

Derechos y representación: una aproximación a la calidad de la democracia chilena desde algunas comparaciones internacionales¹

Daniel Briebe

Probablemente nadie negaría que la democracia chilena y sus instituciones se encuentran sometidas a una creciente crítica desde buena parte de la sociedad civil y desde los mismos actores políticos. En efecto, y hace ya varios años, la idea de un malestar -e incluso de una crisis- en nuestra democracia ha ido tomando cuerpo y fuerza en algunos círculos académicos, políticos y de la opinión pública. Dicho malestar o crisis, por lo general, no refiere a una expectativa de colapso inminente de nuestras instituciones democráticas, pero sí a cierta percepción de que el modo de hacer política que caracterizó a Chile desde 1990 en adelante está enfrentando serios problemas debido a una creciente desafección ciudadana respecto a los actores políticos y acaso también respecto a las instituciones políticas de nuestra democracia. Por otra parte, sin embargo, los indicadores de apoyo a la democracia como la mejor forma de gobierno, y de satisfacción con su funcionamiento, no muestran

Es una preocupación por cuán bien funciona la democracia en un determinado país, o, si se prefiere, por 'cuán democrático' es un país por encima del estándar mínimo.

¹ Agradezco la ayuda de investigación de Jorge Schiappacasse para la elaboración de este documento.

tendencias negativas de largo plazo que hagan presagiar una erosión de la legitimidad democrática entre la ciudadanía. Asimismo, los rankings internacionales de democracia suelen mostrar a Chile en un lugar privilegiado en el concierto internacional en general y en el latinoamericano en particular. Existe, pues, una curiosa disonancia entre una democracia considerada internacionalmente exitosa y domésticamente sometida a fuertes cuestionamientos.

En este breve trabajo, argumentaré que tanto las evaluaciones positivas como negativas de nuestra democracia tienen asidero, pero que en ambos casos las evaluaciones refieren a aspectos parciales -y distintos- de ésta. Mientras sus fortalezas residen en la fortaleza de su Estado de Derecho y en la protección de las libertades civiles y políticas de sus ciudadanos, sus debilidades refieren al escaso involucramiento ciudadano con los partidos y las instituciones democráticas, lo cual sugiere problemas con la calidad de la representación. En lo que sigue, primero se introduce el concepto de *calidad de la democracia* como el marco analítico apropiado para realizar evaluaciones integrales -en vez de parciales- del estado de nuestra democracia. En la sección siguiente, se presentan algunos rankings internacionales que muestran la posición relativa de Chile en el concierto internacional. Finalmente, se usan los datos de la encuesta LAPOP 2012 para realizar un breve análisis respecto a los problemas con la calidad de la representación en Chile.

Democracia mínima, democracia consolidada y democracia de calidad

La *democracia* es una forma de gobierno que, en la formulación clásica de Dahl (1971), está compuesta por dos dimensiones fundamentales: la disputabilidad del poder (*contestation*) por distintos grupos de la sociedad civil, y la participación de los ciudadanos en la elección del grupo que se hace de éste. Así, una *definición mínima* de democracia en condiciones contemporáneas nos dice que tanto el sufragio adulto universal como la libre competencia por el poder político son requisitos

individualmente necesarios y conjuntamente suficientes para que un régimen califique como democrático². Es a esta democracia mínima la cual algunos han llamado 'democracia electoral', pues garantiza las condiciones básicas de *acceso* democrático al poder, mas nada dice sobre como éste se *ejerce*. Por ello, algunos autores han sugerido condicionar la definición de 'democracia' al cumplimiento de ciertos requisitos en este sentido; por ejemplo, que la democracia 'electoral' antes descrita sea además constitucional (es decir, que se rija por leyes que limitan el poder del mismo gobierno) y que ejerza soberanía efectiva sobre los gobernados (es decir, que no esté en exceso restringida por potencias extranjeras o limitada internamente por otros grupos, como los militares).

Así, llegamos a una concepción de democracia que sigue siendo relativamente mínima -pues pone requisitos de acceso y ejercicio del poder bastante básicos a un régimen para que califique como democrático-, y que en virtud de ello permite clasificar a los países de acuerdo a si son democráticos o no de manera relativamente poco problemática³. Regímenes que nos pueden parecer bastante alejados de una democracia ideal -por ejemplo Bolivia, Guatemala o Venezuela- califican como democráticos, pues cumplen (aunque sea imperfectamente) con los criterios estipulados en la definición mínima⁴.

