



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

---

LA OPINIÓN PÚBLICA Y LA AGENDA GUBERNAMENTAL  
EN EL CHILE POST-DICTADURA (1990-2014)

Tesis para optar título de Socióloga

CLAUDIA PAZ MARRÓ FREITTE

Profesor Guía: Rodrigo Asún

---

Santiago, enero de 2016

## Tabla de Contenidos

Tabla de Contenidos	ii
Índice de Gráficos	iii
Índice de Tablas	v
Capítulo 1. Introducción.	1
Capítulo 2. Marco Teórico	7
Capítulo 3. Marco Metodológico.	21
Capítulo 4. Resultados.	33
Capítulo 5. Discusión Final.	61
Referencias Bibliográficas.	68

## Índice de Gráficos

<b>Gráfico 1.</b> Resultados Encuesta CEP Pregunta sobre Tres Principales Problemas para Focalizar Esfuerzo del Gobierno	23
<b>Gráfico 2.</b> Resultados Encuesta CERC sobre los Tres Principales Problemas que Existen en Chile (Primer, Segundo y Tercer Lugar)	23
<b>Gráfico 3.</b> Porcentaje de Personas que Elige una de las Alternativas entre los Tres Principales Problemas que el Gobierno Debiera Esforzarse por Solucionar.	36
<b>Gráfico 4.</b> Evolución de Preocupación por Empleo (CEP) y Tasa de Desempleo (INE) entre 1990 y 2014. (Base 100 1990).	38
<b>Gráfico 5.</b> Cambios Anuales (en Puntos Porcentuales) de Preocupación por Sueldos (CEP) y Tasa de Inflación (FMI) entre 1990 y 2014.	39
<b>Gráfico 6.</b> Tag Cloud del Primer Discurso del 21 de Mayo del Presidente Patricio Aylwin A.	43
<b>Gráfico 7.</b> Tag Cloud del Primer Discurso del 21 de Mayo del Presidente Eduardo Frei R.	44
<b>Gráfico 8.</b> Tag Cloud del Primer Discurso del 21 de Mayo del Presidente Ricardo Lagos E.	44
<b>Gráfico 9.</b> Tag Cloud del Primer Discurso del 21 de Mayo de la Presidenta Michelle Bachelet J. (Primer Gobierno).	45

<b>Gráfico 10.</b> Tag Cloud del Primer Discurso del 21 de Mayo del Presidente Sebastián Piñera E	45
<b>Gráfico 11.</b> Tag Cloud del Primer Discurso del 21 de Mayo de la Presidenta Michelle Bachelet J. (Segundo Gobierno).	46
<b>Gráfico 12.</b> Porcentaje Dedicado a cada Tema en los Discursos 21 Mayo.	47
<b>Gráfico 13.</b> Gráfico de Autocorrelación.Presencia de Empleo en Agenda Pública.	56
<b>Gráfico 14.</b> Gráfico Autocorrelación de Parcial de Empleo en Agenda Pública.	56
<b>Gráfico 15.</b> Comparación entre Valores Predichos y Valores Observados de la Presencia de Empleo en la Agenda Pública, según Modelo ARIMA.	58

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1.</b> Comparación Pregunta sobre Problema más Preocupa y Problema Gobierno Debiera Esforzarse en Solucionar (CEP, mayo-junio 1990)	34
<b>Tabla 2.</b> Correlación de Preocupación por Temas con Crecimiento Anual del PIB.	41
<b>Tabla 3.</b> Correlaciones entre Opinión Pública y Agenda Gubernamental por Tema.	49
<b>Tabla 4.</b> Análisis de Regresión sobre Presencia de Tema Inflación en Discursos.	52
<b>Tabla 5.</b> Análisis de Regresión sobre Presencia de Tema Empleo en Discursos	53
<b>Tabla 6.</b> Análisis de Regresión de Importancia de Temas en Opinión Pública y PIB sobre Temas de Discurso 21 de mayo.	54
<b>Tabla 7.</b> Modelo ARIMA (0,0,0) sobre Presencia de Empleo en Discursos del 21 de mayo.	57
<b>Tabla 8.</b> Parámetros de Modelos ARIMA sobre Variables Dependientes de Importancia en Agenda Pública de Diversos Temas.	59
<b>Tabla 9.</b> Síntesis de Resultados de Asociaciones entre Preocupación de Opinión Pública y la Agenda de Gobierno.	61

## **Agradecimientos**

Para todos aquellos que me acompañaron y animaron, de manera perseverante, durante estos años. A los amigos entrañables y la familia. Muchas gracias por estar y el apoyo incondicional.

## Capítulo 1. Introducción

Entre las diversas percepciones que la ciudadanía tiene de la política nacional actual es que existe un divorcio entre las preocupaciones de los individuos y las preocupaciones de la “política”. Asimismo, diversas encuestas han mostrado la alta desafección que experimenta la ciudadanía por la política. Una reciente encuesta UDP (2014) muestra que un 20% de la población tiene confianza en el gobierno, cifras que bajan al 6,4% por el Congreso y al 4,4% por los partidos políticos. Al mismo tiempo, la encuesta CEP de Noviembre (2014) muestra que sólo un 12% de la población piensa que, de discutirse en el Congreso una ley que considerara injusta, el Congreso prestaría atención a sus demandas de hacer algo al respecto. La disminución constante de la participación electoral también puede observarse como un signo de distancia. La idea de un déficit de representación política ha aparecido en diversos estudios (Valenzuela 2011, del Tronco 2013, Ruiz y Boccardo 2014, p 11). De hecho, se puede plantear que una parte importante de los problemas que se evidencian en la arena política nacional en los últimos años se deben, finalmente, a esa diferencia y distancia. Las personas abandonarían y se despreocuparían del ámbito político, porque, lo que allí sucede no da cuenta de sus intereses. La encuesta CEP antes mencionada plantea que un 64% de la población piensa que los políticos están en política sólo por sus beneficios personales (que ha subido de un 55% el año 2015 de acuerdo a la misma encuesta).

La intención de esta investigación es preguntarse por sobre esa relación y establecer las dinámicas de la relación entre la opinión pública y la política, en particular en la agenda de los distintos gobiernos chilenos desde la reinstauración de la democracia. La pregunta subyacente es si, ese diagnóstico tan amplio en la sociedad chilena, es una descripción adecuada de la relación entre la ciudadanía y la política, y examinar en cierto detalle si, y cómo, la ciudadanía ha podido influenciar las preocupaciones del mundo político.

La literatura de ciencias sociales ha analizado intensamente lo ocurrido desde la reinstauración de un régimen democrático en Chile. Con diferentes evaluaciones y con distintos marcos analíticos, sin embargo, parece posible recuperar algunos

elementos en común en esas descripciones. Lo que aparece como central es una limitación de los elementos que estaban en juego en el campo político, la así llamada democracia de los acuerdos (Garretón 2012). Al mismo tiempo, se observa una mayor presencia de visiones sobre la política que marcaban su carácter de sistema autónomo, y que le daban menor relevancia a la relación con actores sociales organizados. Los actores involucrados en la naciente democracia estaban, sobre todo, preocupados del orden y la estabilidad del régimen que se estaba constituyendo.

Por un lado, estas dinámicas pueden observarse como una forma de producir la distancia que se mencionó anteriormente: al cerrar la discusión y al perder relevancia la representación de los actores sociales, en aras de un consenso sistémico, el resultado no podía ser otro que una progresiva distancia entre la sociedad y la política. En una sociedad en que diversos estudios mostraban elementos de malestar y de crítica a cómo se organizaba la sociedad, la política en lo fundamental no daba cuenta de ello y le daba la espalda.

Sin embargo, lo anterior no representa toda la historia, y no representa –por cierto– la autocomprensión de esos actores. Porque, frente a la idea de representación social, aparece la idea de la representación de la opinión pública. Para decirlo de otro modo, y mostrando así además que las formas de conocer la vida social son parte ellas mismas de transformaciones sociales, la democracia chilena post-1990 es una democracia con encuestas, lo que la diferencia con claridad de la democracia anterior al golpe militar. Además, es una democracia donde se extiende la idea que las encuestas muestran la opinión pública, son fieles informantes de lo que ella piensa, y luego las preocupaciones ciudadanas se muestran en ella. Las encuestas no son sólo una forma interna a través de la cual opera el sistema político (que encuentra en ellas la información necesaria para conocer tendencias, conocer los mejores candidatos o seguir las campañas), sino además cumpliría una función relevante para la operación del régimen democrático: Es la correa de transmisión de las preocupaciones ciudadanas al régimen político. Lo que no se logra a través de la organización social, y que no es

claro que suceda con el voto en sí, podría entonces ocurrir a través de las encuestas de opinión.

Como lo señala Carlos Huneeus en *Democracia versus encuestocracia*, “las encuestas son instrumento inherente a las democracias. Los académicos las usan para comprender las opiniones y actitudes de los individuos y explicar así los cambios sociales y políticos. Los partidos recurren a ellas para determinar sus candidatos a las elecciones, empleándolas como sustituto de una de sus funciones de representación” (2007: 454).

A partir de lo anterior, se llega a una pregunta más concreta en relación a las encuestas y su rol dentro de las democracias ¿Han cumplido la función de transmitir las preocupaciones ciudadanas al régimen político? ¿Efectivamente *las preocupaciones ciudadanas tal como la muestran las encuestas* son recogidas en el sistema político? Es importante enfatizar que se hace referencia a las preocupaciones como aparecen en las encuestas: Porque tanto para los analistas como también para los actores del sistema político las reales preocupaciones ciudadanas –si no correspondieran a lo que plantea las encuestas- nos son necesariamente desconocidas. En ese sentido, un tema que se puede abordar, aunque sea de forma muy general, es ¿resulta posible determinar algún nivel de sesgo en la información que entrega las encuestas? Aun cuando no resulta posible entregar resultados definitivos, dado que no se cuenta con información independiente del estado de la opinión ciudadana, sí resulta posible evaluar en algún grado las preguntas y eso será algo que también se abordará en esta investigación.

Volviendo al dato mencionado al inicio de la distancia entre la política y la población. El resultado de esta indagación puede arrojar dos situaciones.

En la primera de ellas, sucedería que los actores políticos en Chile sí intentan dar cuenta de las preocupaciones ciudadanas –se observa un efecto de ellas en ese mundo. Así, no se podría responsabilizar, como causa de la desafección ciudadana, una insuficiente preocupación de la política de intentar acercarse. Las causas de ello serían otras –las que pueden ir desde algunas que de todas formas están cerca del mundo de la opinión pública (por ejemplo, que las encuestas son

malas informantes de la opinión, o que ese esfuerzo por dar cuenta de esas preocupaciones enfrenta problemas o insuficiencias en su aplicación), a otras que pueden deberse a dinámicas muy ajenas a este mundo (por ejemplo, asociadas al funcionamiento institucional y a las limitaciones que él pone, o en relación al impacto de la comunicación en general en la forma en que los ciudadanos piensan la política). Pero, la solución de la distancia, y de la falta de legitimidad del mundo político, tendría sus causas fuera de la relación que se investiga.

Por otro lado, puede ocurrir que los actores políticos no intenten dar cuenta de las preocupaciones ciudadanas. Ello haría más plausible la idea que la desconfianza y desafección de la ciudadanía frente a la política y a los políticos tendría entre sus raíces una elección por parte de mundo político: la de no buscar siquiera dar cuenta de las demandas de la ciudadanía. Aunque el estudio que se desarrolla en la presente tesis no corresponde a un estudio de carácter causal, resulta necesario reconocer que las interpretaciones que los analistas suelen hacer de estos temas tienden a tener un carácter causal, o al menos intentan aproximarse a ello. Luego, aun cuando este estudio no puede contrastar la idea que esa falta de preocupación sea un factor causal de la desafección, si al menos –de darse esta segunda situación- se podría plantear que entrega elementos de juicio que hacen más razonable dicha interpretación.

En cualquier caso, más allá de la situación empírica que se encuentre, es necesario enfatizar lo siguiente: En un régimen democrático que se basa, discursivamente al menos, en la idea de cómo representa a las personas a través de las mediciones de opinión pública, se sigue que se está haciendo entonces una promesa práctica a los ciudadanos: que se los escuchará a través de las encuestas. De esta manera, el cumplir con esa promesa aparece como un requisito de honestidad del propio sistema. Las consecuencias de no cumplir con el responder a lo que los ciudadanos plantean a través de las encuestas pueden ser múltiples, y podrá ser abordada a través del presente estudio, pero algo resulta relativamente claro: Un régimen político que no cumple con algunas de sus promesas básicas puede encontrarse con problemas serios cuando es puesto a prueba. La legitimidad, si se quiere, quizás no parece como un tema tan relevante

cuando las cosas “funcionan”, o al menos, su cuestionamiento. Así, la operación normal, o en régimen, del sistema puede ser suficiente para su reproducción. Pero, en los momentos de crisis se puede hacer necesario hacer uso de la legitimidad para tener la capacidad operativa de resolverla. Pero esa reserva de legitimidad, puede no estar disponible cuando no se cumplen esas promesas básicas. He ahí entonces, también la relevancia normativa y práctica del presente estudio.

A continuación, se presenta de manera más formal los objetivos y pregunta de investigación que ordenan la presente investigación.

### **Pregunta de Investigación.**

¿Qué relaciones existen entre la importancia de los temas señalados como principales problemas en la opinión pública y la importancia de esos temas en la agenda gubernamental en Chile?

### **Hipótesis.**

Existe una relación entre los temas que le importan a la ciudadanía, expresados en términos de opinión pública, y la política, en particular en la agenda de los distintos gobiernos desde la reinstauración de la democracia.

### **Objetivo General.**

Describir las relaciones existentes entre la importancia de los problemas de acuerdo a la opinión pública y la relevancia de esos temas en la agenda gubernamental en Chile

### **Objetivos Específicos**

1. Describir el nivel y evolución, entre 1990 y 2014, de la percepción de principales problemas por parte de la opinión pública chilena.
2. Describir el nivel y evolución, entre 1990 y 2014, de la presencia de principales temas en la agenda del gobierno.

3. Establecer asociaciones entre la evolución de la opinión pública y agenda de gobierno en torno a los principales problemas nacionales.
4. Determinar si el grado y tipo de asociación cambia según distintos tipos de problema nacional.
5. Establecer si hay elementos de rezago, promedio móvil o diferencias en la asociación entre la tematización de problemas según la opinión pública y agenda de gobierno.
6. Establecer si la asociación entre la tematización de problemas según la opinión pública y la agenda de gobierno se ve afectada por terceros factores, como tendencias objetivas conocidas (por ejemplo, el nivel de desempleo).

## Capítulo 2. Marco Teórico

### 2.1 El Concepto de Opinión Pública.

El concepto de opinión pública, en el discurso cotidiano, se asocia a la distribución de la opinión declarada de las personas frente a un conjunto de temas determinado. En otras palabras, la opinión pública es lo que muestran las encuestas.

Sin embargo, es importante señalar que este concepto de opinión pública ha sido discutido teóricamente. Hay dos tipos de planteamientos a este respecto que resultan de interés, y que pueden servir para caracterizarlo.

La primera visión es la que se puede asociar a Jürgen Habermas en *Historia y Crítica de la Opinión Pública* (1994). El concepto original corresponde más bien a una esfera de discusión, que es pública porque precisamente las personas (privadas) discuten públicamente sobre distintos temas (algunos públicos, pero también otros más bien privados). En consecuencia, es el lugar donde se realiza la discusión lo que la transforma en algo público. Para Habermas, entonces, la opinión pública es algo que opera en la esfera pública, y es la creación de esa esfera la que resulta crucial. En la concepción de Habermas, la esfera pública moderna es una forma específica de lo público, que se distingue de representaciones anteriores, que más bien se denomina representación estamental, siendo ésta una forma en que el espacio público se forma por un mostrarse “en público” de las personas “públicas”. Así, las ceremonias oficiales de autoridades como los reyes la forma más cabal de ello (Valenzuela Márquez, 2001, ha mostrado la importancia de esta forma de lo público en el Santiago colonial). Frente a lo anterior, la esfera pública moderna se conforma por un espacio más abstracto, en donde sus participantes no necesariamente tienen interacciones cara-a-cara (Thompson, 1995) e interactúan a través de diversos medios: desde las conversaciones de café, a salones literarios, hasta los primeros periódicos y revistas, y la difusión de un público lector amplio. Un elemento crucial de esta opinión pública es que quienes la componen ya no son, como lo era

anteriormente, personas que cumplen funciones públicas, sino ciudadanos privados –que hacen ejercicio privado de su razón pública, de acuerdo a Kant (o sea, orientado a los temas públicos)-.

Lo que resulta crucial para Habermas, y que enfatiza claramente, es que ésta es una esfera de discusión: “La opinión del público racionante no es ya simple opinión, no coincide con la mera *inclination*, sino con las reflexiones privadas acerca de los asuntos públicos y con la discusión pública de éstos” (Habermas, 1994: p 129). La mera declaración de opinión no es opinión pública a menos que pase por el medio de la crítica y la discusión colectiva. Habermas se esfuerza en su texto en mostrar la existencia efectiva de esa esfera de discusión crítica y de sus prácticas (desde los cafés, pasando por los salones literarios, las revistas, etc.) y como ella se expande en el siglo XVIII, temas con que la investigación histórica posterior –en general- se ha mostrado de acuerdo (Horn Melton, 2001).

La reducción de la discusión pública a la opinión pública es, en Habermas, un proceso histórico real. En otras palabras, lo que alguna vez fue un espacio real de discusión crítica, se transforma efectivamente en un espacio de agregación de opiniones, donde ya no hay discusión. Lo cual tiene como consecuencia, quizás no buscada por el propio Habermas, que efectivamente tiene sentido en sociedades contemporáneas centrarse en esa opinión pública, para Habermas una opinión pública degradada, que no procede de una discusión, puesto que es la que realmente existe en las sociedades contemporáneas.

