 Centro de Políticas Públicas UC, «Confianza, la clave para el desarrollo de Chile», Reporte, Centro de Políticas Públicas UC, marzo de 2015, p.9.

18 Centro de Políticas Públicas UC, «Confianza, la clave para el desarrollo de Chile», Reporte, Centro de Políticas Públicas UC, marzo de 2015, p.8.

19 Arias, X., Caballero, G., «Instituciones, Costos de Transacción y Políticas Públicas: un panorama», *Revista de Economía Institucional*, vol.5, núm., primer semestre de 2003, p.119.

20 Diamond, L. «Reprender la Sociedad Civil», Revista *Metapolítica*, vol. 1., núm. 2, abril-junio de 1997, p.4.

BIOGRAFÍA

Arias, X., Caballero, G., «Instituciones, Costos de Transacción y Políticas Públicas: un panorama», *Revista de Economía Institucional*, vol.5, núm., primer semestre de 2003, pp.1-30.

Buchanan, J. «De las Preferencias Privadas a una Filosofía del Sector Público.» *Revista Estudios Pùblicos*, nº 1, 1980. «Mi Peregrinaje intelectual» *Conferencia en la Universidad Francisco Marroquín. 2001.*

Centro Políticas Pùblicas UC. «Confianza, la clave para el desarrollo de Chile» *Centro Políticas Pùblicas* UC. Marzo de 2015.

Diamond, L, «Reprensar la Sociedad Civil», *Revista Metapolitica*, vol. 1., núm. 2, abril-junio de 1997, pp.1-13.

Ferguson, A. *Ensayo Sobre la Historia de la Sociedad Civil*. Traducido por María Isabel Wences Simon. Madrid: Akal, 2010.

Ferguson, N. «El poder de la Sociedad Civil: Más allá del Estado y del Mercado» Editado por Fundación para el Progreso. 2012.

Fox, J. «Sociedad Civil y políticas de rendición de cuentas», Perfiles *Latinoamericanos*, núm. 27, enero-junio de 2006, p.33-68.

Illanes, I, «Resumen Ejecutivo», en Mone L, Husock H, Rivers E, Schmidt D, «Sociedad Civil: La Experiencia Americana», Serie Informe Político N°89, Libertad y Desarrollo, febrero de 2005, pp.1-26.

Irarrázaval, I; Streeter, P y colaboradores, *Sociedad en Acción. Construyendo Chile desde las organizaciones de la Sociedad Civil*, Santiago, Centro UC Políticas Pùblicas & Chile + Hoy, 2017.

Locke, J. «Civil and Ecclesiastical Power» *Political Essays*, Cambridge University Press, 1997 (Original publicado en 1674), pp. 216-220.

Llancar, C., «Sociedad civil y participación ciudadana- cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones», *Interações*, v.9, núm. 2, jul-dic. 2008, pp.181-188.

Mone, Lawrence, Howard Husock, Eugene Rivers, y Daniel Schmidt. «Serie Informe Político N°89. Sociedad Civil: La Experiencia Americana» *Libertad y Desarrollo*. Editado por Ignacio Illanes. Febrero de 2005.

Mori Market Opinion. «Estudio Nacional de Transparencia. Novena Medición», Informe, Consejo para la Transparencia, noviembre de 2017.

O'Donnell, G. «Horizontal Accountability in New Democracies», en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (coords), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Reinner, 1999.

OECD, «Government at a Glance 2013», OECD Publishing, Paris, 2013.

Pavón, David, y Sabucedo. «El concepto de "Sociedad Civil": breve historia de su elaboración teórica» *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 11, nº 21 (2009): 69-92.

Putnam, R. «The strange Disappearance of Civil America», The American Prospect, 1996. Disponible en: <http://prospect.org/article/strange-disappearance-civic-america>. «Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America» JSTOR. Diciembre de 1995.

Ros, JM. «Sociedad civil y religión en A. de Tocqueville» *Revista de Filosofía Moral y Política*, nº 39, julio-diciembre de 2008, pp.205-216.