No obstante lo anterior, es evidente que dentro del conjunto de los países que califican como democráticos hay grandes diferencias en 'cuán democráticos' son. En la literatura académica sobre América Latina, una

² Por cierto, lo que se requiere no son simples enunciados constitucionales, sino que estas condiciones efectivamente se materialicen: por ejemplo, que ninguna persona sufra restricciones o problemas arbitrarios a la hora de votar, que su mesa de votación esté a una distancia razonable de su hogar, que el tribunal electoral sea independiente, que a ninguna candidatura se le impida el acceso a la prensa o se le coloquen restricciones arbitrarias, etcétera. En suma, la materialización de las condiciones de disputabilidad del poder y sufragio universal requiere de ciertas reglas mínimas y de instituciones encargadas de hacerlas cumplir, sin las cuales no se puede hablar de la existencia de una democracia.

³ Desde luego, incluso en una definición mínima de democracia habrá disputas sobre cuál es el grupo exacto de criterios que debiesen estar incluidos, y esta disputa se refleja en los índices empíricos de democracia que se han construido. Para nuestros fines, sin embargo, esta disputa no es prioritaria.

⁴ El caso de Venezuela, por cierto, se acerca mucho al umbral entre democracia y no-democracia y por ello no es fácil de clasificar.

vez que los regímenes autoritarios habían sido reemplazados por regímenes democráticos en casi toda la región, la preocupación por el funcionamiento de estas nuevas (o recuperadas) democracias pasó al centro de la atención. Déficits de accountability, debilidad de los partidos, severos problemas de corrupción y la aparición de neopopulismos fueron algunos de los problemas que hicieron dudar a los analistas acerca de si estas democracias estaban 'consolidándose', es decir, evolucionando de acuerdo a los patrones conocidos en las democracias avanzadas, o si por el contrario ellas se mantenían frágiles, 'no consolidadas' y por ende en permanente riesgo de una reversión hacia el autoritarismo. El paso de más de dos décadas de a ratos agitada vida democrática en la región sugiere que ambas posiciones estaban equivocadas: las democracias latinoamericanas no necesariamente están transitando el camino recorrido por las democracias europeas o anglosajonas, pero no por ello están cerca de colapsar. De hecho, países como Argentina, Bolivia, Ecuador o Colombia sortearon graves crisis económicas, políticas o de seguridad interna sin caer en soluciones autoritarias.

El creciente consenso en la literatura ha sido que los países en desarrollo, incluyendo los latinoamericanos, presentan formas de democracia no enteramente homologables a los casos 'avanzados' y que, desde un punto de vista normativo, pueden presentar importantes deficiencias, pero no por ello están en riesgo de perder su status de países democráticos (de acuerdo a la definición mínima). Así las cosas, la pregunta por el funcionamiento de la democracia en la región no es reducible a la pregunta por la supervivencia de ésta en cada país. Al fin y al cabo, siguiendo a Schneider (2008) podemos decir *que una democracia está consolidada simplemente cuando todos los actores relevantes en un país asumen que ésta continuará como 'la' forma del régimen político por el futuro indefinido*⁵. Esta definición, basada no en el funcionamiento concreto de una democracia o sus instituciones sino simplemente en las expectativas a futuro de sus agentes, separa aguas analíticas con claridad

⁵ Nótese que esto deja la puerta abierta a una eventual des-consolidación de una democracia, si uno o más actores anticipan que ésta podría dejar de ser en el futuro previsible el régimen imperante.

entre la consolidación de una democracia y la manera en que ésta funciona⁶.

Esta última preocupación es la que la literatura contemporánea aborda bajo el concepto de *calidad de la democracia*. No es, así, una preocupación por si cierto país es democrático o no -pues no tiene sentido hablar de la calidad de la democracia en un país donde ésta no existe- ni tampoco una preocupación directa por la supervivencia de una democracia. Es una preocupación por cuán bien funciona la democracia en un determinado país, o, si se prefiere, por 'cuán democrático' es un país por encima del estándar mínimo. Esto tiene sentido puesto que la definición mínima de democracia es, en efecto, un estándar muy básico que no captura la densidad conceptual y normativa del vocablo 'democracia'.

Como tantas palabras claves de nuestro léxico político, 'democracia' es un concepto polisémico, dotado de contenido tanto empírico como normativo. Cuando los estadounidenses acuñaron el término de un gobierno '*of the people, by the people and for the people*' no se referían simplemente a un conjunto de mecanismos electorales que asegurara una competición entre elites por lograr el voto de las masas⁷. En el corazón de la promesa democrática han estado siempre los valores de la libertad, de la igualdad política⁸ -todos somos, *en cuanto ciudadanos*, iguales- y del autogobierno -somos nosotros mismos, por medio de las autoridades que hemos mandatado, los que nos gobernamos-. En otras palabras, reducir la democracia meramente a su mecanismo esencial (las elecciones) es un error, pues su búsqueda de la libertad, la igualdad política y de la soberanía popular -así como la variedad histórica de formas institucionales que se han creado para sustentarla y la multiplicidad de significados asociados a ella (e.g. participación, representación, derechos, ciudadanía, etc.)- constituyen su patrimonio

⁶ Por cierto, es probable que haya una relación causal entre ambos fenómenos: una democracia que funciona muy mal puede provocar una crisis de expectativas y, de esa forma, una desconsolidación democrática.