Sin embargo, es necesario mencionar otro tema antes de terminar con el concepto Habermasiano: ¿Se puede plantear que la esfera pública ha desaparecido? Una forma de leer el argumento de Habermas es plantear que la transformación de la opinión pública que plantea implica más bien una desaparición de la esfera pública: la nueva opinión pública es una que opera sin la esfera pública de discusión. Sin embargo, recientemente Lunt y Livingstone (2013) han hecho ver la gran cantidad de estudios que en la última década han usado el concepto (y la discusión de Habermas) aplicando la idea de una esfera pública discursiva a la sociedad contemporánea y Dahlberg (2014) respondiendo a los críticos post-estructurales, nos muestra la vigencia del concepto como herramienta para el

análisis de la sociedad contemporánea. Y ello evidencia que, aunque ha emergido una opinión pública no racionante, la esfera pública –como lugar de crítica y discusión- parece seguir existiendo de algún modo (podrían aun existir espacios donde opera la deliberación y la discusión).

Sin embargo, existiendo o no, esto es distinto de lo que ocurre en la opinión pública. De este modo, el argumento de Habermas termina postulando la existencia de una opinión pública para las sociedades contemporáneas que es un mero agregado de las opiniones individuales.

Una segunda postura crítica de la visión de “sentido común”, y de gran influencia, es la de Bourdieu: *La opinión pública no existe* es el título de una conferencia suya en 1972 y uno de sus textos más famosos al respecto (en Bourdieu, 1990). La opinión pública no existe porque, finalmente, es el resultado de múltiples operaciones: es producto de quienes eligen los temas que deben ser tratados en dicha “opinión”, y de quienes definen cómo han de preguntarse estos, y de quienes la interpretan. La reducción de las diversas impresiones de las personas a una respuesta específica, del cual las personas quizás ni siquiera se han preguntado, es una producción. Más aún, Bourdieu enfatiza que la capacidad de pertenecer a esa opinión pública, supuestamente universal y representativa de toda la población, está desigualmente distribuida: así, entonces, Bourdieu explica (como lo hace en *La Distinción*, 1998) que en los sectores populares resulte más común no responder a las preguntas de una encuesta porque ellos no se percibirían a sí mismos como contando con la capacidad para una respuesta individual sobre los temas: los estratos populares, siempre pensarían en términos de conjuntos, de la importancia del número, y luego pasan a confiar su “opinión individual” a otro –“el partido sabe lo que yo debo pensar” es el ejemplo que usa el autor reseñado-. Para Bourdieu, entonces, la idea de tener una opinión individual, el fundamento ontológico de las prácticas de encuesta, es algo socialmente construido.

Sólo a través del olvido de todo el dispositivo de producción de la opinión pública es que se puede llegar a pensar, plantea Bourdieu, que los resultados de una encuesta “representan” lo que las personas “realmente” piensan, como la visión de

sentido común parece pensar. La importancia de recuperar el carácter dinámico y construido de la opinión pública es algo que ha sido recogido en la literatura (ver por ejemplo, Perrin y McFarland, 2011).

La crítica, de ser cierta, muestra una construcción real: puede ser que la opinión pública tal como es construida a través de esas múltiples agencias no represente lo que la visión ingenua piensa, es decir, no sea la “verdadera” opinión representativa de las personas. Pero representa algo que, de igual manera, opera de forma efectiva en la sociedad. Plantear que esa construcción muestra la falsedad o inexistencia de la opinión pública es caer en una visión positivista de la realidad social, una que supuestamente estos críticos intentan superar. Lo que las encuestas muestran es, irremediabilmente, “algo”, e incluso si no es más que producto de lo que las personas responden a una construcción social, ese algo es real y tiene consecuencias. Al fin y al cabo, todo en la sociedad es una construcción social, y no por ello deja de existir.

En última instancia, resulta un concepto de opinión pública restringido: opinión pública es, y es nada más que la distribución de respuestas sobre un tópico establecido en un momento dado en una población dada. De hecho, ello corresponde en cierto sentido a la evolución de la auto-comprensión de la idea de opinión pública con el desarrollo de las encuestas masivas (Rospir, 2012): bajo esta idea la opinión pública corresponde a lo que se dice en las encuestas, con la sola diferencia que en este caso no se está diciendo que a través de las encuestas se plantea la verdadera opinión de las personas (que sería lo que los procesos de discusión pública en medios no mostrarían). Más allá del estatus de las respuestas de las personas en encuestas, el caso es que esas respuestas existen y que tienen influencia en las operaciones políticas. En general entonces, la opinión pública es profundamente distinta (y no debe confundirse y suplantar) a procesos de elaboración y discusión. Ella es también distinta (y nuevamente, no debe confundirse y suplantar) con las opiniones reales de la población. Pero no por eso deja de ser relevante y afectar los procesos sociales.

## 2.2 Opinión Pública y Democracia

La discusión anterior tiene consecuencias para una de las auto comprensiones más comunes en el campo del estudio de la opinión pública: que esta medición, mostrando las opiniones de la población, es una forma de desarrollar la democracia (Rospir, 2008: 154). La encuesta es, en cierto sentido, una forma de votación –y la homología estructural entre votación y encuesta ha sido puntualizada por Ibáñez (1979), y puesta como una de las razones por las cuales las encuestas electorales funcionan: porque replican exactamente el dispositivo social que intentan medir. En ambos casos, las personas se enfrentan a conjuntos pre-determinados de respuestas sobre las cuales su propia conducta se reduce a tener que elegir una opción entre ellas (Ibáñez 1979, 1985). La publicación de los resultados de encuesta sería bajo esa concepción una de las formas en que la opinión de las personas se puede manifestar como fundamento del gobierno, y es una forma de “votación” permanente.

De acuerdo Huneus, las encuestas permitirían corregir, de alguna manera, la desigualdad política existente, donde los individuos tienen una capacidad diferenciada para comunicar sus intereses a la autoridad, de acuerdo a su poder político y económico (2007).

Si ello fuera correcto, entonces la relación entre las opiniones y preferencias de la población con las políticas realizadas por los gobiernos debiera ser motivo de investigación permanente. Sin embargo, esto no ha tenido demasiada importancia como tema de investigación reciente en la disciplina: “In contemporary sociology the once prominent study of public opinion has virtually disappeared. None of the leading theoretical models in the closest disciplinary subfield (political sociology) currently provide ample or sufficiently clear space for consideration of public opinion as a possible factor in shaping or interacting with key policy or political outcomes in democratic polities” (Manza y Brooks, 2012: p 89). Parte importante del trabajo en, por ejemplo, políticas de bienestar, ha usado otros paradigmas (Myles, 2006). Sin embargo, existe evidencia para mostrar que existe una cierta

relación entre las opiniones y las políticas (Brooks y Manza, 2006). La discusión anterior es una discusión sobre preferencias y sus efectos, sobre la *responsiveness* de los gobiernos a la población, que en principio se puede plantear es necesaria para la democracia.

A partir de lo anterior cabe plantearse la pregunta ¿Por qué debiera ser relevante esta asociación entre opinión pública y democracia si la opinión pública es lo que se ha planteado que es? Dado que no es la verdadera representación de la opinión de las personas, entonces se podría establecer que no debiera tener consecuencias directas sobre los gobiernos democráticos, los que finalmente intentan efectivamente representar fielmente la opinión ciudadana. ¿Puede pensarse la representación democrática sin un momento de deliberación y discusión?, que es precisamente el elemento que la opinión pública, como tal, elimina.

En este punto, cabe recordar lo que ya se mencionó de Ibáñez. Más allá de lo que los sistemas democráticos piensen de sí mismos, o de la forma en que intenten presentarse, el hecho es que la democracia representativa al momento de relacionarse con los ciudadanos, a través de una elección, opera efectivamente igual que una encuesta. Puede que ese momento no sea todo lo que una democracia es, pero representa un momento que es parte efectiva del funcionamiento de la democracia. Todo el posible sesgo que pueda tener una encuesta como forma de representar la opinión real de la población, es algo que también, a su vez, pueden tener las elecciones de una democracia.

A partir de lo anterior, la forma en que la opinión pública se relaciona con la política de los gobiernos adquiere importancia práctica y teórica.

### **2.3 La Relación entre la Opinión y los Gobiernos Democráticos.**

#### *De los efectos directos a los efectos contextuales*

En principio, podría pensarse que la relación entre la opinión pública y el gobierno de una democracia es (o debiera ser) directa: lo que aparece en la opinión pública debiera transformarse en política de gobierno. La idea que en una democracia el

gobierno representa la voluntad del pueblo, que corresponde a una de las vertientes históricas de comprensión de las democracias (la que Riker ha llamado populista, 1982), equivale a pensar en que la relación realmente democrática es la directa. Sin embargo, se puede plantear que la mayoría de las teorías “realistas” de la democracia implican que ello no ocurre (la tradición elitista schumpeteriana por ejemplo, ver Vidal de la Rosa, 2010, y Riker, 1982, la analiza como tradición liberal): los gobiernos no necesariamente dan cuenta de la voluntad popular, a lo más la democracia es una forma de recambio pacífico de élites a través del cual se ejerce un cierto veto desde parte de la población.

Para entender la relación entre opinión pública y gobierno puede ser relevante observar la transformación en una línea de investigación paralela, los estudios de medios de comunicación. En esta línea, a grandes rasgos, se pasó de estudiar un efecto directo (de los medios a la población, que sería equivalente al efecto directo de población al gobierno) a efectos más bien contextuales. Luego, podría ser interesante indagar si en el tema de la presente investigación se podrían observar efectos de índole contextual más que directa, entre la opinión pública y los gobiernos.

En la investigación sobre medios de comunicación, durante mucho tiempo (y todavía hoy), se pensaba que los medios tenían influencia directa en las personas (la así llamada posteriormente *hipótesis de la aguja hipodérmica*). Pero la investigación ha mostrado que, de hecho, ello no ocurre (por ejemplo, ver Boni, 2008 y Lozano Rendón, 2007). Más que los mensajes de los medios sean sencillamente tomados por las personas, el consumo de medios es “activo”, en el sentido que es el consumidor, a través de sus propias creencias y actitudes, quien selecciona los contenidos a los que se expone o como los interpreta (ver por ejemplo, Miller, 2009: 136-137 o Morley, 2003). Lo anterior es paralelo a la evolución del concepto de opinión pública (como Rospir, 2008 lo ha mencionado): bajo la crítica de la hipótesis la concepción discursiva y deliberativa de esfera pública, no tendrían importancia directa en la opinión de las personas, por lo que lo relevante sería analizar las opiniones reales de las personas, siendo que ello

correspondería a la opinión pública y no las discusiones que aparecerían en los medios.

Ahora bien, la investigación posterior ha recuperado un papel para las influencias de los medios, pero ya dissociada del contenido directo: esta es la hipótesis de la *agenda setting* (McCombs y Shaw 1972, 1995) y la emergencia posterior de otros modelos como *priming* (Domke, Shah, y Wackman 1998) y *framing* (Scheufele 1999). Todos estos modelos aparecen como formas de recuperar cierta influencia de los medios en la opinión, aun cuando se rechace la influencia directa (ver la revisión de Scheufele y Tewksbury, 2007). Estos modelos, de acuerdo a la revisión mencionada se pueden caracterizar de la siguiente manera:

- La hipótesis de la agenda setting implica que “there is a strong correlation between the emphasis that mass media place on certain issues (e.g., based on relative placement or amount of coverage) and the importance attributed to these issues by mass audiences” (Scheufele y Tewksbury 2007: 11).
- La hipótesis del priming, que está asociada a lo anterior, es que el contenido de los medios impulsa a las personas a emplear ciertos temas específicos (los que plantean los medios) para construir sus evaluaciones.
- Finalmente, la hipótesis del framing plantea que la forma en que un contenido se caracteriza en los medios, tiene una influencia en cómo se entiende dicho contenido por las audiencias. Mientras que las hipótesis anteriores se basan en un modelo de accesibilidad (los medios afectan qué consideraciones y temas más fácilmente acceden a la memoria), la hipótesis del framing es más cognitiva y dice relación con la forma en que la información se vuelve significativa para las personas.

En este punto, es necesario hacer mención al llamado “Espiral del Silencio”, teoría desarrollada por Elisabeth Noelle-Neuman (1977) que aborda cómo los medios de comunicación participan en la formación de la opinión pública. En términos generales, se plantea que, mientras más difundida está una versión dominante a través de los medios de comunicación, donde incorpora el rol de la televisión en este proceso, más “silenciosos” estarán las voces con opiniones diferentes. Sin embargo, siendo Noelle-Neuman una autora fundamental en el desarrollo del

estudio de la opinión pública, no se ahondará en esa teoría dado que se sale del marco estricto de la pregunta de esta tesis. Adicionalmente, cabe señalar que el desarrollo de las redes sociales, e internet en su base, han generado un debate crítico a la teoría de espiral del silencio, tema que no será abordado en esta investigación, ya que se distancia de la pregunta que se intenta responder en este ejercicio.

En todos ellos, lo que se nos dice es que los medios, más que decirnos qué tenemos que pensar, nos dicen sobre qué y cómo tenemos que pensar. Los efectos de los medios siempre dependen de las disposiciones y características de las personas: por ejemplo, en la hipótesis del framing, los medios no crean directamente los marcos de interpretación, esos ya existen en las personas, lo que hacen es que al usar determinado marco (y no otro) pueden tener efectos. Las reflexiones recientes de Lakoff (2004) sobre las metáforas políticas, y como ellas – diseminadas desde los medios- orientan la discusión pública son relevantes también (Dader, 2008). Son esos efectos contextuales los que aparecen como más relevantes para entender la relación entre los medios y la opinión de las personas.

En consecuencia, se puede plantear una hipótesis análoga para la relación opinión pública y agenda gubernamental: si lo que se ve afectado, más que lo que las políticas específicas (que es lo que los gobiernos deciden hacer), es el hecho que es sobre esas políticas que hay que trabajar. En otras palabras, si los problemas que plantea la población como los principales problemas del país dicen relación con los problemas que plantea el gobierno en sus agendas de política pública, más allá del hecho que las políticas específicas planteadas por los gobiernos sean efectivamente las que preferiría la opinión pública.

#### *La evidencia de los efectos de opinión pública sobre la política gubernamental*

En relación a la posible existencia de efectos de la opinión pública sobre la agenda gubernamental, Jones y Baumgartner (2004) han mostrado que, al menos en algunos países (como Estados Unidos), se encuentra un grado de asociación relevante entre ambas dimensiones. Bevan y Jennings (2014: 51) han

evidenciado, usando datos del Reino Unido y de Estados Unidos de América, que “the policy agendas of governing institutions in both countries exhibit a substantial degree of responsiveness to the issue priorities of the public”. Estos resultados muestran, entonces, que la idea que existe una relación entre ambas dimensiones tiene algún nivel de apoyo empírico, y que tiene interés explorar que ocurre, entonces, en el caso nacional.

La literatura sobre estos temas muestra que la relación entre ambas dimensiones no es directa y depende de múltiples factores intermedios: el estudio ya mencionado de Bevan y Jennings (2014), muestra que la relación entre las preocupaciones de la población y las políticas de gobierno depende de factores institucionales, en particular lo que ellos denominan la fricción –los costos asociados a los cambios-. En estructuras políticas de menor fricción, donde es “más fácil” realizar cambios, hay mayor relación entre la opinión pública y las políticas gubernamentales, mientras que en estructuras de mayor fricción existe menor relación. Un estudio de Hobolt y Klemmensen (2008) plantea que la relación entre la opinión pública y las políticas depende del nivel de conflicto político: a mayor nivel de conflictividad (political contestation) mayor es la relación existente entre ambos: “the general contention of this article is that political institutions, which place executives under greater competitive pressure, tend to produce policy promises and behavior more in line with majority opinion” (Hobolt y Klemmensen, 2008: 312)

Una de las dimensiones que estructura esta relación la constituyen los propios medios de comunicación. La lógica de los efectos de *agenda setting* y otros similares que se están usando para analizar la relación también hace ver que ellos también podrían ser factores relevantes. Del mismo modo que la opinión pública puede actuar como un elemento que “pone” los temas por lo que los gobiernos responden, que es el argumento que se ha estado desarrollando, esa opinión pública –por el concepto y forma que ha sido pensada en esta tesis- a su vez es producida socialmente, y en esa producción, los medios (a través de los mecanismos propuestos) también tienen que ver. En otras palabras, el examen de la lógica de efectos en la relación que se observa (de la opinión pública a la

agenda) podría observarse también en la relación bajo la cual se pensaron inicialmente esos efectos (de los medios a la opinión pública).

De hecho, el posible efecto que podrían tener los medios en las relaciones observadas, hace pensar en general en el tema de los procesos y elementos que pueden causar las dinámicas de la opinión pública. Por ejemplo, la lógica de un efecto de *agenda setting* puede verse como una relación desde la opinión pública hacia el gobierno. Pero, entonces, la relación también puede tener otras direcciones: puede ser la agenda de gobierno la que genera un efecto de *agenda setting* en la opinión pública. Podría darse una retroalimentación entre la agenda y la opinión. Especificar qué tipo de dinámicas existen, y observar a su vez posibilidades más complejas, es algo que se requiere para tener una imagen completa de la forma en que interaccionan los temas, la opinión pública y la agenda gubernamental.