⁷ La concepción schumpeteriana de la democracia, muy en la línea de las condiciones mínimas de Dahl, la concibe simplemente como un mecanismo mediante el cual el pueblo escoge a sus líderes.

⁸ Como muy tempranamente lo detectó Tocqueville.

más rico. Es por ello que a diferencia de cuando evaluamos la existencia o no de una democracia, para lo cual se utiliza un estándar mínimo, a la hora de evaluar la calidad de una democracia lo hacemos frente al estándar de una democracia (representativa) plena que busca satisfacer su promesa de ser un autogobierno de ciudadanos libres e iguales. Este es, desde luego, un estándar ideal, pero que sirve para evaluar el funcionamiento de las democracias realmente existentes. Como lo dicen Diamond y Morlino (2004), una vez que una democracia cumple con los estándares básicos para ser considerada como tal,

“...el análisis empírico posterior puede preguntar cuán bien logra los tres objetivos principales de una democracia -libertad civil y política, soberanía popular (control sobre las políticas públicas y sobre aquellos que las diseñan y ejecutan), e igualdad política (en estos derechos y poderes)- así como estándares más amplios de buena gobernanza (como la transparencia, la legalidad y el gobierno responsable)” (Diamond y Morlino, 2004; 21).

La calidad de la democracia, pues, se mide respecto a un estándar ideal en lugar de estar referido a un estándar mínimo. La especificación de ese estándar ideal es una tarea compleja y que admite más de una respuesta. Sin embargo, una distinción básica es entre aquellos aspectos de *calidad procedimental* de una democracia, y aquellos referidos a su *calidad sustantiva*. Siguiendo a Diamond y Morlino (2004), podemos identificar cinco dimensiones de calidad procedimental: la existencia de un efectivo **Estado de Derecho**; una alta **participación** ciudadana en la selección de representantes, en la vida de los partidos, en la sociedad civil, en la discusión pública y en los asuntos locales; una efectiva **competencia**, bajo condiciones de equidad o ‘cancha pareja’, entre distintos grupos que luchan por el poder y ofrecen alternativas a la ciudadanía; la existencia de **accountability vertical**, mediante el cual los votantes sancionan o premian a sus gobernantes, en un marco de transparencia y de abundantes y plurales fuentes de información; y la existencia de **accountability horizontal**, mediante el cual los distintos poderes del Estado e instituciones de gobierno (como la Contraloría, el Consejo para

la Transparencia, etc.) efectivamente se controlan mutuamente de manera regular y de acuerdo a las facultades legales de cada cual. Por su parte, las dimensiones sustantivas de la democracia -es decir, que refieren a los objetivos intrínsecos de ésta- son tres: la **libertad** individual; la **igualdad** legal y política (no meramente formal) de sus ciudadanos; y la **'responsividad'** del régimen, es decir, el grado en que todo el proceso institucional democrático responde en la práctica a las necesidades y preferencias de los ciudadanos que la conforman (traduciéndose así en una forma de autogobierno).

Como se puede apreciar, un estándar ideal de democracia como el encarnado en estas ocho dimensiones constituye un marco más comprehensivo respecto a la calidad democrática que permite evaluar el funcionamiento de las democracias realmente existentes de un modo más integral. En esta línea, Hagopian (2005) ha sugerido explorar la calidad de la democracia agrupando analíticamente estas ocho subdimensiones en las que podríamos llamar dos supra-dimensiones: la **protección de derechos** y la **calidad de la representación**. Esto no implica, por cierto, reagrupar rigurosamente las ocho dimensiones a lo largo de estas dos 'supra-dimensiones', pues muchas de las ocho afectarán a ambas simultáneamente. No obstante, podemos suponer que la participación, la competencia, ambos tipos de *accountability* y el *responsiveness* están algo más ligados a la representación, en tanto el Estado de Derecho, la libertad y la igualdad están algo más ligados a la idea de la protección de derechos. En la Tabla 1 se resumen ambas clasificaciones, la procedimental/sustantiva y la derechos/representación.

Tabla 1: Dimensiones de la calidad de la democracia

| Dimensiones | Derechos | Representación |
|------------------------|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Procedimentales | Estado de Derecho | <i>Accountability</i> vertical; <i>Accountability</i> horizontal; Participación; Competencia |
| Sustantivas | Libertad; Igualdad | Responsividad |

Fuente: Elaboración Propia

Una exploración desde las comparaciones internacionales

a. Los derechos: libertades civiles y políticas y el Estado de Derecho

Para iniciar la evaluación de la calidad de la democracia en Chile, empezaremos por mirar el aseguramiento de las libertades políticas (muchas de las cuales están íntimamente ligadas a la posibilidad de existencia de una democracia mínima o Dahliana), la protección de los derechos civiles y el funcionamiento del Estado de Derecho en el país. Como argumentan Diamond y Morlino, estos son aspectos básicos para el funcionamiento de una democracia y para la realización de algunos de sus fines sustantivos, como la realización de la libertad individual y la existencia de igualdad política⁹. Una primera aproximación comparativa la podemos obtener de algunos índices cuantitativos bien conocidos. En las Tablas 2 y 3 abajo, se muestra el puntaje obtenido por algunos países latinoamericanos en los índices de derechos políticos y libertades civiles de Freedom House, así como en el ranking de Voice&Accountability del Banco Mundial¹⁰.

⁹ Si bien esta última ciertamente no se agota en aspectos procedimentales como la existencia de igualdad ante la ley o la protección efectiva de los derechos civiles, estos elementos son una condición al menos necesaria para el logro de formas más demandantes de la igualdad política, como lo es la igualdad de voz o influencia en las decisiones públicas.

¹⁰ Este último, a pesar de lo que su nombre podría indicar, mide aspectos básicos de derechos y de integridad de los procesos electorales, más que aspectos asociados a la representación.

Tabla 2: Índices de derechos políticos y libertades civiles de Freedom House, 2013.

Países seleccionados de América Latina

| | Derechos Políticos (máx. 40) | Libertades Civiles (máx. 60) | Promedio de logro (0-1) | Ranking Derechos Políticos | Ranking Libertades Civiles |
|-------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Uruguay | 39 | 58 | 0.97 | 13 | 10 |
| Chile | 39 | 57 | 0.96 | 13 | 20 |
| Costa Rica | 38 | 53 | 0.92 | 27 | 43 |
| Panamá | 36 | 46 | 0.83 | 50 | 74 |
| Brasil | 33 | 48 | 0.81 | 67 | 65 |
| Argentina | 31 | 49 | 0.80 | 77 | 61 |
| Perú | 30 | 41 | 0.72 | 83 | 87 |
| Bolivia | 29 | 40 | 0.70 | 88 | 89 |
| México | 28 | 37 | 0.66 | 92 | 96 |
| Paraguay | 27 | 35 | 0.63 | 97 | 106 |
| Colombia | 27 | 34 | 0.62 | 97 | 108 |
| Ecuador | 24 | 36 | 0.60 | 110 | 99 |
| Venezuela | 15 | 24 | 0.39 | 139 | 139 |

Fuente: Freedom House

Tabla 3: Voice and Accountability 2011. Países seleccionados de América Latina

| Country | Percentil de Ranking | Puntaje de Gobernanza |
|------------|----------------------|-----------------------|
| | (0-100) | (-2.5 a +2.5) |
| Uruguay | 84.5 | 1.12 |
| Chile | 81.2 | 1.06 |
| Costa Rica | 77.5 | 1.01 |
| Brasil | 63.8 | 0.5 |
| Panamá | 63.4 | 0.5 |
| Argentina | 57.7 | 0.35 |
| México | 53.5 | 0.09 |
| Perú | 51.6 | 0.05 |
| Bolivia | 47.4 | -0.08 |
| Paraguay | 46 | -0.1 |
| Colombia | 44.6 | -0.15 |
| Ecuador | 37.6 | -0.31 |
| Venezuela | 24.4 | -0.92 |

Fuente: Banco Mundial

Como lo muestran ambas mediciones -que por cierto están muy correlacionadas entre sí- las democracias de Uruguay, Chile y Costa Rica se distinguen claramente por sobre el resto de las de la región en cuanto a al aseguramiento de una democracia electoral que da plenas garantías y el aseguramiento relativamente robusto de libertades políticas y civiles. El pluralismo político, la libertad de asociación, la libertad de expresión, y por cierto el imperio de la ley funcionan de mejor manera en estos tres países y, en esta dimensión, se encuentran a la par con algunas democracias avanzadas. El mismo Freedom House le da a Chile (y a Uruguay) 15 de 16 puntos en su índice del *rule of law*. Otras fuentes bien conocidas coinciden en colocar a estos tres países entre aquellos con tribunales de justicia políticamente independientes del gobierno de turno, y donde el cumplimiento de la ley tanto por los ciudadanos como por los gobiernos es razonablemente alto. No es de extrañar que estos tres países estén entre aquellos con las menores tasas de homicidio del