Un análisis completo de estas relaciones supera las posibilidades de una tesis. Sin embargo, es útil tener en consideración esas posibilidades porque hacen ver la centralidad de lo siguiente: dado que la opinión pública a su vez tiene causas, es posible que esa causa sea la que afecte a la agenda gubernamental, más que la opinión pública. En la terminología clásica, el efecto de opinión pública podría ser un efecto espurio. Si uno supone que las personas son relativamente razonables, entonces se puede plantear que las preocupaciones de las personas tendrán alguna relación con consideraciones objetivas: las personas se preocuparían más del empleo en períodos de alto desempleo<sup>1</sup>. Luego, como esas situaciones objetivas, en el caso de asuntos que se perciben como posibles problemas, suelen muchas veces ser medidas periódicamente en la sociedad, es posible preguntarse si no serán más bien el movimiento de esos indicadores lo que podría explicar, al mismo tiempo, la situación de la opinión pública y la agenda gubernamental. Los gobiernos contemporáneos son gobiernos que continuamente están monitoreando

---

<sup>1</sup> Si se asume que los problemas son siempre creados socialmente, que de hecho es la construcción social de problemas una de las tareas básicas de la política (Lechner 2007), esto sigue siendo válido en tanto en una sociedad esa construcción sea amplia. Puede ser cierto que para que el desempleo se constituya como problema se requiere un discurso social (que por ejemplo lo piense como algo solucionable socialmente), pero una vez dada esa construcción, entonces sucede que la relación entre la situación objetiva –alto desempleo- y el estado subjetivo – el desempleo es un problema- puede darse sin más.

las sociedades que, en principio, dirigen; y ese monitoreo incluye tanto el de la situación subjetiva de la opinión –a través del aparato de las encuestas de opinión pública- como la medición de circunstancias objetivas –a través de todo el aparato de mediciones estadísticas oficiales-. Luego, tiene relevancia estudiar cómo el movimiento de esos indicadores puede afectar las relaciones que se está investigando. Al mismo tiempo, dado que por el argumento interesarían los indicadores medidos –que le permiten a los miembros de una sociedad monitorearla- entonces se está haciendo referencia a datos que son parte de las discusiones públicas.

En todo caso, en la medida en que la opinión pública, más allá de su carácter construido, efectivamente opera como una dimensión con niveles de autonomía sobre el gobierno, es que –en principio- pueden operar las distintas formas de control democrático sobre los gobiernos. De alguna forma, la investigación que se realiza aquí, aunque de manera limitada, también puede aportar a temas que – además de ser analíticamente relevantes- resultan de importancia normativa para la sociedad chilena actual.

*Cómo investigar los temas: ¿Temas importantes o temas más problemáticos?:*

La discusión anterior en torno a la posibilidad de ciertos efectos análogos a la *agenda setting*, dice relación con cómo se articulan los temas: la opinión pone los temas de la agenda de gobierno (o al revés). Pero, ¿qué dice sobre los temas esta afirmación?

En la práctica, las encuestas resuelven lo anterior identificando los temas a preguntar con “los problemas más importantes a resolver”. Ahora bien, en la literatura se ha desarrollado una discusión sobre lo que indican estas preguntas, ya que ellas podrían mezclar y confundir dos dimensiones que se pueden diferenciar: la importancia (*salience*) de un tema, con la caracterización de ese tema como problema (Wleizen, 2005). El autor antes ha intentado, a su vez, tratar de distinguir esas dos dimensiones. Sin embargo, estudios recientes han mostrado que esos intentos no han logrado, de hecho, hacer operativa la distinción y la relevancia (*salience*) permanece un concepto elusivo (Jennings y Wleizen, 2011).

A pesar de lo elusivo de la diferencia, en principio ella parece razonable. Cabe preguntarse entonces por lo que sucede con temas que la opinión pública piensa que son importantes pero que al mismo tiempo no observa como problemáticos (al menos en ese momento). En la forma en que se preguntan, ellos debieran perder peso en las preguntas de opinión pública: en la medida en que no se perciben como tan problemáticos cabría esperar que tuvieran menor espacio en la agenda gubernamental (“habría menos cosas que hacer” con ellos). Este argumento olvida que hay muchos temas que deben ser parte de la agenda simplemente como continuidad (y para asegurar, por ejemplo, que no sean problemas). Temas como esos aparecerían con más fuerza en la agenda gubernamental que en las encuestas, pero esa diferencia no implicaría necesariamente una distancia entre agenda gubernamental y la opinión pública. De acuerdo a la distinción que se está discutiendo, podrían ser temas que la opinión pública declara relevantes pero no que observa como particularmente relevantes. La situación de los asuntos de Relaciones Exteriores, que en encuestas en Chile es tradicionalmente puesto como entre las áreas de mejor desempeño del gobierno, pero que no aparece como entre los temas más problemáticos, podría ser un ejemplo de esta situación. Dado que no se ha podido hasta ahora poder diferenciar ambas dimensiones, y que los datos existentes no lo hacen, no cabe más que evaluar la existencia de esa situación (casos de temas relevantes pero no necesariamente problemas en el momento de hacerse la encuesta) de forma analítica (si se quiere, *a priori*) dependiendo de los casos. Pero ello es claramente insuficiente. De hecho, eso hace quizás más atendible tener una especial preocupación respecto de que los temas que se compararían en agenda de opinión pública y gubernamental sean aquellos donde esas dinámicas (temas importantes pero menos problemáticos) no ocurran, o al menos donde se tenga alguna base para pensar que no ocurren.

La discusión anterior, sobre la diferencia entre la importancia de un tema y su construcción como problema, es una discusión de índole conceptual, pero al mismo tiempo tiene consecuencias metodológicas, por ejemplo en torno a las formas de indagación. El lazo entre la discusión conceptual y la discusión

metodológica obliga, entonces, a entrar más de lleno a estas últimas preocupaciones, que son materia del siguiente capítulo.

## Capítulo 3. Marco Metodológico.

### 3.1 Fuentes y Datos Disponibles.

El primer tema metodológico a resolver es con qué datos se cuentan para responder a la preocupación sobre la relación entre la agenda gubernamental y la opinión pública. Aunque el análisis de la relación entre ambas dimensiones puede, en última instancia, ser realizado sincrónicamente, en un análisis de un corte transversal (¿cuál es la relación existente entre la agenda gubernamental y las preocupaciones de la opinión pública en un momento determinado?), la pregunta por las relaciones entre ambas se analiza de mejor forma a través de un estudio diacrónico: en la medida en que, como se mencionó en el capítulo precedente, hay procesos que intermedian entre lo que ocurre en la opinión pública y lo que ocurre en las agendas gubernamentales, estas relaciones no serán inmediatas, y entonces recuperar la importancia del tiempo en ellas resulta relevante. Si hay un proceso de influencia, éste se despliega en el tiempo y analizar un proceso en tanto proceso implica superar un marco solamente sincrónico: como Abbott (2001) ha argumentado, tomarse en serio el carácter procesual y temporal de la vida social implica salir de los marcos de análisis usuales, el hecho que algo ocurra en un período determinado en vez de otro, en un lugar distinto del proceso, bien puede tener su relevancia, mientras que usualmente se analiza las relaciones entre variables como si su lugar en un proceso temporal no fuera relevante. Lo anterior tiene consecuencias importantes para el análisis, pero para los propósitos de esta tesis nos limitaremos a lo ya expuesto: Como mínimo, el análisis de las relaciones entre agenda gubernamental y opinión pública debe realizarse a lo largo del tiempo. Entonces la pregunta anterior se transforma a ¿con qué datos temporales se cuenta?

En lo que se refiere a la opinión pública el tipo de datos que se necesitan es una fuente de datos serial que cubra la mayor cantidad de años. En este sentido, se puede observar que las fuentes posibles resultan relativamente limitadas: se dispone de la serie de encuestas del Centro de Estudios de la Realidad

Contemporánea (CERC) y la serie del Centro de Estudios Públicos (CEP). Otras encuestas son o sincrónicas o cubren sólo algunos períodos (como sucede con la encuesta que realiza la UDP). Al comparar ambas series aparece el hecho que sólo la serie del CEP permite acceder a las bases de datos, mientras que en el caso del CERC se está limitado solamente a los informes de encuestas de dicho centro. Debido a lo anterior, se decidió usar como serie básica de análisis la serie del CEP.

Sin embargo, como resulta razonable preguntarse por el posible sesgo que pudiera implicar el uso de una serie en vez de otra, resulta necesario realizar una comparación breve entre los resultados de dichas series.

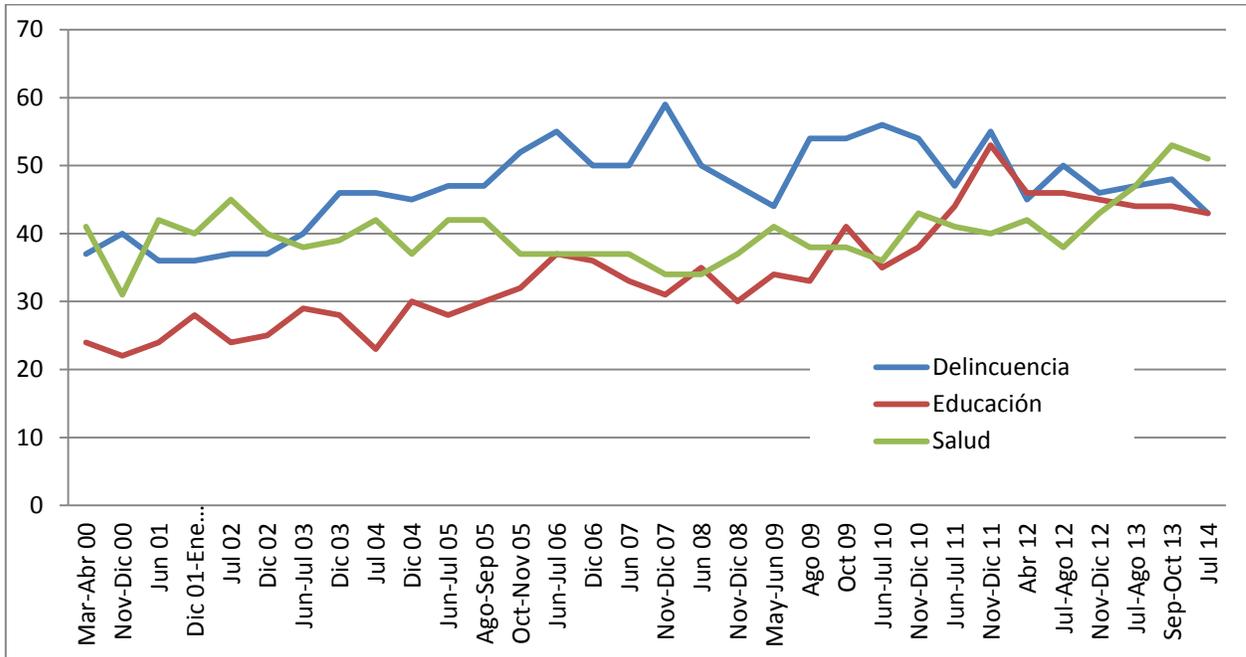
La pregunta esencial, dada la discusión en el capítulo anterior, es la pregunta sobre principales problemas del país. Por esta razón se comparará las formulaciones de ambos centros sobre dichas preguntas:

- CEP: ¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el gobierno de... [NOMBRE PRESIDENTE]?
- CERC: En estos momentos, ¿Cuál es el principal problema que existe en Chile? ¿Y en segundo lugar? ¿Y en tercer lugar?

Las preguntas son relativamente similares, pero mientras la serie CEP pregunta sobre problemas a solucionar por el gobierno y la serie CERC pregunta sobre problemas del país, no necesariamente se refieren a la misma situación. La diferencia, en todo caso, vuelve la serie CEP más directamente aplicable a las preocupaciones de esta tesis. Dado que lo que interesa analizar es el impacto de la opinión pública en la agenda de gobierno resulta claramente de mayor interés las opiniones de los ciudadanos en torno a cuál debiera ser esa agenda.

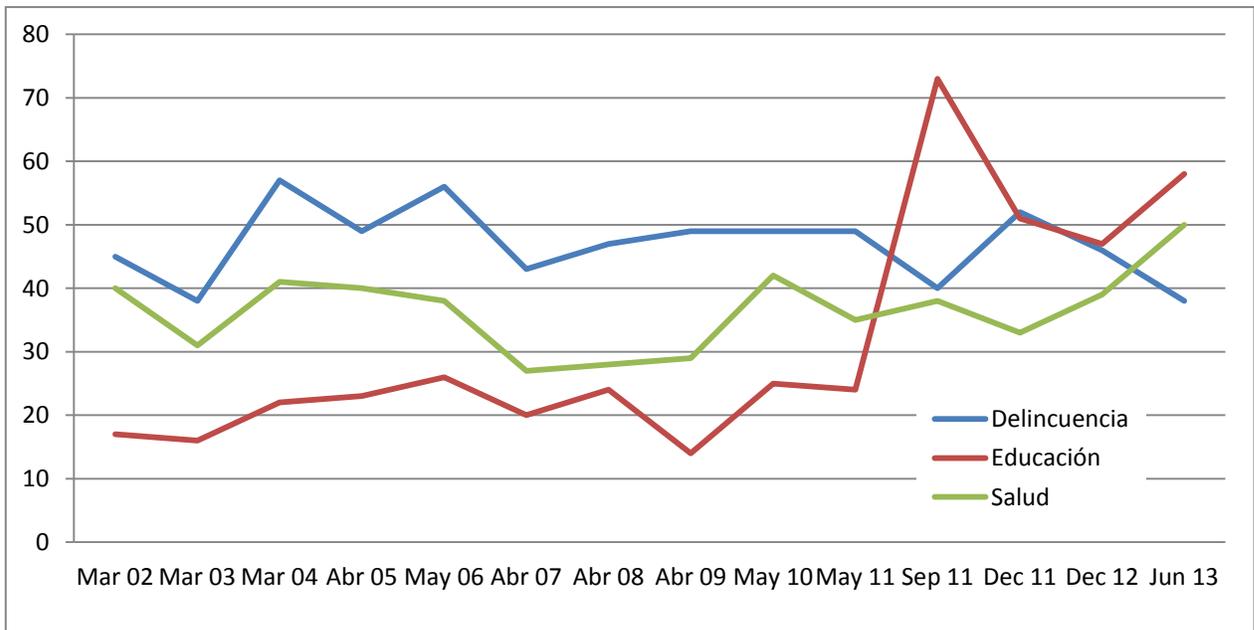
En todo caso, más allá de lo anterior, se puede observar que ambas series destacan –a lo largo del tiempo- algunos de los mismos problemas: Delincuencia, Salud y Educación como lo muestran los siguientes gráficos (que corresponden a datos de las propias presentaciones públicas de dichas encuestas).

**Gráfico 1. Resultados Encuesta CEP Pregunta sobre Tres Principales Problemas para Focalizar Esfuerzo del Gobierno.**



Fuente: Centro de Estudios Públicos, Encuestas Nacionales.

**Gráfico 2. Resultados Encuesta CERC sobre los Tres Principales Problemas que Existen en Chile (Primer, Segundo y Tercer Lugar)**



Fuente: Centro Estudios Realidad Contemporánea, Serie Encuestas.

No sólo coinciden ambas series en los principales problemas sino que, además, en líneas generales, coinciden en las tendencias que muestran. Una mayor preocupación por delincuencia, seguida de salud y luego por educación durante los primeros años de este siglo, seguido por un crecimiento relevante de educación en los últimos años (a partir del 2010), y uno también reciente de salud en el último año (desde 2012 en adelante). Aunque las cifras exactas no coinciden, sí lo hacen las tendencias –y en este sentido parece que se puede confiar en la validez general de estos datos. El hecho que coincidan las tendencias es particularmente relevante para este análisis, dado que es “el movimiento” de las preocupaciones uno de los aspectos que más interesan para los efectos de esta investigación.

Para analizar la evolución de las preocupaciones de la opinión pública, entonces, el uso de la serie de datos de la encuesta CEP resulta razonable y los datos parecen tener niveles mínimos de confiabilidad y validez: La coincidencia de diversas series hace pensar en que se cumple, al menos en cierto grado, el criterio de validez concurrente y que se está midiendo de forma consistente y obteniendo resultados similares en diversas mediciones (que es a lo que se orienta el concepto de confiabilidad).

La otra fuente de datos requerida para esta investigación se refiere a la evolución de agenda gubernamental. Al contrario que en el caso de opinión pública, no existe una serie de datos pre-establecida cuyo uso resulte evidente, y se puede pensar en diversas formas de construir el dato correspondiente. Sin embargo, una característica del sistema político nacional, facilita un poco la tarea: el 21 de Mayo de todos los años el gobierno anuncia su agenda, es decir, los temas a los cuales pretende dedicarles mayor importancia, los temas de los cuales pretende mostrar que efectivamente se preocupó anteriormente. Si bien estas agendas no siempre se realizan efectivamente, es posible observarlas como uno de los indicadores más claros de las intenciones gubernamentales, y al menos son un indicador bastante exacto de las intenciones declaradas del gobierno<sup>2</sup>. No sólo ello, son

---

<sup>2</sup> Declaraciones que, a su vez, se puede recordar que son usadas en el proceso político para evaluar el desempeño al gobierno (i.e todas las discusiones e incluso datos sobre sí se cumple con las promesas).

además parte del ciclo político como tal: Dado que estos discursos se hacen parte importante de los principales anuncios de política, el seguimiento del cumplimiento de los mismos ha generado algunos índices, que a su vez constituyen insumos políticos. El discurso del 21 de mayo, es por tanto utilizado, de manera sistemática, tanto dentro del gobierno, como por actores externos, como la oposición política, como una declaración explícita de la agenda del gobierno, y de las prioridades en política pública en cada período. La difusión amplia y pública de estos discursos, transmitidos en cadena por los canales de ANATEL (todos los canales abiertos), y con un rating de relevancia, entregan ventajas para el seguimiento de la agenda pública. En comparación con otras posibles medidas de la agenda gubernamental (por ejemplo, la distribución o ejecución de la ley de presupuesto de cada año), el discurso del 21 de mayo representa el momento más “puro” de presentación de agenda, por lo que resulta más adecuado. La ejecución presupuestaria, aun cuando puede observarse como la implementación concreta de las agendas tiene importantes limitaciones: a) Existe una inercia importante en algunas partidas del presupuesto (programas ya existentes, como arrastres) que puede hacer al monto de gasto un indicador no muy adecuado de la importancia en la agenda. Esto podría ser solucionado si uno observa la variación de presupuesto; b) Parte de la agenda es legislativa, y sus resultados pueden implicar cambios legales, cuya importancia no siempre equivale a su impacto en gasto. En ese sentido, se reafirma la utilidad de usar los datos del 21 de mayo, siendo ellos pura presentación de agenda. Debido a ello, y además a su disponibilidad pública, es que se utilizarán estos datos para representar la agenda gubernamental.