continente, y donde la corrupción estatal es reconocidamente baja (especialmente en Chile y Uruguay). En todos estos aspectos, Chile es comparable a países desarrollados de la Europa mediterránea, como España, Portugal, Italia, Grecia o incluso Francia¹¹. Una medida recientemente desarrollada de *rule of law* en el mundo- de mayor validez conceptual que medidas alternativas¹²- pone a Chile y Uruguay a la cabeza de América Latina y en los puestos 24 y 25 a nivel mundial, cerca de Francia y España y por sobre Portugal e Italia.

En suma, a nivel comparativo no cabe duda de que Chile se encuentra, en lo referido al Estado de Derecho, a las libertades políticas y a los derechos civiles, en una situación muy buena a nivel regional y razonablemente buena a nivel mundial. Por cierto, hay aspectos donde hay déficits importantes. La frecuencia y nivel de la violencia policial usada para controlar manifestaciones deja mucho que desear desde el punto de vista del ideal de un *'democratic policing'*¹³ y de alto *accountability* institucional. El trato de la policía, del gobierno y de los fiscales a los acusados de delitos ocurridos en la región de La Araucanía suele ser de muy distinto corte al que se le da a los acusados en otras zonas del país (Human Rights Watch, 2004; 2). La conducta policial en la zona ha llegado a tal punto que la Corte Suprema ha ordenado reiteradamente a Carabineros sujetarse a la ley al conducir operativos en la zona¹⁴. Como lo ha denunciado reiteradamente Unicef¹⁵ y Human Rights Watch,¹⁶ en la zona se vulneran sistemáticamente los derechos de los niños mapuches debido al trato policial.

¹¹ Por ejemplo, en independencia judicial Chile fue rankeado en el lugar número 24 del mundo en el Global Competitiveness Report de 2012, mientras Uruguay fue rankeado 29 y Costa Rica 40. Estos valores se comparan favorablemente con España (60), Italia (68), Portugal (67) y Francia (37). En cuanto a corrupción, el ranking 2012 de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional ubicó en el lugar 20 a Chile y a Uruguay, y en el lugar 48 a Costa Rica, frente al lugar 22 para Francia, 30 para España, 33 para Portugal y 72 para Italia.

¹² El *World Justice Project* mide ocho dimensiones del *rule of law* mediante una conceptualización y operacionalización que le otorgan mayor validez de constructo que al Rule of Law Index del Banco Mundial. Ver <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index-data>

¹³ Como lo llama la literatura que problematiza normativa y empíricamente el rol de la policía en sociedades democráticas.

¹⁴ El Dinamo, 10 de enero del 2013; Radio Bio-Bio 26 de septiembre del 2012; La Tercera, 21 de noviembre del 2011.

¹⁵ Radio Bío-Bío 24 de julio del 2012.

¹⁶ Human Rights Watch, 10 de agosto 2012.

Por otra parte, la libertad de prensa en Chile es amplia, pero la relativamente escasa pluralidad de los medios y algunos episodios de violencia contra periodistas muestran sus limitaciones¹⁷. El informe *Press Freedom in the World 2013*, de Reporteros sin Fronteras, puso a Chile en el lugar 60 del mundo en cuanto a libertad de prensa, muy lejos de Costa Rica (18) y Uruguay (27)¹⁸. Las encuestas muestran regularmente que la ciudadanía percibe marcadamente una asimetría en el trato que los tribunales de justicia dan a los afectados según su condición socioeconómica. La atroz tragedia ocurrida en la cárcel de San Miguel en diciembre de 2010 no hizo sino poner de relieve el inhumano estado de las cárceles comunes¹⁹ -una falencia común pero no por eso menos grave a lo largo de América Latina. Estos ejemplos muestran que Chile está lejos de haber asegurado a su población un acceso verdaderamente comprensivo y equitativo a los derechos políticos y civiles constitucionalmente garantizados. Sin embargo, estas serias deficiencias no nos deben hacer perder de vista que, desde un punto de vista analítico y comparativo, en Chile la protección de libertades y derechos básicos y el correcto funcionamiento del sistema legal operan relativamente mejor que en casi toda la región y que en la mayor parte del mundo. Desde un punto de vista comparativo, estos elementos básicos de la calidad de la democracia son una relativa fortaleza de la democracia chilena.

b. La calidad de la representación

Para iniciar la discusión empírica acerca de la calidad de la representación, presentamos en la Tabla 4 el *Democracy Index* de la revista británica *The Economist*. Si bien este índice presenta algunos problemas conceptuales,

¹⁷ Colegio de Periodistas, 25 de enero 2012.

¹⁸ El *Freedom of the Press Index* está construido a partir de información proporcionada por la red de reporteros de la asociación Reporteros sin Fronteras en base a un cuestionario común. El índice mide el pluralismo en los medios, la independencia de éstos, la transparencia en su operar, el contexto legal y político en que los periodistas ejercen su labor, y la violencia (física y legal) ejercida contra los periodistas, entre otras dimensiones. Lamentablemente, la organización no divulga sus datos desagregados, por lo que no es posible inferir en cuáles de estas dimensiones Chile está relativamente mejor o peor.

¹⁹ Enfatizamos el 'comunes' para recordar la brutal desigualdad civil que supone la existencia de un anexo de cárcel de mejores condiciones para quienes lo pueden pagar.

pues no diferencia entre democracia mínima y un estándar robusto de calidad democrática, sirve sin embargo para situar comparativamente la democracia chilena desde una perspectiva más amplia que la sola dimensión de derechos. Este índice está compuesto por cinco dimensiones: Proceso electoral y pluralismo (asociado a las condiciones mínimas dahlianas de democracia); Funcionamiento del gobierno (asociado a soberanía efectiva, ausencia de corrupción, estatalidad básica, *accountability* horizontal y confianza en los partidos políticos e instituciones de gobierno); participación política (asociado a participación electoral y no electoral, e información, compromiso e interés con la política por parte de la población); cultura política (asociado a las disposiciones valóricas de las personas respecto a la democracia y al autoritarismo); y libertades civiles. En la Tabla 4, se puede apreciar que Chile ahora aparece en el ranking agregado claramente por debajo de Uruguay y Costa Rica, aunque aún por sobre el resto de los países de la región. Si bien su ranking global no es deficitario -estando sólo algo por debajo de los países de la Europa mediterránea-, no alcanza a calificar para The Economist dentro del grupo de democracias plenas (aquellas con puntaje por sobre 8), quedando en vez dentro del grupo de democracias con deficiencias.

Lo más llamativo, sin embargo, es la gran variabilidad del ranking chileno a lo largo de las cinco dimensiones del ranking. Mientras Chile exhibe puntajes muy altos -similares a los de las mejores democracias del mundo- en las dimensiones más cercanas a la protección de derechos básicos y al imperio de la ley (las dimensiones 1, 2 y 5), su puntaje es absoluta y relativamente hablando bastante más bajo en las categorías de cultura democrática y, sobre todo, en participación. La diferencia entre sus puntajes es llamativa, pues muestra una variabilidad en calidad a lo largo de las dimensiones más alta que cualquier otro país dentro de los primeros 44 del ranking²⁰. De hecho, para encontrar un país con un puntaje igual de bajo en participación hay que llegar hasta Colombia

²⁰ La variabilidad es calculada según el coeficiente de variación de las cinco dimensiones del ranking, es decir, la desviación estándar dividida por el promedio. En Chile este valor es 0,32, el más alto que cualquier otro país de la parte alta del ranking hasta llegar a Brasil (lugar N°44).