### **3.2 La Construcción de los Datos para la Tesis.**

Para poder usar las fuentes indicadas en la sección anterior en la investigación, resulta necesario realizar algunas actividades de transformación.

### *Asignación temporal de los datos.*

Lo primero que es necesario tomar en cuenta es la asignación temporal de los datos. Ello porque los datos no tienen la misma periodicidad: los datos de agenda gubernamental son anuales, mientras que no lo son los datos de opinión pública (donde puede haber más de una encuesta por año).

De ello se desprende la necesidad de anualizar los datos de las encuestas de opinión pública (i.e. la encuesta julio 2014 del CEP debe asignarse a un año no a un mes). Dado que los cambios de período corresponden al discurso del 21 de mayo, esa fecha corresponde al inicio del período anual.

Aquí se pueden realizar dos asignaciones distintas. Una de ellas es asignar las encuestas al año que corresponde al discurso anterior del 21 de mayo (una encuesta diciembre año X, se asigna al año X del 21 de mayo, una encuesta febrero año X+1 se asigna al año X). Otra de ellas es asignar las encuestas al año que corresponde al discurso posterior del 21 de mayo (una encuesta diciembre año X se asigna al año X+1, una encuesta febrero año X+1 se asigna al año X+1). En otras palabras, una posibilidad es que un año determinado se inicie con el discurso del 21 de mayo y cuente con todas las encuestas realizadas en los siguientes 12 meses; o que el año determinado finalice con el discurso del 21 de mayo y cuente con todas las encuestas realizadas en los anteriores 12 meses. Dado que en principio lo que interesa observar es el impacto de las encuestas de opinión pública en la agenda gubernamental (más que la relación inversa), la segunda alternativa parece ser más adecuada. En otras palabras, el año finaliza con el discurso del 21 de mayo.

### *Asignación de números a categorías*

Al comparar las fuentes, otra diferencia que es necesario resolver es el hecho que los datos de opinión pública están ya divididos en categorías (y esas categorías tienen asignadas un número –el porcentaje de respuestas-), mientras que en el caso de la agenda gubernamental ello no existe. Ahora bien, es necesario homogeneizar dichas categorías.

En relación a esta asignación, es necesario tomar en cuenta que las categorías de respuesta de la encuesta CEP no cubren todo el campo de la agenda gubernamental. Aquí nos encontramos con una de las características de las encuestas como tal. Uno puede plantear que si el CEP inquiriere sobre todas las categorías que parecen ser relevantes para la opinión pública, entonces una fuerte presencia de agenda que ni siquiera es categorizable de acuerdo a las alternativas CEP, es primera evidencia de distancia entre agenda y opinión pública. Sin embargo, es posible argumentar que es falso que las categorías CEP representen todas las preocupaciones ciudadanas, y luego la conclusión anterior no se podría obtener –más aún, quizás esos temas son preocupaciones ciudadanas que la encuesta decide no inquirir-. Incluso, la categorización que usa el CEP puede ser discutible como tal representación de las categorías de la opinión pública incluso si las categorías cubren temáticamente sus preocupaciones. Así, por ejemplo, ¿Por qué no unir empleo y salarios en un tema general como trabajo? Se sabe, por ejemplo, que para los chilenos el trabajo está muy asociado al tema ingresos (PNUD, 2002, Araujo y Martuccelli, 2012, vol I: 201-202) y luego puede que la diferencia no resulte adecuada. Del mismo modo, dada la relación entre delincuencia y drogadicción en el discurso de las personas, ¿Qué efecto tiene incorporar de manera explícita esa categoría durante la serie? El análisis de las encuestas de opinión pública no debiera hacer olvidar que siempre hay una distancia entre la opinión de las personas y las preguntas de una encuesta, por más correctamente que piense que esté diseñado el cuestionario.

Esta no es una discusión que pueda solucionarse con los datos disponibles. Por esta razón, lo que se realizará es que el universo de análisis se reducirá a las categorías homogeneizables. Las categorías que se usarán para el análisis serían: Delincuencia, Asaltos y Robos, Salud, Empleo, Pobreza, Drogas, Vivienda, Educación, Sueldos, Alzas de Precios o Inflación. Si bien no corresponden a todos los temas de preocupación ciudadana o de agenda gubernamental, si corresponden, en general, a temas de “política social”, que son los que de hecho se han examinado más en profundidad en la literatura respectiva sobre relación de agenda y ciudadanía (ver Jones y Baumgartner, 2004; Bevan y Jennings, 2014).

Luego, los porcentajes (tanto de opinión pública como de agenda gubernamental) se aplicarían sólo en relación a esos temas.

Esto requiere dos operaciones. Las primeras son de categorización:

(a) Homogeneizar las categorías de respuesta del CEP. Si bien en general las categorías que ha ocupado el CEP son relativamente similares a lo largo del tiempo no resultan idénticas.

Así por ejemplo, algunas categorías (terrorismo) desaparecieron de las bases, mientras que otras (droga, corrupción) fueron incorporadas. Además, la categoría alza de precios sufrió una modificación (pasó a ser alza de precios o inflación). Es necesario tener en cuenta que ello puede afectar a las categorías cuyo fraseo no sufre cambio (por ejemplo, la aparición de droga como categoría puede afectar cómo se piensa delincuencia).

(b) Dividir el texto de los discursos del 21 de mayo de acuerdo a las categorías de respuesta del CEP. Es importante recalcar que esta operación no implica que todo el texto de los discursos sea categorizable de acuerdo al CEP –bien pueden existir temas que no son tratados ni preguntados por el CEP (como de hecho sucede, todo lo que dice relación con relaciones internacionales por ejemplo)-. Ante la necesidad de cuantificar el porcentaje de texto del 21 de mayo en cada categoría, se presentan alternativas como el conteo de palabras que se puedan identificar como clave, el conteo de palabras relacionadas al concepto que se está midiendo y la contabilización de líneas. La primera alternativa puede presentar el sesgo de la existencia de distintos significados para una misma palabra, por lo cual se descartó como alternativa. La segunda alternativa, es bastante similar a la última, en el sentido que obligan una lectura acuciosa de cada texto, ya que no siempre las categorías globales dan cuenta del contenido. Sin embargo, se optó por el conteo de las líneas por ser más simple operativamente. Así, a división se realizó midiendo las líneas del discurso del 21 de mayo dedicadas a cada tema (siendo la unidad básica de conteo de la media línea, para dar cuenta de los cortes de párrafo). Se tuvo en consideración

que si bien en general los textos de los discursos están divididos temáticamente en secciones y apartados, a veces ocurre que un tema aparece al interior de otra discusión (sucede con inflación, que sólo en los primeros discursos tiende a aparecer como sección aparte). Dado que las categorías de los discursos no necesariamente están alineadas o nombradas con las categorías de respuesta del CEP (así por ejemplo sucede con lo asociado con justicia y seguridad ciudadana que no es exactamente delincuencia y es necesario distinguirlas con cuidado), se requiere la aplicación de criterio por parte del investigador. Esto implica cierto grado de subjetividad en la asignación, pero se puede esperar que las grandes tendencias no debieran verse afectadas mayormente por ello.

La segunda operación es de asignación numérica:

- (a) En el caso de opinión pública este proceso de asignación no presenta dificultades: se asignaría el promedio de respuestas de esa categoría en la pregunta problema más importante en las encuestas del año respectivo. Si en ese año hubieran dos encuestas y el porcentaje de personas que declara que Salud es el problema más importante fuera respectivamente 20% y 30%, se asignaría para ese año como valor de Salud la cifra de 25%.
- (b) En lo que concierne a la agenda gubernamental, una vez dividido el texto de acuerdo a las líneas, el porcentaje del texto que corresponde a una categoría que es simplemente igual a número de líneas de texto de tema / total de líneas del conjunto de temas en análisis. El divisor no es el total de líneas del texto porque, como ya se hizo mención, el universo de las categorías de respuesta CEP no cubren todo el campo de la agenda gubernamental. Por lo tanto, el denominador, solo considera las categorías analizadas. Cabe señalar, que para mayor precisión se hizo la distinción de medias líneas, principalmente al final de cada párrafo, cuando fuera pertinente, por lo que eran sumadas como tales en el numerador de cada categoría.

Finalmente, la base de datos correspondería a una base en que, para cada año, se contaría con dos sub-series (opinión pública y agenda gubernamental), y en que cada sub-serie estaría dividida en categorías que estarían representadas por porcentajes.

### 3.3 Las Herramientas de Análisis

Un análisis longitudinal requiere usar herramientas que tomen en cuenta dicha dimensión temporal. Dado además que se está analizando series que, en principio, se influyen continuamente, no interesan herramientas que se centran exclusivamente en lógicas antes / después o que asumen independencia total entre las distintas mediciones.

Por otro lado, una limitación de los datos es que la serie que se analiza es de pocos casos (al ser anual, sólo se tiene 24 casos entre 1990 y 2014). Esto limita la capacidad para realizar ciertas operaciones de análisis que son comunes en las herramientas de este tipo (por ejemplo, diferenciar entre un período bajo el cual se calcula el modelo y otro bajo el cual éste se valida). En ese sentido, los grados de libertad de los datos son relativamente pocos y eso es necesario tomarlo en cuenta al diseñar el análisis.

Al diseñar el análisis tiene interés observar la lógica del análisis de series de tiempo, y en particular ARIMA (autoregressive integrated moving average), que es una de las herramientas más comunes en la aproximación de Box-Jenkins al análisis de series de tiempo, que es la aproximación básica en este tema, se puede distinguir varios efectos que pueden ser de utilidad<sup>3</sup>.

Los primeros son los efectos de rezago (*lag*): el impacto no es inmediato sino que puede provenir de un período anterior (y se puede distinguir entre lag de 1 período, 2 períodos, etc.). Por ejemplo, en este caso se puede plantear que un

---

<sup>3</sup> El texto clásico es *Time Series Analysis: Forecasting and Control* de Box, Jenkins y Reinsel (Wiley, 2008 4ª edición). Para realizar los análisis se usó, además de la documentación estadística del SPSS –que fue el programa usado- se revisaron de Cecilia Esparza *Series Temporales* (s/f) y Manuel Quesada *Análisis de Series. Modelos Heterocedásticos* (s/f).

cambio en la opinión pública no se manifiesta en la agenda gubernamental en el mismo año, sino que puede ocurrir con varios años de retraso.

También, están los efectos de promedio móvil. Esto es, que el efecto no se reduce al producido por un período sino por el efecto de varios períodos anteriores (y se puede distinguir el número de períodos que integran ese promedio móvil). En el presente caso de esta tesis, podría ocurrir que se requiera que un tema adquiriera importancia en varios períodos anteriores para que afecte la agenda gubernamental o, al contrario, que la importancia de un tema en un año afecte la agenda por varios períodos posteriores.

Además (y esto es particular de los modelos de ARIMA) se pueden establecer efectos de diferencia (a eso se refiere “integrated” en el nombre). Los modelos ARIMA, en general tienen como requisito la existencia de un promedio estacionario de la serie. Sin embargo, buena parte de las series de interés no lo son. Pero si uno “integra” se puede acercarse a dicha estacionariedad, y ello corresponde al hecho de observar no la serie sino la diferencia de la serie ( $X$  en  $T - X$  en  $T-1$ ). Al ser aplicada esta operación el número de veces que sea necesario, se puede alcanzar estacionariedad en series que no lo son.

Es importante recalcar que en esta investigación, más que el uso de la metodología específica, se usarán las orientaciones e ideas que ella propone.

En general, en el estudio de los efectos temporales, es necesario tomar en consideración las diversas formas que ellos pueden adoptar. Como Pierson (2003) lo ha hecho notar, una parte importante de la investigación causal asume que el horizonte temporal de las causas y los efectos es corto, pero existen múltiples modelos que implican temporalidades más largas, ya sea de las causas como los efectos: procesos acumulativos, efectos de umbral etc. Un análisis que intenta, como el presente, examinar de manera longitudinal la relación entre dos variables debe estar atento a todas estas posibilidades.

En este punto, es necesario mencionar que, si bien se intenta examinar la relación entre dos variables, el estudio no es un estudio explicativo, sino que se queda en un nivel correlacional. Desarrollar un modelo causal adecuado va más allá de lo que se puede realizar en la presente tesis.

Dados los lineamientos anteriores, y dadas las limitaciones de los datos, se decidió realizar una aproximación múltiple, en que se usaran diversas técnicas. En ese sentido, la convergencia de los resultados de ellas dará una mejor aproximación en las conclusiones:

- 1) En primer lugar, se realizará una serie de correlaciones simples por tema, entre la preocupación ciudadana y la agenda gubernamental. Además de la correlación directa (en el año), se usará la lógica del análisis ARIMA para ver la correlación con rezago, con media móvil y con diferencia.
- 2) En segundo lugar, se realizarán por tema, una serie de regresiones múltiples (en que se incorporará como variable de control algún indicador objetivo asociado al tema). Si bien la regresión no tiene en sí una preocupación por el tiempo, es una herramienta que tiene la ventaja que su interpretación es sencilla, en particular en lo que concierne al uso del control. Y al integrar la variable de control, permitirá determinar si el impacto de la opinión pública en la agenda detectada en el análisis anterior es independiente del impacto de esa variable de control.
- 3) En tercer lugar, se realizaría por tema un análisis ARIMA. Como ya se planteó anteriormente, el análisis ARIMA permite introducir explícitamente una dimensión temporal en el análisis y, en particular, reconoce el hecho que –con motivo de predicción- el comportamiento previo de la variable (que es lo que se introduce en ARIMA) es de gran importancia.

Las conclusiones se obtendrán a partir de la convergencia de las tres aproximaciones. Cada análisis representa una forma de mirar el fenómeno: En la correlación simple se tiene la forma más básica de pensar la asociación entre variables; con la regresión se observa cómo las variables se relacionan sin integrar explícitamente una dimensión temporal; con ARIMA observamos lo que sucede cuando explícitamente se piensan los datos temporalmente y se toma en cuenta el efecto de la variable sobre sí misma. En otras palabras, para establecer que en un determinado tema hay asociación entre las preocupaciones ciudadanas y la agenda gubernamental se exigirá que ella ocurra en las tres técnicas.

## **Capítulo 4. Resultados**

La presentación de los principales resultados de esta investigación se divide en tres partes principales: En la primera, se describirá los principales resultados en relación a las preguntas identificadas para analizar la opinión pública; en segundo lugar, se analizarán los principales resultados en relación a la agenda gubernamental, y; en la tercera, se observarán sus relaciones mutuas.

### **4.1 La Evolución de la Opinión Pública.**

Como ya se observó con anterioridad, en la literatura existe una discusión sobre el carácter de las preguntas elegidas: una cosa es un tema determinado sea muy importante y otro que sea un problema. Pero no se ha podido hasta ahora operacionalizar esta diferencia.

Sin embargo, a partir de esa distinción se puede pensar en otra delimitación, para lo cual los datos de la Encuesta CEP pueden ser los más adecuados. Esto se refiere a la diferencia entre problemas más importantes del país y problemas más importantes que debe resolver el gobierno. Esta es una diferencia que el CEP, en realidad, sólo hace al inicio de la serie (en la encuesta realizada en mayo-junio de 1990, a meses de la reinstauración de la democracia en el país), pero la contraposición es interesante. Ambas preguntas no sólo se diferencian por el cambio de referencia sino además por su carácter, mientras la pregunta sobre problemas del país es abierta, la pregunta sobre problemas a resolver por el gobierno es cerrada. En la siguiente tabla sólo se presentan las categorías que son equivalentes entre las preguntas (i.e. no están todas las categorías, en particular de la pregunta sobre el problema que más le preocupa).

Además, pese a que frente a la pregunta sobre cuál es el problema de mayor esfuerzo del gobierno es de respuesta múltiple, solo se utilizará la primera mención. Esto se debe básicamente a que este es solo es un ejercicio que busca mostrar diferencias posibles de encontrar entre respuestas abiertas y cerradas y, adicionalmente, se simplificar un ejercicio tomando dos bases comparables, donde

cada una sume 100. La alternativa, de haber utilizado un promedio de las tres menciones, hubiera requerido operaciones más complejas y desviado de la pregunta inicial que orienta todo el trabajo de esta tesis, que es la relación entre opinión pública y agenda de gobierno.

**Tabla 1.** Comparación Pregunta sobre Problema que más Preocupa a la Ciudadanía y Problema por el cual el Gobierno Debiera Esforzarse en Solucionar (CEP, mayo-junio 1990).

Tema	En nuestro país, ¿Cuál es el problema que más le preocupa?	Probl. de mayor esfuerzo en solucionar el gobierno (1a mención)	Diferencia
Empleo	20,5	5,8	14,7
Sueldos	10,3	12,1	-1,8
Salud	7,7	19,2	-11,5
Vivienda	7,0	1,8	5,2
Pobreza	6,7	2,1	4,6
Delincuencia, asaltos y robos	5,5	29,7	-24,2
Educación	5,5	24,2	-18,7
Alzas de Precios	4,5	2,2	2,3
Derechos Humanos	1,7	2,6	-0,9
Protestas y desórdenes callejeros	0,3	0,3	-0,1

En la tabla 1 se presentan sólo las categorías de la pregunta abierta (problema que más le preocupa) que corresponden a las categorías de la pregunta cerrada (problema mayor esfuerzo al gobierno), dado que lo que interesa es comparar los resultados de ambas. Los resultados de las preguntas son claramente distintos. En cuatro categorías las diferencias entre ambas formas de preguntas superan los 10 puntos: Empleo pasa de ser el problema más relevante en términos país (21%) a ser un problema de mucha menor relevancia para el gobierno (6%). Por otro lado, Salud, Delincuencia y Educación –la tríada que domina la pregunta sobre

preocupaciones sobre el gobierno en general durante todo el período de análisis, claramente aumentan fuertemente al pasar de preguntar por el problema del país que más le preocupa, al preguntar por la acción del gobierno. Una posible razón de la diferencia se podría argumentar es que el tema de Empleo (junto a Sueldos, que toman casi un tercio de las respuestas) es un problema que siempre preocupa a las personas, pero que no necesariamente se asigna al gobierno como encargado de solución (se podría plantear que eso sería una muestra del hecho de la implantación de la ideología neoliberal). Pero, como muestra el análisis de la serie en general, se puede observar que ello no da cuenta de los datos: en ciertas circunstancias el tema de empleo adquiere gran relevancia.

La diferencia, por otro lado, puede centrarse en lo relativo al contraste entre pregunta abierta y cerrada. Si se recuerda, la pregunta del CERC inquiriere más bien sobre el país y obtiene resultados similares a las de la encuesta CEP. Si ello fuera así, entonces se puede observar un efecto más bien relevante del hecho de presentar explícitamente alternativas: recordar a las personas sobre Delincuencia, por ejemplo, bien puede producir efectos en la respuesta: “ah, se me había olvidado”. La pregunta modifica la estructura de recuerdo de las personas.

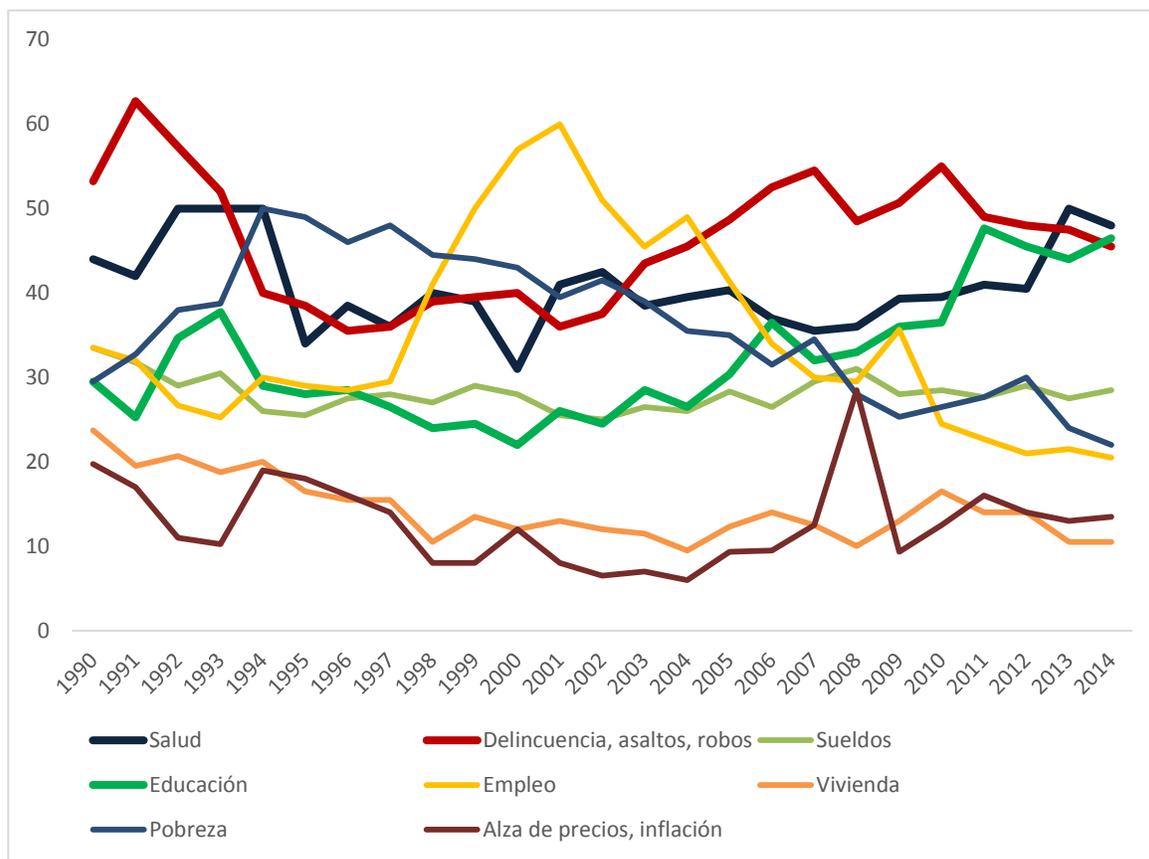
En todo caso, no resulta posible seguir pesquisando este tema porque *las encuestas CEP no siguieron usando la pregunta abierta del problema que más le preocupa*. Esto no deja de ser relevante, porque la diferencia entre recuerdo espontáneo y recuerdo ayudado es relevante en otros contextos –y aquí se puede observar que al producir resultados distintos implica que ambas preguntas recuperan información de variables subyacentes distintas-.

Lo anterior, permite calibrar un poco mejor qué es lo que las personas responden en la serie que se está analizando. En relación a los datos de esta serie es necesario señalar que la pregunta del CEP es de multi-respuesta: las personas tienen hasta 3 menciones para declarar los problemas más importantes. El CEP, de manera consistente, siempre ha optado por presentar los resultados de todas las menciones, y se seguirá esa metodología en la presente tesis.

Usando los resultados de las alternativas que se ha declarado que se emplearía en el estudio, se obtienen los siguientes resultados para todo el período

(calculando los promedios anuales que se mencionaron en el capítulo metodológico).

**Gráfico 3.** Porcentaje de Personas que Elige una de las Alternativas entre los Tres Principales Problemas que el Gobierno Debiera Esforzarse por Solucionar.



Fuente: Serie Encuestas CEP.

Como se puede observar, hay importantes variaciones a lo largo del tiempo. Entre 1990 y 1993 (gobierno de Patricio Aylwin), domina Delincuencia seguido por Salud, entre 1993 y 1998 (gobierno de Eduardo Frei), domina Pobreza –aunque ningún tema se eleva mucho por sobre el 50%-, entre 1998 y 2003 (gobiernos de E. Frei y Ricardo Lagos), domina Empleo, y a partir del 2004 hasta cerca del 2010 domina Delincuencia, mientras que a partir del 2011 se suma Educación y a contar del 2013, Salud. Más allá de si estas diferencias se reflejan o no en las agendas gubernamentales se puede observar que existe una base para pensar una

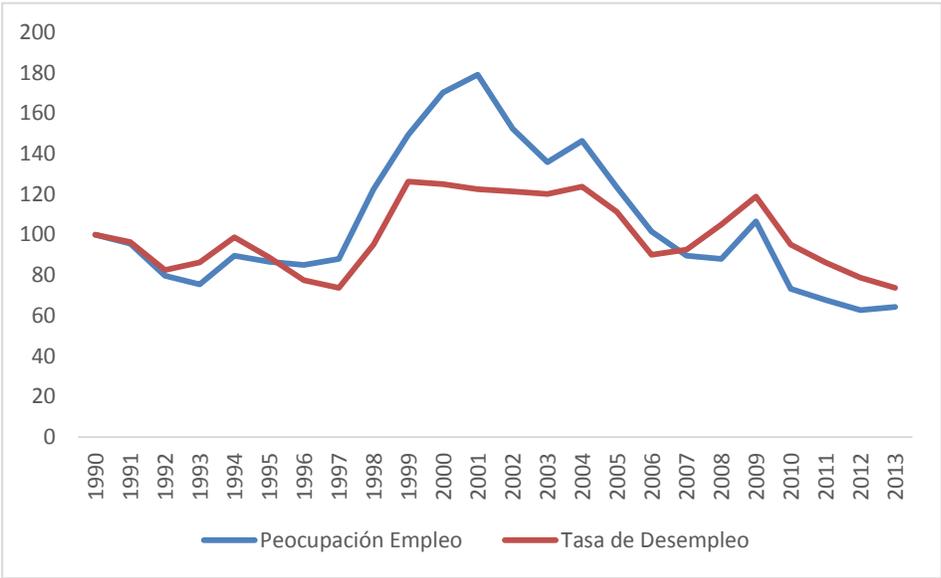
relación –dado que los problemas en la opinión pública sí han variado a lo largo del tiempo; que es lo que se analizará más profundamente en las siguientes secciones. La desviación estándar de Empleo (el que más ha variado) es de 11,5, seguido de Pobreza (8,3), Educación y Delincuencia (ambos con 7,5). Más aún, se puede observar que incluso temas supuestamente “permanentes”, como Delincuencia, han experimentado cambios de nivel importantes: A finales de la década de los 90 y a principios de siglo en diversas ocasiones se encontró por debajo de los 40 puntos (y el 2001 o el 2002 paso a ser el cuarto problema más relevante). En ese sentido, a lo largo del casi cuarto de siglo que se está analizando, el mapa de los principales problemas ha variado de manera sustantiva.

Al mismo tiempo, se pueden hacer algunas observaciones sobre series particulares. Ya se mencionó que Delincuencia, que marca el inicio del período y recupera importancia en los últimos 10 años, había perdido relevancia durante los años intermedios. También se puede mencionar que Pobreza, de gran importancia en los tiempos del gobierno de Frei ha perdido relevancia posteriormente de manera sistemática. Empleo, que como se planteó, fue un tema crucial para la opinión pública en los años de la crisis asiática y en los inmediatamente posteriores, no tuvo gran relevancia ni antes ni después. Educación, que a partir del 2006 ha adquirido mayor importancia ubicándose entre los principales problemas, no había alcanzado esa situación en años anteriores. Salud ha variado algo menos, pero ha tenido mayor importancia al inicio y al final de la serie en análisis.

Si bien esta tesis no pretende realizar un análisis causal, es de interés comparar la evolución de los temas en la opinión pública con indicadores “objetivos” para observar si existe alguna relación. En particular, se puede observar la evolución del nivel de Pobreza, del nivel de Desempleo y de la Tasa de Inflación. No se cuenta con indicadores que cubran todo el período para otros temas. También se puede comparar la evolución de estos temas con la tasa de crecimiento del PIB, pues este índice se suele usar en la opinión pública como indicador general de la situación del país.

Si se compara la evolución de la preocupación del Empleo con la evolución del indicador de Desempleo (usando las encuestas del INE<sup>4</sup>) se encuentra una notable coincidencia en la evolución de dichas cifras, con una correlación simple de 0,87. El gráfico siguiente ilustra esa evolución usando los datos del año 1990 como base 100.

**Gráfico 4.** Evolución de Preocupación por Empleo (CEP) y Tasa de Desempleo (INE) entre 1990 y 2014. (Base 100 1990).



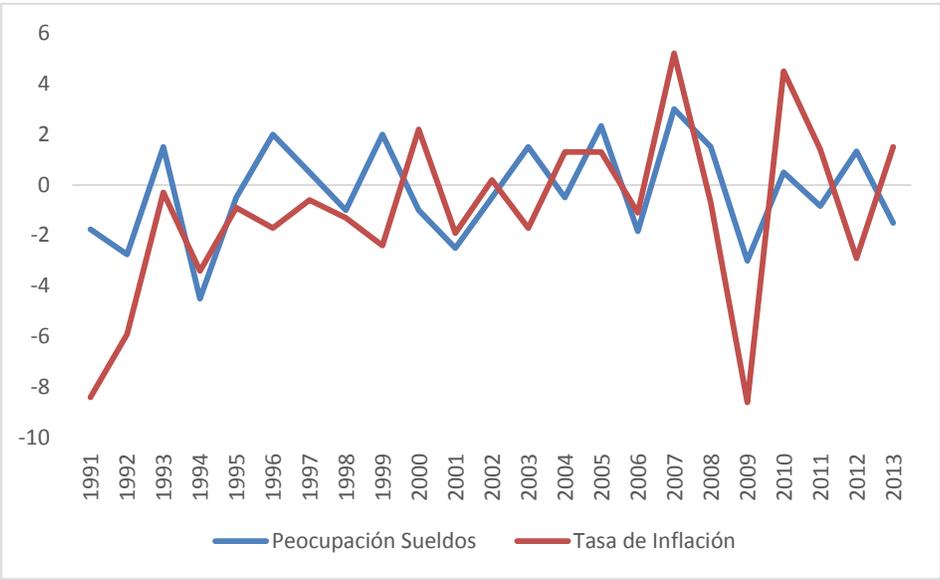
Fuente: Serie Encuestas CEP; Encuesta de Empleo INE.

Se puede notar que las líneas están bastante cercanas, y que la principal diferencia ocurre entre 1998 y 2002 cuando la preocupación por el Empleo sube más fuerte que el nivel de Desempleo. Pero esta intensificación del efecto parece razonable: en particular en un escenario donde el nivel de Desempleo había ido a la baja, su aumento debe haber representado una sorpresa relevante –y luego la incorporación de una preocupación personal que había estado más ausente con anterioridad.

<sup>4</sup> Se usó el promedio de junio a mayo de la tasa de desempleo, sin usar la serie desestacionalizada (porque no se cuenta con esa serie para los años recientes). Se usaron las cifras oficiales de desempleo, sin contar con la diferencia que produce el paso de la ENE a la NENE ocurrida el año 2010. En todo caso, esto no afecta mayormente a los resultados que encontramos al comparar los indicadores en cuestión.

No ocurre lo mismo en lo que concierne a la relación entre la Tasa de Inflación<sup>5</sup> y la preocupación por ella (que sólo tiene una correlación de 0,49). De hecho, la relación resulta más alta entre la Tasa de Inflación y la preocupación por los Sueldos (donde sube a una correlación de 0,7), que es la razón por la cual se presenta esa serie. Dado la disminución abrupta de la Inflación ocurrida al inicio del período, en vez de graficar los valores absolutos de las variables, se graficará los puntos de variación año a año, que permite observar más claramente la relación.

**Gráfico 5.** Cambios Anuales (en Puntos Porcentuales) de Preocupación por Sueldos (CEP) y Tasa de Inflación (FMI) entre 1990 y 2014.



Fuente: Serie Encuestas CEP; FMI.

Nuevamente, se puede observar que existe una relación relevante entre el indicador objetivo (la Tasa de Inflación) y la preocupación de opinión pública (en este caso a través de los Salarios). Cuando la Inflación sube suele estar asociado

<sup>5</sup> Para su medición se usaron datos provistos en el sitio web del Fondo Monetario Internacional (inflación anual al fin del período). Los datos del FMI son anuales según año calendario por lo que no siguen la misma periodización de los datos. De todas formas, son útiles para observar las tendencias generales.

a momentos de aumento de la preocupación por Salarios. El hecho que el efecto más relevante no sea a través de la categoría directa de preocupación por alzas de precios, señala que no es el aumento de precios como tal sino su efecto en la capacidad de compra lo que parece ser relevante desde el punto de vista de la población (en otras circunstancias, quizás con niveles de hiperinflación, podría ser más directa la relación). El hecho de que exista una relación importante pero que ella sea más bien indirecta, representa un dato de interés en general para la tesis: implica la necesidad de realizar estos análisis cruzados también al momento de observar la relación entre la opinión pública y la agenda gubernamental.

Finalmente, se puede estudiar si el crecimiento del PIB<sup>6</sup> influencia en los temas de preocupación de la población. Si bien no es una variable que esté directamente asociada con cada uno de esos temas, puede ser entendido como un indicador de la “situación general del país”, ya que en este caso no se cuenta, como en el caso de las tasas de desempleo e inflación, de datos objetivos que tengan la regularidad necesaria para dar cuenta de relaciones con las preocupaciones de la ciudadanía. De hecho, se puede plantear que el crecimiento o decrecimiento del PIB es visto como el indicador central de la evolución del país, lo que impactaría la discusión pública en general. El que dicha hipótesis, sea efectivamente adherida en la elite dirigente del país, explicaría -en parte- la preponderancia que se le da al indicador en el debate público: quienes dirigen el país operan bajo la creencia que el PIB es relevante, y eso da cabida a preocuparse de dicha cifra. En la tabla 2 se muestra la correlación entre la preocupación por los distintos temas y el PIB.

---

<sup>6</sup> La fuente es de nuevo el FMI, usando como indicador la variación porcentual del PIB en precios constantes en moneda local.

**Tabla 2.** Correlación de Preocupación por Temas con Crecimiento Anual del PIB.

Tema	Correlación
Salud	0,16
Delincuencia, asaltos, robos	0,24
Sueldos	0,01
Educación	0,11
Empleo	-0,43
Vivienda	0,43
Pobreza	0,21
Alza de precios, inflación	0,22

Fuente: Elaboración propia en base a los datos señalados.

Se pueden apreciar dos relaciones que pueden resultar de utilidad para entender los resultados combinados entre preocupación de temas y agenda de gobierno. El primero es la relación negativa con Empleo: cuando el país está en una situación de alto crecimiento la preocupación por el Empleo disminuye (de hecho, la tasa de desempleo y el crecimiento del PIB están a su vez asociados). Al mismo tiempo, se encuentra una correlación positiva de cierta relevancia con Vivienda ( $r = 0,43$ ). ¿Qué puede significar que cuando aumenta el crecimiento también lo hace la preocupación por Vivienda? Una posibilidad, entre muchas otras, para las cuales tal vez habría que considerar análisis adicionales, fuera del alcance de esta tesis, es que se podría estar ante un efecto del diseño de pregunta. A las personas se les pregunta por los tres principales problemas, y tres problemas tenderán a responder, pero en momentos de alto crecimiento bien puede ser que algunos respondientes no tengan tan claro que posibles tres temas pueda existir, y respondan Vivienda como una “opción segura”; y en ese sentido, no se sabe si realmente están preocupados por Vivienda<sup>7</sup>. Esta explicación, obviamente, carece de sustento y robustez, sólo una interpretación entre múltiples posibles, lo que ello muestra con claridad es la necesidad de interpretar con cuidado los resultados: la cifra en sí misma no dice directamente lo que ella implica.