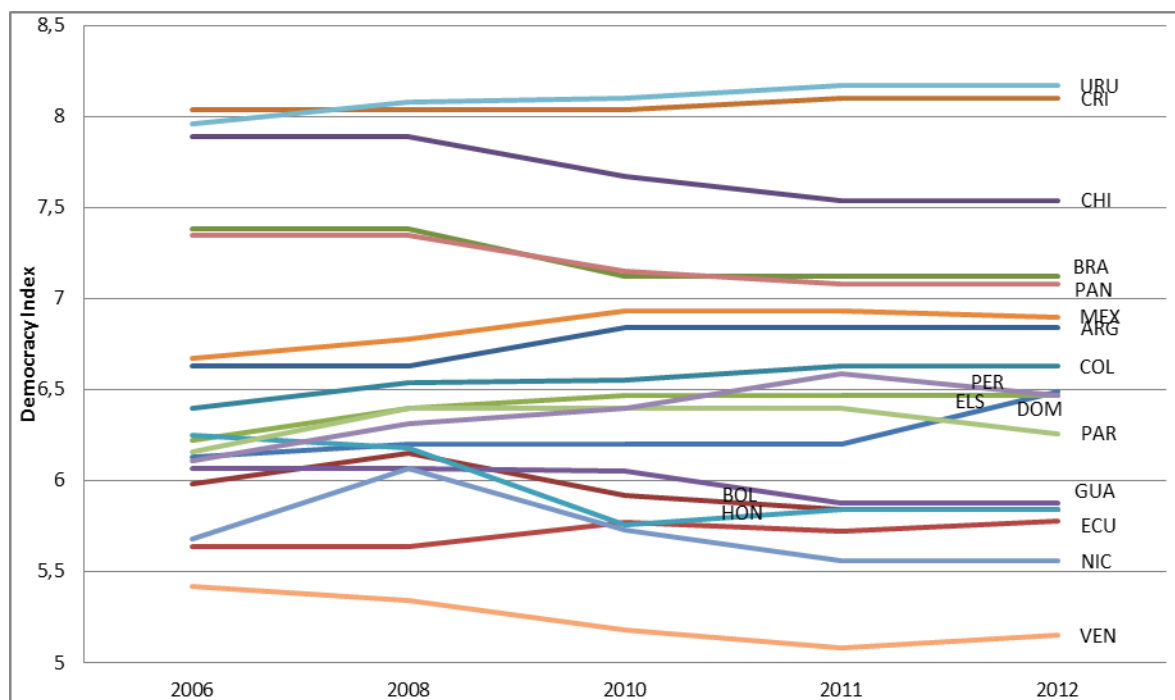
(lugar 57), y para encontrar uno con participación más baja hay que llegar hasta Papúa Nueva Guinea (lugar 67). Si en vez tomamos sólo los 18 países latinoamericanos, encontramos que 12 países tienen puntajes más altos que Chile y sólo Guatemala tiene un puntaje aún más bajo, mientras Colombia, El Salvador, Nicaragua y Honduras tienen un puntaje idéntico al chileno. Al menos según este indicador, la participación política en Chile -y en menor medida su cultura política- no están en el nivel esperable dada su calidad democrática global. Así, la disparidad del desempeño chileno entre las dimensiones asociadas a la protección de derechos y aquellas asociadas a la calidad de la representación aparece como el principal dato en clave comparada. Por último, una visión dinámica de este ranking desde que fue creado el año 2006 nos muestra un leve deterioro en la calidad democrática de Chile (debido principalmente a un deterioro en la dimensión de participación) y su alejamiento de las dos democracias de mayor calidad en la región (ver Gráfico 1).

Tabla 4: Democracy Index 2012. Países seleccionados

| País | Ranking | Puntaje Final | Proceso Electoral y Pluralismo | Funcionamiento de Gobierno | Participación Política | Cultura Política | Libertades Civiles |
|-------------------|-----------|---------------|--------------------------------|----------------------------|------------------------|------------------|--------------------|
| Noruega | 1 | 9.93 | 10 | 9.64 | 10 | 10 | 10 |
| N. Zelandia | 5 | 9.26 | 10 | 9.29 | 8.89 | 8.13 | 10 |
| Australia | 6 | 9.22 | 10 | 8.93 | 7.78 | 9.38 | 10 |
| Canadá | 8 | 9.08 | 9.58 | 9.29 | 7.78 | 8.75 | 10 |
| R. Unido | 16 | 8.21 | 9.58 | 7.5 | 6.11 | 8.75 | 9.12 |
| Uruguay | 18 | 8.17 | 10 | 8.93 | 4.44 | 7.5 | 10 |
| EEUU | 21 | 8.11 | 9.17 | 7.5 | 7.22 | 8.13 | 8.53 |
| Costa Rica | 22 | 8.1 | 9.58 | 8.21 | 6.11 | 6.88 | 9.71 |
| España | 25 | 8.02 | 9.58 | 7.5 | 6.11 | 7.5 | 9.41 |
| Portugal | 26 | 7.92 | 9.58 | 6.43 | 6.67 | 7.5 | 9.41 |
| Francia | 28 | 7.88 | 9.58 | 7.14 | 6.67 | 7.5 | 8.53 |
| Italia | 32 | 7.74 | 9.58 | 6.43 | 6.67 | 7.5 | 8.53 |
| Grecia | 33 | 7.65 | 9.58 | 5.71 | 6.67 | 6.88 | 9.41 |
| Chile | 36 | 7.54 | 9.58 | 8.57 | 3.89 | 6.25 | 9.41 |
| Brasil | 44 | 7.12 | 9.58 | 7.5 | 5 | 4.38 | 9.12 |
| México | 51 | 6.9 | 8.33 | 7.14 | 6.67 | 5 | 7.35 |
| Argentina | 52 | 6.84 | 8.75 | 5.71 | 5.56 | 6.25 | 7.94 |
| Colombia | 57 | 6.63 | 9.17 | 7.5 | 3.89 | 3.75 | 8.82 |

Fuente: The Economist

Gráfico 1: Democracy Index, The Economist, 2006-2012, para 18 países latinoamericanos