---

<sup>7</sup>Mostrando que las encuestas siempre requieren ser interpretadas. Otra posibilidad es que el crecimiento implique un aumento de estándares, y luego la preocupación por vivienda aumente porque las personas aumentan el estándar de evaluación de sus viviendas.

## 4.2 La Evolución de las Agendas de Gobierno.

El análisis de la agenda gubernamental, planteado al inicio de esta investigación, se realizará, como ya se dijo en el apartado metodológico, a través de una revisión de los discursos del 21 de mayo, ocasión en que los presidentes realizan la cuenta anual de su gestión y de sus planes para el año siguiente.

Al observar los discursos del 21 de mayo desde 1991 en adelante<sup>8</sup>, se pueden hacer observaciones iniciales que resultan de utilidad para comprender el tipo de datos del que se dispone y que nos muestran que los temas de los discursos y los temas de preocupación de las encuestas no tienen la misma estructura. Luego, si bien se usará la relación con los discursos del 21 de mayo como indicador de cómo se reflejan las preocupaciones de las personas en el ámbito público, resulta necesario no olvidar la diferencia entre ambas series.

En primer lugar, hay varios temas a los cuales se les da relevancia en todos los discursos pero que no aparecen en el listado de problemas a resolver de las encuestas. El caso más claro se refiere a la inserción de Chile en el mundo. Otro tema que tiende a tener un gran peso en los discursos del 21 de mayo, pero que no aparece como alternativa en la serie de encuestas del CEP es todo lo que se refiere a la temática de crecimiento. De hecho, varios presidentes, en su primer discurso, que es el que suele entregar mayores elementos sobre la agenda propia de sus gobiernos, usaron términos como oportunidad histórica o anuncios en torno a que Chile alcanzaría el desarrollo. Más en general, la agenda de gobierno –por múltiples razones- tiene que incluir una gama de temas más amplia que lo que aparece en la opinión pública. Dada las características de las preguntas que se está estudiando respecto de las preocupaciones de la opinión pública, no resulta posible plantear si estos temas no son relevantes para dicha opinión (una posibilidad es que lo sean pero no sean problemas, o que sean problemas pero la encuesta no pregunta por ellos).

En segundo lugar, hay temas que si bien son parte de las categorías de problemas en la opinión pública que aparecen en los discursos, nunca aparecen

---

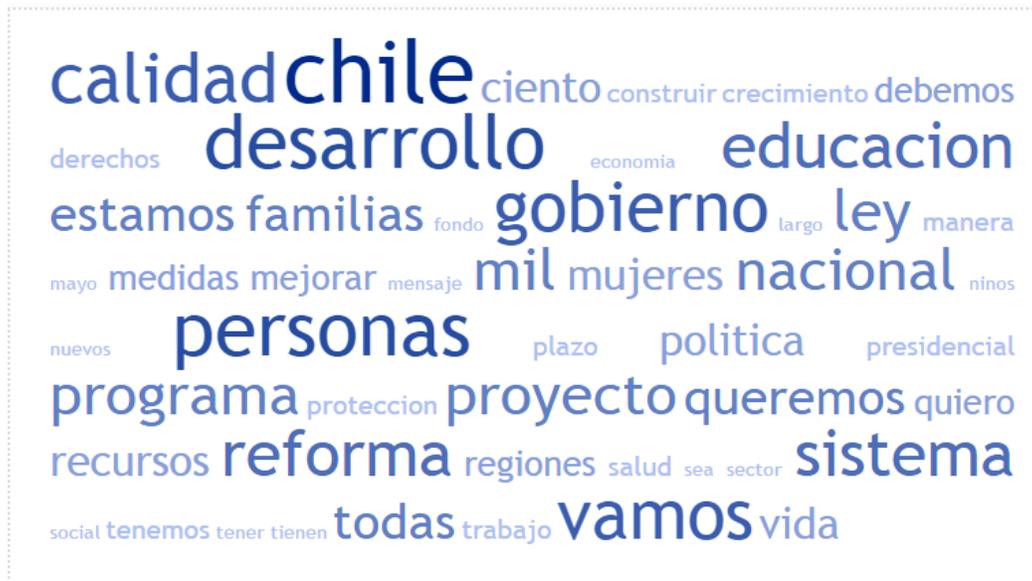
<sup>8</sup> Cabe recordar que, de acuerdo a la regla de asignación definida, el discurso del 21 de mayo de 1991 se asigna como parte del ciclo de 1990.







**Gráfico 11.** Tag Cloud del Primer Discurso del 21 de Mayo de la Presidenta Michelle Bachelet J. (Segundo Gobierno).

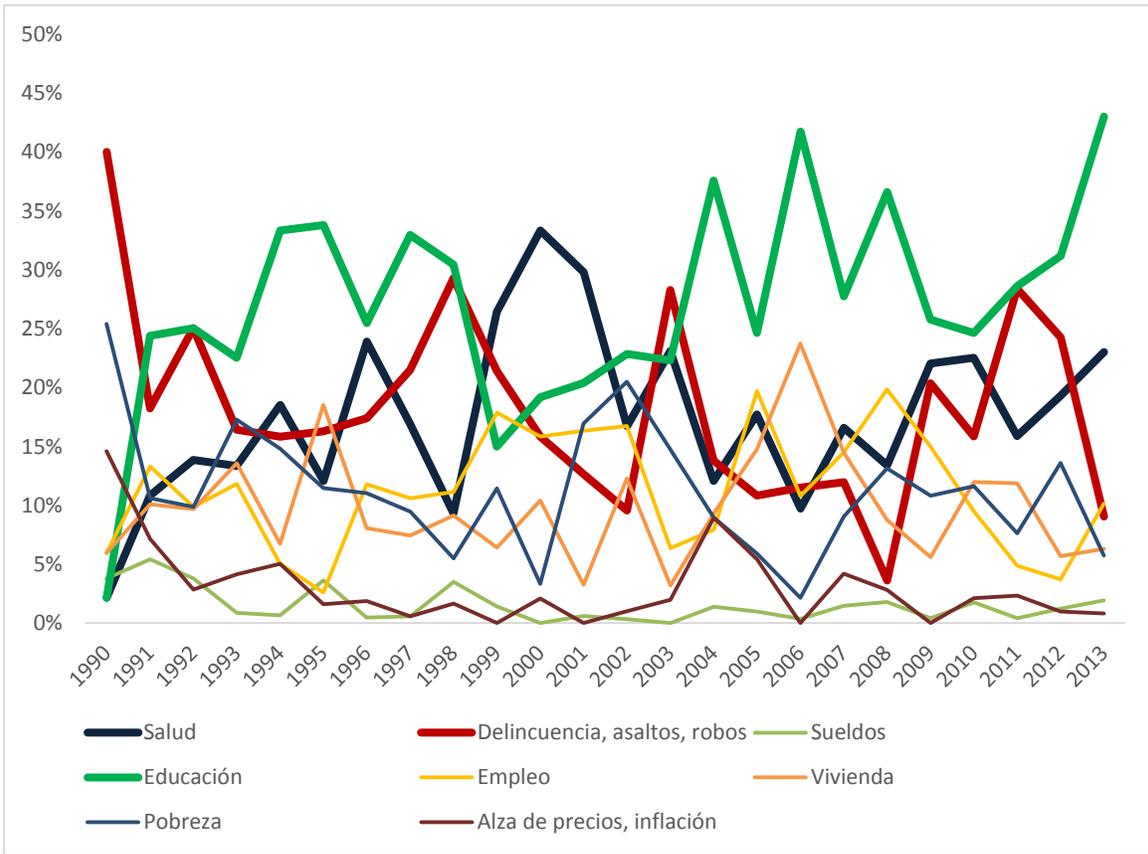


Fuente: Discurso 21 de mayo de 2014.

Un ejercicio de tag cloud es siempre limitado –no da cuenta de las múltiples formas de referirse a lo mismo (por ejemplo, hablar de “salud”, de “hospitales”, de “pacientes” son todas palabras distintas para hablar del mismo tema, y aunque para determinados análisis esas diferentes formas de hablar pueden resultar cruciales en nuestro caso, donde interesa cuantificar temas, convendría tomarlas como ‘lo mismo’). Sin embargo, el ejercicio realizado muestra con claridad la importancia del tema Crecimiento y Desarrollo en los discursos de los distintos gobiernos a partir de 1990, que como palabras están presentes entre las principales a lo largo del período. No deja de resultar llamativo, por lo mismo, el hecho que Educación aparezca entre las principales palabras de los primeros discursos de Piñera y del segundo gobierno de Bachelet, siendo prácticamente la única palabra que directamente se refiere a las temáticas que son preguntadas como preocupación en las encuestas que aparece en los discursos.

A continuación se analizarán los resultados respecto a la relación entre los discursos y las temáticas de preocupación de encuestas.

**Gráfico 12.** Porcentaje Dedicado a cada Tema en los Discursos del 21 Mayo.



Fuente: Elaboración propia en base a discursos del 21 de mayo.

Los datos muestran mayores oscilaciones año a año de lo que ocurría en opinión pública en relación a la importancia de los temas. Sin embargo, a pesar de ello se puede observar que en el ranking de temas se han mantenido ciertas continuidades a lo largo del tiempo. La continuidad más clara es que, salvo algunos pocos años, Educación siempre ha sido el tema con mayor presencia en los discursos del 21 de mayo. Por otro lado, sólo a principios de siglo, Salud tuvo en algunos años el primer lugar en el discurso. También se puede observar que Sueldos y Salarios no han adquirido importancia en prácticamente ningún discurso dentro del período analizado.

También se puede observar que hay temas que pierden claramente relevancia como Alza de Precios, que representa un tema de alguna relevancia a inicios del período y lo pierde a partir de mitad de los '90. Mientras que las declaraciones del

gobierno de Aylwin enfatizan el carácter moral de la lucha contra la Inflación, dándole entonces fuerte relevancia simbólica, como forma de proteger a los más débiles, en años recientes el tema aparece de forma mucho más reducida simbólicamente, en términos muchas veces de defensa contra el aumento del precio de un bien específico (por ejemplo los combustibles).

En una visión más general, se observa una fuerte variación en la importancia de los respectivos temas, que no sigue un patrón regular. Así, se puede observar que Delincuencia ha pasado de momentos en que es el segundo tema más importante a momentos (como a finales del 1er gobierno de M. Bachelet) donde se encuentra entre los menos relevantes de la agenda. Algo similar ha sucedido con Empleo o con Vivienda.

Una primera comparación, a grandes rasgos, del gráfico de evolución de importancia en la agenda respecto a lo que sucede en la opinión pública, permite observar varias diferencias. Así, por ejemplo, Delincuencia no adquiere, en general, el peso que tiene en la opinión pública: sólo al inicio aparece como la más relevante, y aunque se mantiene durante largos períodos entre las más relevantes, su presencia disminuye fuertemente hacia la segunda mitad de la década de los 2000. En cambio, en las preocupaciones de la opinión pública se puede observar que, por ejemplo, Empleo nunca se ubicó entre las principales preocupaciones de la agenda gubernamental. Sin embargo, más allá de estas impresiones generales corresponde cuantificar dicha relación, lo que presentará en la sección siguiente.

#### **4.3 La Relación entre las Preocupaciones Ciudadanas y la Agenda Gubernamental. Un Análisis de Correlación.**

La relación entre los resultados de las encuestas y la agenda gubernamental no es sólo una relación observada por analistas externos o académicos, sino que los propios actores políticos son conscientes de ella. La relevancia de las encuestas, de hecho, es algo que se hizo notar en los propios discursos analizados, así por ejemplo se dijo lo siguiente en un discurso presidencial:

"Reiteradas encuestas de opinión pública coinciden en que la seguridad ciudadana es, después de la pobreza, el problema que más preocupa a los chilenos" (Patricio Aylwin, Discurso 21 de mayo de 1993).

En este sentido, se puede plantear que debiera esperarse algún nivel de correlación entre las preocupaciones ciudadanas, tal y como aparecen en las encuestas, y las agendas gubernamentales, dado que los propios actores que generan esas agendas están activamente observando los mismos datos esta tesis está analizando.

La relación entre las preocupaciones y los discursos puede analizarse desde varios puntos de vista. En primer lugar, "la preocupación del año" puede influenciar el discurso de ese mismo año. En segundo lugar, la relación puede darse con algún rezago: la preocupación del año pasado puede influenciar el discurso de ese año (en sentido estricto, dado que el indicador de opinión pública utilizado es el promedio de las encuestas de ese año, ya tiene integrado cierto nivel de rezago). En tercer lugar, el nivel medio más estable, el promedio móvil de las preocupaciones, puede afectar el discurso de ese año. En cuarto lugar, lo que puede influenciar el discurso es el movimiento de la preocupación: lo que importa no es tanto el nivel sino el hecho de si está subiendo o bajando. La siguiente tabla observa esos cuatro posibles efectos para cada uno de los temas:

**Tabla 3.** Correlaciones entre Opinión Pública y Agenda Gubernamental por Tema.

Tema	Correlación año-año	Correlación con rezago 1 año	Correlación con promedio móvil 2 años	Correlación con diferencia
Sueldos	0,478	0,465	0,488	-0,162
Empleo	0,471	0,457	0,483	0,069
Educación	0,340	0,506	0,467	-0,141
Alza de precios, inflación	0,275	-0,231	-0,085	0,281
Delincuencia, asaltos, robos	0,082	-0,084	-0,064	0,079
Pobreza	0,051	0,066	0,138	0,272
Vivienda	0,027	0,163	0,163	-0,059
Salud	-0,207	-0,340	-0,296	0,145

Fuente: Elaboración propia.

Los datos muestran que no hay efectos homogéneos en los temas. Se pueden distinguir las siguientes situaciones:

- Sueldos, Empleo y Educación tienen correlaciones importantes (superiores a 0,4) en la correlación año-a-año, con 1 año de rezago y con el promedio móvil, pero no con la diferencia. Lo que importa es el nivel de la preocupación.
- Alzas de Precios tiene cierto nivel de correlación (pero inferior a 0,3) en la correlación directa y con la diferencia. En otras palabras, en la medida en que la Inflación disminuyó como preocupación, disminuyó como presencia en la agenda.
- Pobreza ( $r = 0,27$ ), y en menor medida Salud ( $r = 0,15$ ), tienen cierto nivel de correlación sólo en lo que concierne a la diferencia: aquí, al parecer, lo que importa, es el nivel de cambio de la importancia de la preocupación. Salud tiene la característica que, aparte de esta última, sus correlaciones son más bien negativas: en la medida en que aumenta la importancia en la población, parece disminuir en la agenda (y viceversa).
- Vivienda no tiene correlaciones relevantes (que superen 0,2) en ningún caso, pero, al menos en rezago y en promedio móvil, tienen algún peso, sugiriendo que para este tema es la continuidad de la preocupación lo que puede tener algún efecto.
- Es de especial interés lo que sucede con Delincuencia, puesto que bajo ninguna de las formas la correlación supera el 0,1. Así, uno de los temas más importantes para la opinión pública, como incluso aparece reconocido en la cita del discurso de 1993 que se usó al inicio de esta sección, tiene relación alguna la preocupación con su presencia en la agenda pública.

El último resultado es de particular interés. En general, para los diversos temas, se puede observar que hay un grado y forma en que la preocupación de la agenda pública se relaciona con su presencia en la agenda, si bien esa forma puede ser variada. Sin embargo, en Delincuencia –que es uno de los temas más importantes- ello no sucede (y en Salud, que es otro de los temas relevantes, hay cierta relación pero no es muy fuerte). Por el contrario, Educación o Empleo, otros

de los temas que han tenido especial relevancia en las preocupaciones de la población (y algo menos Pobreza) a lo largo del período analizado, sí tienen relaciones importantes con la agenda de los discursos.

¿A qué se puede deber ello? Una posibilidad es considerar los efectos ideológicos. En cierta manera, Educación tiene la ventaja que toda postura ideológica tiene un discurso sobre Educación, por lo tanto puede responder a la demanda ciudadana por la misma, sin perder la coherencia ideológica. Sin embargo, no es claro que ello pueda suceder con Delincuencia. Tradicionalmente ese tema, ha estado asociado a la derecha, aunque en ningún caso esta observación pretende definir una relación causal de esta situación. Así, los datos muestran que su presencia en la agenda gubernamental aumenta de manera importante durante el gobierno de S. Piñera, y es bastante más bajo en el gobierno de M. Bachelet. Aquí la importancia dada en el discurso a este tema refleja más la ideología del gobierno que el contenido de lo que se dice. El caso contrario es Educación, en el cual los mismos gobiernos se presentaron como introduciendo reformas profundas, pero de signo distinto, como se puede apreciar cualitativamente al comparar los discursos de Piñera y Bachelet en su segundo gobierno, donde ambos proponen profundas reformas educacionales. El contenido de la reforma es muy diferente, pero ello no obsta para que ambos puedan otorgarle gran espacio en sus discursos.

Esto muestra que la relación entre las preocupaciones de las personas y la presencia del tema en la agenda de los gobiernos no es unívoca. No opera en todos los temas de la misma forma, y de hecho mientras en algunos casos existe una asociación relevante, en otros ello no sucede.

#### **4.4 Preocupaciones Ciudadanas, Agenda Gubernamental y Series Objetivas.**

Los indicadores que tiene un gobierno para observar lo que sucede en una sociedad, y luego para decidir sus acciones, no se reducen a lo que se plantea en las encuestas de opinión pública. Todo el aparato de mediciones oficiales también tiene ese objetivo. Ya se vio anteriormente en este capítulo que las

preocupaciones de las personas en las encuestas tienen, al parecer, correlaciones importantes con esos datos objetivos. Eso lleva a preguntarse si las relaciones observadas, entre la preocupación ciudadana y la agenda gubernamental, no provendrían más bien del movimiento de los datos objetivos, que influyen tanto la preocupación ciudadana como la agenda gubernamental.

Se observará primero lo que sucede con Empleo y con Inflación, donde se pudo correlacionar la preocupación ciudadana con una serie objetiva de datos que le son atinentes. En cada uno de estos temas se realizó un análisis de regresión lineal múltiple: la variable dependiente fue la presencia en el discurso y se contó con dos variables independientes, la preocupación de los ciudadanos en las encuestas y la serie de datos objetivos. Las tablas 4 y 5 muestran los resultados obtenidos.

**Tabla 4.** Análisis de Regresión sobre Presencia de Tema Inflación en Discursos.

Variable	Coefficiente no estandarizado	Beta (coeficiente estandarizado)	P
Tasa de Inflación	0,0044	0,8195	0,00
Preocupación por Inflación	-0,0081	-0,1268	0,44
Constante	0,0123		0,33

$R^2$  ajustado = 0,5464. Probabilidad del F del Modelo = 0,0001

En el caso de Inflación se observa que el modelo tiene un  $R^2$  relevante (55%), pero ello se debe a la variable Tasa de Inflación. Una vez introducido el efecto de la tasa de inflación, la correlación encontrada entre la preocupación de las personas por los precios y su presencia en el discurso desaparece.

**Tabla 5.** Análisis de Regresión sobre Presencia de Tema Empleo en Discursos.

Variable	Coefficiente no estandarizado	Beta (coeficiente no estandarizado)	P
Tasa de Desempleo	0,0077	0,2168	0,58
Preocupación por Empleo	0,0012	0,2829	0,47
Constante	0,0076		0,91

$R^2$  ajustado = 0,1608. Probabilidad del F del Modelo = 0,0610

En el caso de Empleo, se observa un  $R^2$  bastante más bajo (16%). El modelo como tal no es significativo estadísticamente ( $p$  es superior a 0,05). Es interesante observar que cada variable por separado tiene influencia significativa en la presencia en el discurso: si se hace un análisis de regresión con sólo una variable independiente se encuentra que en el caso de la preocupación en encuestas el  $R^2$  es de 18% y el  $p$  del modelo de 0,020; y en el caso de la tasa de Desempleo el  $R^2$  es de 18% con un  $p$  de 0,023. Pero si se miden ambas influencias al mismo tiempo hay una disminución del efecto.

Para otras variables no se cuenta con una serie objetiva tan clara y por lo tanto se realizarán estos análisis usando la tasa de crecimiento del PIB como *proxy* de la mejoría o no de la situación en el país. Del mismo modo, y para reducir la información, se presentará en la siguiente tabla la variable dependiente, el valor  $R$  del modelo, los coeficientes estandarizados de la variable de importancia en la opinión pública asociada y la serie de crecimiento del PIB (los valores significativos  $-p < 0.05-$  se indicarán con un asterisco).

**Tabla 6.** Análisis de Regresión de Importancia de Temas en Opinión Pública y PIB sobre Temas de Discurso 21 de mayo.

Var. Dependiente (importancia en los discursos del 21 de mayo)	R <sup>2</sup> modelo	Coeficiente estandarizado importancia del tema en la Opinión Pública	Coeficiente estandarizado PIB
Sueldos	0,324*	0,475*	0,382*
Educación	0,166	0,316	0,227
Salud	0,134	-0,159	-0,305
Delincuencia	0,008	0,089	-0,031
Vivienda	0,195	-0,184	0,488*
Pobreza	0,040	0,093	-0,199

Cómo se puede observar, los modelos de regresión usados no muestran mayor significación. Sólo en el caso de Sueldos sucede que el modelo es significativo (y explica una proporción relevante de la varianza (34%), y en ese caso tanto la preocupación por Sueldos en la opinión pública como el PIB tienen efectos importantes (en la medida que aumenta el PIB al parecer las personas demandan con mayor fuerza mayores sueldos).

En cualquier caso, la impresión general de los modelos es clara: *desde un análisis de regresión no parece existir mayor relación entre las opiniones de las personas y la agenda gubernamental.*

#### **4.5 La Relación entre las Preocupaciones Ciudadanas y la Agenda Gubernamental. Un Análisis de Series de Tiempo.**

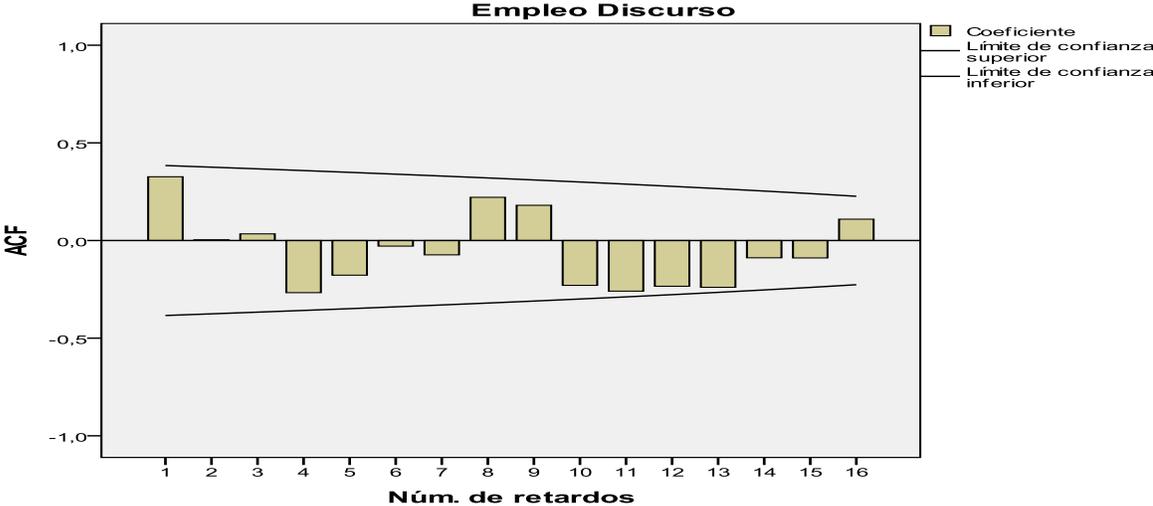
El análisis de regresión es, como ya se mencionó en el capítulo metodológico, una forma de observar la relación entre las variables de interés que no da cuenta, al menos explícitamente, del carácter temporal de los datos.

Si se quiere aprovechar el hecho que los datos que se están utilizando son temporales se requiere usar un tipo de análisis que tome en cuenta ese atributo. Como se expuso en el capítulo metodológico, para ello se usará un análisis de series de tiempo (en concreto ARIMA).

Dado que el número de casos con el que se cuenta es relativamente limitado, los análisis de series de tiempo deben ser más bien sencillos. Para cada tema, se tratará de predecir su importancia en la agenda pública en función de su propia evolución y se agregarán como variables independientes la importancia en la opinión pública de dicha categoría y los indicadores objetivos que resultarán de interés. En primer lugar, se observarán los resultados en torno a Empleo.

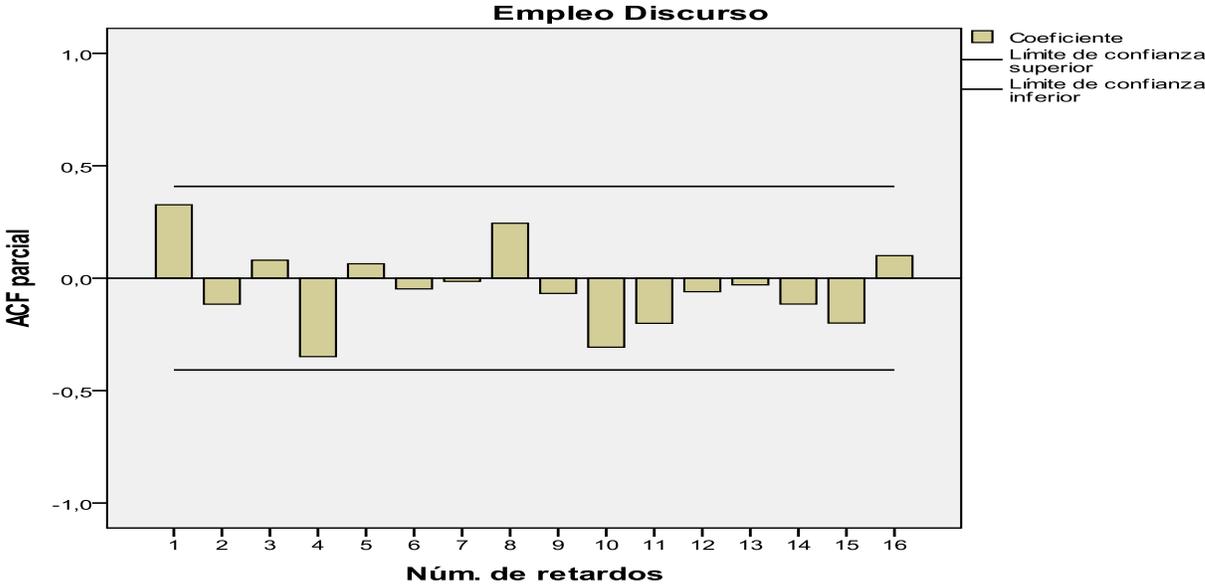
A continuación, a modo de ejercicio, se presentan gráficos de autocorrelación (y de autocorrelación parcial) del Empleo sobre la agenda pública. Al realizar un análisis visual de tales gráficos se puede ver claramente, en ninguno de los casos es posible observar un retardo significativo, donde ningún coeficiente sobrepasa la significación de los límites de confianza tanto inferior como superior.

**Gráfico 13.** Gráfico de Autocorrelación. Presencia de Empleo en Agenda Pública



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 14.** Gráfico de Autocorrelación Parcial de Empleo en Agenda Pública.



Fuente: Elaboración Propia.

Luego, se aplicó un modelo ARIMA (0,0,0)<sup>10</sup> a la serie usando como predictores la importancia del Desempleo en la opinión pública y el Nivel de Desempleo objetivo. Los resultados se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 7.** Modelo ARIMA (0,0,0) sobre Presencia de Empleo en Discursos del 21 de mayo.

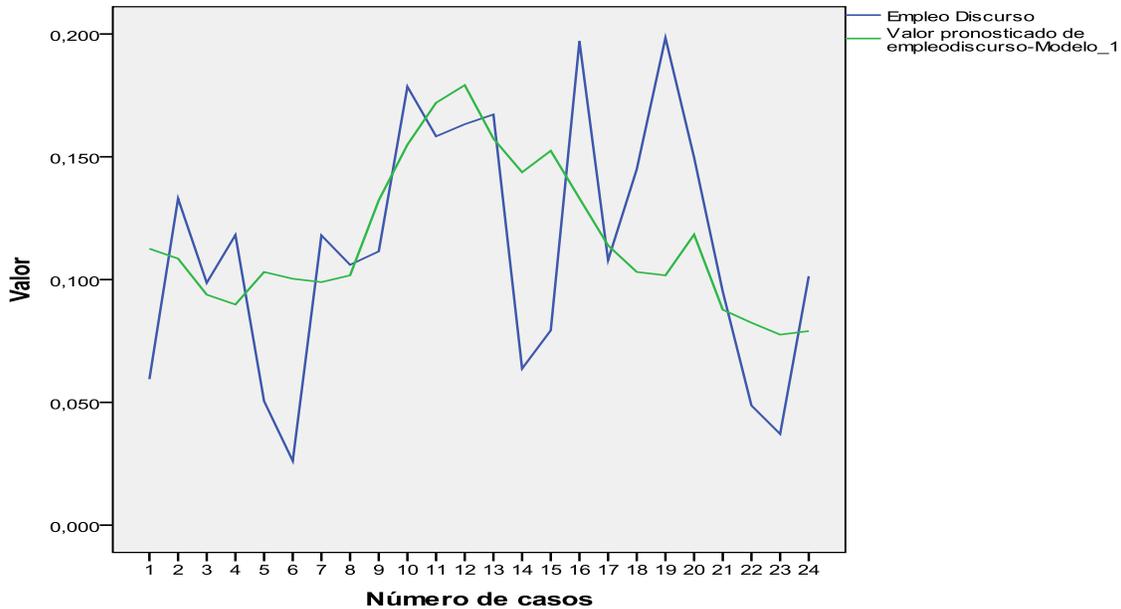
<b>Parámetros del modelo ARIMA</b>				
Predictor	Estimación	ET	T	Sig.
Importancia del Empleo en los discursos.	-5,106	1,176	-4,342	0,000
Importancia del Empleo en la Opinión Pública.	0,798	0,333	2,394	0,026

R2 cuadrado estacionario = 0,207.

Como se puede observar, el modelo en general tiene un nivel de explicación relativamente bajo (20%). Se observa también que el nivel de preocupación de la opinión pública tiene un efecto significativo. El efecto de la importancia del Empleo en los discursos sobre sí mismo es significativo y negativo (lo que se observa en el gráfico 15 en que se comparan predicciones y resultados puede deberse a las variaciones que experimenta la variable). En cualquier caso, parece que no hay efecto de la variable objetiva (Nivel de Desempleo) en la relación: la variable fue incluida en primera instancia para el análisis, pero la relación no fue significativa y por lo tanto se lo eliminó del modelo presentado.

<sup>10</sup> El SPSS presenta un procedimiento automático para seleccionar modelos ARIMA –que fue el que generó modelos 0,0,0. Además de ese modelo se procedió a evaluar visualmente los gráficos de correlación y autocorrelación para establecer la corrección de dicha selección y evaluar otras posibilidades. En general, los resultados se mantienen robustos si se realizan otros modelos ARIMA alternativos.

**Gráfico 15.** Comparación entre Valores Predichos y Valores Observados de la Presencia de Empleo en la Agenda Pública, según Modelo ARIMA.



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 15 muestra que el valor pronosticado representa una suavización de las variaciones reales, aunque replica a muy grandes rasgos el movimiento de la presencia del empleo en los discursos del 21 de mayo. Las variaciones reales son muy altas para lo que puede predecir el modelo, lo que explica que el  $R^2$  sea más bien bajo.

En resumen, el análisis de series de tiempo muestra un cierto efecto de lo que plantea la opinión pública en lo relativo a Desempleo.

Los resultados del análisis en lo relativo a los otros temas se presentarán en la tabla 8, que muestra los parámetros del modelo ARIMA correspondiente. Se marca con asterisco los coeficientes significativos.

**Tabla 8.** Parámetros de Modelos ARIMA sobre Variables Dependientes de Importancia en Agenda Pública de Diversos Temas.

Var. Dependiente: importancia en la agenda pública de... (modelo ARIMA en paréntesis)	R <sup>2</sup> estacionario modelo.	Coeficiente Dependiente sobre sí misma.	Var. Coeficiente del tema en la Opinión Pública.
Inflación (0,0,0)	,574	,004	,004*
Sueldos (0,0,0)	,229	-,078*	,003*
Educación (0,0,0)	,115	,138	,004
Vivienda (0,0,0)	,001	,094*	,000
Pobreza (0,0,0)	,003	,100	,000
Salud (0,0,0)	,043	,292*	-,003
Delincuencia (0,0,0)	,007	,142	,001

La tabla 8 muestra que sólo en dos casos se puede plantear que el modelo explica una parte relevante del fenómeno (Inflación y Sueldos). En ambos casos se puede observar que existe un efecto significativo de la variable de importancia del tema en la opinión pública. Lo mismo ocurría en el caso de Empleo, que fue el analizado en mayor detalle en esta misma sección. En el resto de las variables no se aprecia mayor relevancia de la opinión pública.

Al terminar la serie de análisis se puede observar que, en general, no entregan los mismos resultados: el análisis de correlación simple entre opinión y agenda entrega impresiones distintas que los análisis de regresión, y a su vez también son distintos de los que entrega el análisis de series de tiempo.

En el siguiente capítulo se discutirá el significado de estos resultados y lo que dicen sobre las preguntas que orientaron la investigación.

## Capítulo 5. Discusión Final

A partir de los resultados presentados anteriormente, en este capítulo se presentarán las principales conclusiones para dar respuesta a la pregunta central de esta tesis, sobre la relación existente entre la opinión pública y la agenda de gobierno.

Dada las limitaciones de los datos, y tal como se planteó en el capítulo sobre el marco metodológico, las conclusiones de esta tesis se obtendrán a partir de la convergencia de las tres aproximaciones realizadas, y presentadas con mayor detalle en el capítulo anterior. Por esta razón, en la tabla 9, se presenta una síntesis de la información que arrojó cada uno de los tres ejercicios sobre la relación entre las preocupaciones de la opinión pública y la agenda de gobierno, simplificando a una declaración de existencia o inexistencia de la relación<sup>11</sup>:

**Tabla 9.** Síntesis de Resultados sobre Asociaciones entre Preocupación de Opinión Pública y la Agenda de Gobierno.

Tema	Correlaciones	Regresión	ARIMA
Sueldos	Sí	Sí	Sí
Empleo	Sí	Sí (*)	Sí
Educación	Sí	No	No
Alza de precios, inflación	No	No	Sí
Delincuencia, asaltos, robos	No	No	No
Pobreza	No	No	No
Vivienda	No	No	No
Salud	No	No	No

(\*) En análisis de regresión sobre empleo el modelo conjunto (opinión pública +indicador objetivo) no era significativo, pero sí lo son por separado.

<sup>11</sup> Para regresión y ARIMA usamos la existencia de una relación significativa, en correlaciones en general superiores a 0,4 en las tres primeras formas (directa, con rezago de 1 año y promedio móvil de 2 años).

En general, se puede observar que los resultados son altamente consistentes: en todos los casos, Sueldos y Empleo tiene asociación relevante. Educación o Inflación resultan significativos en uno de los ejercicios pero no en los otros. En las otras temáticas no se logró una relación significativa o importante en los diversos ejercicios.

Aquí, la pregunta inicial que orientaba esta investigación adquiere una respuesta compleja: en algunos casos la evolución de las preocupaciones cotidianas se refleja en la agenda de gobierno y en otros no. Y en este punto, dadas las limitaciones de los datos, lo relevante es la convergencia de los resultados obtenidos en cada uno de los ejercicios realizados. Si bien, podría haberse sacado mayor provecho a algunos de ellos en particular, por ejemplo, en el caso de la aplicación de ARIMA, esto saca el análisis del centro del interés de esta tesis pero podría ser profundizado en una investigación futura, incorporando otras variables de análisis que le den mayor robustez y complejidad al modelo.

Es posible comprender de mejor manera el tipo de relación entre las dos variables principales al considerar el carácter de los temas donde esta relación aparece: en ambos casos se está haciendo referencia a temas económicos (y se encuentra cierta relación parcial en lo que se otro tema económico: Inflación). Sólo en ellos, entonces, se puede decir que la agenda gubernamental responde, de forma consistente, a las opiniones y preocupaciones de los ciudadanos. En cualquier otra temática no pareciera existir mayor relación o ser más bien baja. Y recordemos lo diferenciadas que son las otras temáticas en consideración: Delincuencia, Pobreza, Vivienda y Salud. Si bien varias de ellas son normalmente parte de la “agenda social” del gobierno, los temas no se reducen a ello (Delincuencia usualmente no se piensa como parte de dicha agenda).

De hecho, al observar lo que sucede en Educación, donde se aprecia cierta asociación en el ejercicio de correlación y que, en los últimos años de la serie, tiene una tendencia al alza tanto en la preocupación pública como en la agenda del 21 de mayo, constituye una ligera excepción al patrón que describe la tabla. No obstante, la conducta anterior a esos últimos años es diferente: Educación fue relevante en buena parte de la agenda gubernamental (cabe recordar la reforma

educacional en el gobierno de Eduardo Frei R.) aun cuando no lo era en las preocupaciones ciudadanas. Entonces, la agenda gubernamental tiene una lógica distinta de lo que ocurre en la ciudadanía. El caso de Educación mostraría la relevancia del contenido para evaluar la relación entre las preocupaciones ciudadanas y la agenda gubernamental. La preocupación ciudadana por la Educación es posterior a una fuerte agenda gubernamental al respecto, lo cual viene a decir entonces que los resultados de dichas políticas no resolvieron la situación de acuerdo a la evaluación de la propia ciudadanía: si bastara con que el gobierno se preocupase de un tema para dar cuenta de lo que la ciudadanía pide, entonces la emergencia de una preocupación luego de una fuerte presencia en la agenda no sería comprensible, pero sí lo sería si la ciudadanía requiere soluciones distintas o más afectivas que las implementadas. En una mirada de más largo plazo, se puede mencionar que si bien la educación no aparece en las encuestas de años anteriores como uno de los principales problemas del país, sabemos que era relevante para las personas –al ser parte esencial de los proyectos individuales y familiares (PNUD 2002); y parte del aumento de la preocupación ciudadana dice relación con un resquebrajamiento de dicho proyecto (PNUD 2012). En otras palabras, la ciudadanía quiere resultados específicos en los temas, no solo presencia en la agenda gubernamental. Este tema, que involucra la evaluación que tiene la ciudadanía sobre el gobierno, de mayor complejidad que el de esta tesis, es de gran interés, y podría ser abordado en una futura investigación.

Esta investigación se inició con una analogía con lo que ocurre en investigación de medios: Del mismo modo que la investigación de medios pasó de plantear que los medios establecen lo que la audiencia piensa y siente, a plantear que los medios establecen los contextos sobre los cuales la audiencia piensa, en la relación entre ciudadanía y gobierno podría consistir en que, si bien la ciudadanía podría no determinar qué es lo que el gobierno debe hacer en relación a los temas, se podría esperar que estableciera que temas debiera tratar el gobierno.

Pero la analogía parece, en este sentido, quebrarse. Por un lado, existe un sentido normativo: en principio, en varias concepciones de la democracia, la “voluntad del

pueblo” es la que debiera traducirse en política gubernamental y que ella no se exprese implicaría una falta de democracia. Ahora bien, en principio esas preocupaciones podrían ser declaradas preocupaciones normativas: Cómo debiera formarse la política gubernamental no es un tema empírico sino implica un deber ser ajeno a toda preocupación científica. Más aún, en sí mismas esos conceptos son altamente complejos y, se puede argumentar, difícilmente operacionalizables ¿qué podría significar “voluntad del pueblo”? Sin embargo, este tipo de preocupación lleva a un problema de carácter empírico. Ello porque si la agenda gubernamental le da importancia a un tema que es preocupación de la ciudadanía pero las políticas propuestas no resuelven el problema –de acuerdo a los cánones de la propia ciudadanía-, entonces es fácil que se separe lo que sucede en la ciudadanía y en el gobierno, al no coincidir en las dinámicas de lo que constituyen verdaderas soluciones. En otras palabras, un gobierno que sólo responde a la ciudadanía al tomar sus temas pero lejano de las evaluaciones de las decisiones es uno que, finalmente, se condena a estar separado de la ciudadanía. Y esta preocupación puede no ser solamente un tema normativo puesto por un observador externo, sino parte de las propias dinámicas del sistema en observación (porque los actores reaccionan a dicha situación).

El hecho que sólo en lo que respecta a los temas económicos se observe una relación resulta, en última instancia, bastante iluminador de la forma en que las elites políticas –aquellas que conforman los gobiernos- observan la sociedad. En otras palabras, sólo siguen y toman en cuenta a la ciudadanía en una perspectiva “materialista” (usando la terminología conocida de Inglehart, 1990, 1997). Desde esta perspectiva, todo lo que no dice relación con el bienestar material no parece tener mayor relevancia, ni por lo tanto parece relevante adecuarse a las preocupaciones ciudadanas en otros temas que los estrictamente económicos. Sin embargo, en lo que concierne al tema más general de limitar las categorías, las propias encuestas tienen un papel: lo que la ciudadanía piensa y lo que aparece en las encuestas es, por definición, algo distinto; y si bien puede defenderse que la opinión pública efectiva es lo que aparece en las encuestas, siendo lo que la ciudadanía piensa como algo distinto de lo que se puede conocer es similar a la

cosa en sí kantiana: existente pero incognoscible. En cualquier caso, ninguna reflexión puede olvidar la existencia de esa diferencia.

Un aspecto que se mostró en los resultados fue que, en algunos temas, era posible observar que las preocupaciones ciudadanas tenían un alto nivel de cercanía con la evolución de los indicadores objetivos al respecto. En particular, aquello ocurría en la situación de Empleo y de Salarios, que son justamente aquellos temas donde se observa una relación entre agenda y ciudadanía. Esto plantea la duda en que sean las preocupaciones ciudadanas lo que efectivamente esté detrás de la agenda gubernamental, sino más bien que sea el movimiento de ciertos indicadores a lo que realmente reacciona el gobierno. Esto plantea que, en definitiva, la relación existente encontrada, en los análisis realizados, entre opinión pública y agenda gubernamental sería espuria. Lo que está influenciando realmente al gobierno, en estos casos específicos, es el movimiento de las variables económicas, y no necesariamente la valoración de la opinión pública sobre los mismos.

¿Qué nos dice esta forma de influencia en relación a la literatura sobre opinión pública analizada al inicio de esta tesis? De alguna forma, en toda esa literatura lo que está detrás es mostrar la relevancia de la “opinión pública” tal como aparece en las encuestas. Lo que se observa en este caso es más bien que la opinión pública no parece influenciar demasiado, ni siquiera usando una visión más débil de influencia como lo es el *framing*. No es que la operación de hacer encuestas de opinión pública no tenga relevancia, ni sus resultados no se observen, pero claramente no es su rol el de influenciar las decisiones de los gobiernos a partir de las preocupaciones de la ciudadanía.

Recapitulando, en este punto, es posible volver a la conclusión inicial del capítulo: a lo largo del período que se inició en 1990, sólo en algunos temas económicos se puede observar una relación entre ciudadanía y agenda de gobierno; y ello, solo observando una asociación de los niveles de agenda y ciudadanía, sin siquiera preocuparse de si hay cercanía en las soluciones.

Las limitaciones de esta tesis son claras y han sido explicitados en los distintos capítulos de la misma: escasez de serie de datos temporales sistemáticos que

aborde el tema de investigación y que estén presentes los 24 años de análisis abordados; la imposibilidad de medir el efecto, por tanto, de cuestionarios de preguntas abiertas, donde interese la preocupación de la ciudadanía por los temas que deben ser abordados por el gobierno<sup>12</sup>; la necesidad por tanto, ante la escasez de datos, de realizar operaciones y análisis relativamente simples enfocados al tema de interés de esta investigación.

También podría haber sido interesante, para dar mayor complejidad al análisis, haber incorporado, a través de una variable *dummy*, análisis de existencia o no de contingencias políticas, sociales, económicas, ambientales, etc., durante el período de análisis (del modo existencia o no de crisis económica; existencia o no de crisis política). Sin embargo, si bien es interesante de abordar, no es la relación que planteó como objeto de estudio en esta tesis. El modelo de análisis presentado es muy simplificado, y pueden desarrollarse otros más completos, pero se consideró suficiente para dar respuesta a la cuestión principal de investigación. Si bien esta tesis es de carácter descriptivo, donde se presentó el tipo de relaciones existentes entre las preocupaciones de la ciudadanía y la agenda gubernamental, es posible arriesgar una conclusión relevante a partir de la revisión de la pregunta ¿efectivamente las preocupaciones ciudadanas tal como la muestran las encuestas son recogidas por el sistema político? A partir de los resultados descritos, se puede reafirmar la existencia de una separación entre la ciudadanía y la política, o más específicamente entre la preocupación de la “gente”, expresada a través de las encuestas analizadas, con la agenda de gobierno. Ahora bien, esto plantea el gran tema que subyace a toda esta investigación, ¿qué pasa con la llamada democracia representativa? Y, más aún, se plantea un gran desafío que podría dar origen a una futura investigación a desarrollar. Si, en base a los resultados descritos, se puede decir que la agenda gubernamental, no está constituida por los problemas de preocupación ciudadana, ¿a partir de qué se construye? Ya se relevó la importancia de los temas

---

<sup>12</sup> Ya se señaló que el CEP solo abordó esta pregunta en un pequeño período, sin darle continuidad en el tiempo. Por su parte, la encuesta CERC pregunta sobre los problemas más importantes del país, los que no necesariamente son los mismos que las personas querrían mayor preocupación por parte del gobierno.

económicos, y que la preocupación de los gobiernos, traducidas en sus agendas, por estos mismos nos arrojan la existencia de una relación espuria entre las relaciones existentes sobre estos temas entre opinión pública y agenda. Pero, ¿qué otros temas y cómo son relevados a políticas públicas priorizadas por los gobiernos?

Sin embargo, aún antes de intentar abordar en nuevas investigaciones las preguntas precedentes, se podría hacer una pregunta, desde el punto de vista de la autora, de mayor relevancia. Esta “no conversación” entre opinión pública y agenda gubernamental, tal como se ha descrito, qué implicancias tiene para la mantención del sistema democrático. ¿Cuáles pueden ser los impactos sobre el sistema político si la ciudadanía no se considera escuchada?, ¿cómo se afecta la legitimidad del sistema?

Lo anterior, puede plantearse como tema sobre el cual podría ser interesante profundizar y al que se puede agregar otra variable relevante: el efecto de gobiernos presidencialistas, puede plantearse, que conlleva una variable idiosincrática interesante de analizar.

## Referencias Bibliográficas.

- Abbott, Andrew. (2001). *Time Matters*. Chicago: Chicago University Press.
- Araujo, Kathya. & Martuccelli, Danilo. (2012). *Desafíos Comunes. Retratos de Sociedad Chilena y sus Individuos*. 2 vols. Santiago: LOM.
- Bevan, Shaun. & Jennings, Will. (2014). Representations, Agendas and Institutions. *European Journal of Political Research*, 53: 37-56.
- Boni, Federico. (2008). *Teorías de los Medios de Comunicación*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Bourdieu, Pierre. (1990). *Sociología y Cultura*. México: Grijalbo.
- Bourdieu, Pierre (1998) *La Distinción*. Madrid: Taurus (original de 1979)
- Clem, Brooks. & Manza, Jeff. (2006). Social Policy Responsiveness in Developed Democracies. *American Sociological Review*, 71: 474-494.
- Dader, José Luis. (2008). El Papel del Periodismo Actual en la Construcción de lo Público, en *Opinión Pública* (Gonzalo Capellán ed). Madrid: Trotta.
- Dahlberg, Lincoln. (2014). The Habermasian Public Sphere and Exclusion. *Communication Theory*, 24: 21-41.
- Del Tronco, José. (2013). Desconfianza y accountability ¿las causas del populismo en América Latina? *Latin American Research Review* 48, 2: 55:78.
- Domke, D., Shah, D. V., & Wackman, D. B. (1998). Media priming effects: Accessibility, association, and activation. *International Journal of Public Opinion Research*, 10(1), 51-74.
- Esparza, Cecilia (s/f) *Series Temporales*. Centro de Ciencias Humanas y Sociales - Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Garretón, Manuel Antonio. (2012) *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado*. Santiago: Arcis-Clacso.
- Habermas, Jurgen. (1994). *Historia y Crítica de la Opinión Pública*. Barcelona: Gustavo Gil (basado en la edición alemana de 1990).
- Hobolt, Sara Binzer. & Klemmensen, Robert. (2008). Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, 41: 309-337.

- Huneus, Carlos. (2007). Democracia versus encuestocracia. *Comentario Nacional*, 454:459.
- Ibáñez, Jesús. (1979). *Más allá de la Sociología*. Madrid: Siglo XXI.
- Ibáñez, Jesús. (1985). *Del Algoritmo al Sujeto*. Madrid: Siglo XXI.
- Inglehart, Ronald. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald. (1997). *Modernization and Postmodernization*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Israel, Jonathan. (2002). *Radical Enlightenment*. Oxford: Oxford University Press.
- Jennings, Will. & Weizen, Christopher. (2011). Distinguishing between most important problems and issues? *Public Opinion Quarterly*, 75: 545-555.
- Jones, Bryan. & Baumgartner, Frank. (2004). Representation and Agenda Setting. *The Policy Studies Journal*, 32: 1-24
- Lakoff, G. (2004). *Don't think of an elephant! Know your values and frame the debate*. White River Junction, VT: Chelsea Green.
- Lozano Rendón, José Carlos. (2007) *Teoría e investigación de comunicación de masas*. México: Pearson Educación.
- Lunt, Peter. & Livingstone, Sonia. (2013). Media studies' fascination with the concept of the public sphere. *Media, Culture and Society*, 35: 87-96.
- Manza, Jeff y Brooks, Clem (2012) How Sociology Lost Public Opinion. *Sociological Theory*, 30: 89-113.
- McCombs, M. E. & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187.
- McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1993). The evolution of agenda-setting research: twenty-five years in the marketplace of ideas. *Journal of Communication*, 43(2), 58-67.
- Miller, Toby. (2009) Media effects and Cultural Studies pp 131-143 en *The Sage Handbook of Media Processes and Effects*. Robin L Nabi y Mary Beth Oliver (eds) Thousand Oaks: Sage.
- Morley, David. (2003). *Television, Audiences and Cultural Studies*. Londres: Routledge.

- Myles, Jon. (2006). Welfare States and Public Opinion. *American Sociological Review*, 71: 495-498.
- Perrin, Andrew. & McFarland, Katherine. (2011). Social Theory and Public Opinion. *Annual Review of Sociology* 37: 87-107.
- Pierson, Paul. (2003). Big, Slow-Moving and... Invisible Macrosocial Processes in the study of Comparative Politics pp 177-207 en *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, eds) Cambridge: Cambridge University Press.
- PNUD Chile. (2002). Informe Desarrollo Humano Chile 2002: Nosotros los Chilenos. Santiago: PNUD.
- PNUD Chile. (2012). Informe Desarrollo Humano Chile 2012: Bienestar Subjetivo. Santiago: PNUD.
- Quesada, Javier. (s/f). Análisis de Series. Modelos Heterocedásticos. Universidad de Granada. Máster en Estadística Aplicada.
- Riker, William H. (1982). *Liberalism against Populism*, Long Grove, IL: Waveland.
- Rospir, Juan Ignacio. (2008). El Siglo XX Americano. Una propuesta de historia intelectual de la opinión pública pp 121-157 en *Opinión Pública* (Gonzalo Capellán ed). Madrid: Trotta.
- Ruiz, Carlos. & Boccardo, Giorgio. (2014) *Los Chilenos bajo el Neoliberalismo*. Santiago: Fundación Siglo XXI.
- Scheufele, D. A. (1999). Framing as a theory of media effects. *Journal of communication*, 49(1), 103-122.
- Scheufele, Dietram. & Tewksbury, David. (2007) Framing, Agenda Setting and Priming. *Journal of Communication*, 57: 9-20.
- Thompson, John. (1995). *The Media and Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Valenzuela, Arturo. (2011). *Crisis de Representación y Reforma Política en Chile*. Trabajo presentado en el marco del proyecto para la reforma de los partidos en Chile patrocinado por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago de Chile, 26 de septiembre de 2011.
- Valenzuela Márquez, Jaime. (2001). *Las Liturgias del Poder*. Santiago: DIBAM.

- Van Horn Melton, James. (2001). *The Rise of the Public in Enlightenment Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vidal de la Rosa, Godofredo. (2010). Teoría Democrática. Joseph Schumpeter y la Síntesis Moderna. *Argumentos*, 23, 62: 177-199.
- Wleizen, Christopher. (2005). On the salience of political issues. *Electoral Studies*, 24: 555-579.