Fuente: The Economist

Para complementar este análisis agregado, una mirada a la democracia desde los individuos -por medio de encuestas de opinión- resulta útil. Estos datos permiten acercarse más al problema de la representación en sí mismo, ya que permiten explorar distintas dimensiones subjetivas de los vínculos entre los ciudadanos y distintos objetos políticos, como las instituciones democráticas y estatales, los partidos y coaliciones, o los actores políticos del momento. Como ejercicio de aproximación, usamos más de 20 preguntas contenidas en la encuesta LAPOP 2012 para toda América con el fin de explorar la posición relativa de Chile dentro del hemisferio en distintas dimensiones de dichos vínculos. Para ello, primero se agruparon las preguntas a lo largo de cuatro dimensiones que apuntan a aspectos distintos de la relación entre los ciudadanos y la democracia. Dichas dimensiones son *legitimidad*, *confianza*, *involucramiento* y *valores democráticos*. En cada dimensión, primero se agruparon las preguntas que conceptualmente correspondían a dicha dimensión. Luego se probó que efectivamente estuvieran altamente correlacionadas, de modo de

descartar preguntas que no reflejasen el concepto subyacente y quedarse sólo con las que sí lo hiciesen²¹. Una vez seleccionadas las preguntas para cada dimensión, se promediaron sus puntajes; luego estos promedios se normalizaron a lo largo de cada dimensión. Por último, se construyó una quinta columna que promedia los puntajes normalizados de cada país a lo largo de las cuatro dimensiones. Como se puede apreciar en la Tabla 5, los puntajes de Chile son variables a lo largo de las cuatro dimensiones, pero destaca el especialmente bajo nivel de la dimensión Involucramiento. La posición de Chile en el concierto hemisférico es intermedia, alcanzando el lugar número 8 entre 20 países²². A continuación se discuten muy brevemente la composición y resultados de cada dimensión.

i. Legitimidad

La primera categoría es legitimidad²³, que hace referencia al apoyo y beneplácito que la democracia o el sistema de gobierno tiene desde la ciudadanía²⁴. A nivel de países americanos en este contexto Chile queda ubicado en la medianía de la tabla, en el puesto 10 entre 20 países americanos.

ii. Confianza

La confianza²⁵ dice relación con la credibilidad que generan las instituciones de representación (el Congreso y los partidos) en los

²¹ El alfa de Cronbach para cada una de las cuatro dimensiones oscila entre 0,81 y 0,9, muy por sobre el estándar mínimo de 0,7 (Nunnally 1978).

²² Por cierto, este ranking sólo representa un intento por resumir una gran cantidad de información de la encuesta LAPOP 2012 en unas pocas dimensiones de relevancia, no todas las cuales tienen el mismo peso a la hora de evaluar la calidad de una democracia. Por ello, este ranking no debe entenderse bajo ningún punto de vista como una medición integral de la calidad democrática de los países. Tal intento debiese hacerse a partir de una operacionalización de las dimensiones propuestas por Diamond y Morlino, discutidas al inicio de este trabajo.

²³ Esta categoría corresponde a las respuestas obtenida a las preguntas: ¿Hasta qué punto se siente orgulloso de vivir bajo el actual sistema político?; ¿Hasta qué punto usted cree que se debe apoyar al sistema político?; ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas?; ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos de los ciudadanos están protegidos por el actual sistema político?

²⁴ Este indicador es semejante, mas no idéntico, al indicador de 'apoyo político' construido por Parás y Coleman (2006).

²⁵ Esta categoría corresponde a las respuestas obtenida a las preguntas: ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?; ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en el

ciudadanos. En este caso Chile se encuentra ubicado en el lugar 6 entre los 20 países. Esto sugiere que en Chile las instituciones de la democracia y sus partidos, si bien pueden tener niveles bajos de confianza en relación a otras instituciones nacionales (como Carabineros, los medios de comunicación, etc.), a nivel comparado dichos niveles de confianza siguen siendo menos bajos que en otros países del hemisferio. Estos datos son consistentes con lo encontrado por Segovia (2009), que muestra que en el concierto internacional el nivel de confianza de los chilenos en las instituciones políticas muestra un nivel intermedio, aun si éste es más bajo que en la mayor parte de las democracias de países desarrollados. Con todo, si bien en general es bueno para la salud de una democracia que exista confianza entre los ciudadanos y sus partidos, no es claro que este indicador por sí solo sea el más útil o relevante para diferenciar las democracias de alta calidad de las de baja. Al fin y al cabo, la confianza es buena sólo cuando es 'lúcida', por lo que mayores niveles de desconfianza podrían indicar simplemente la presencia de una ciudadanía más crítica y autónoma. La confianza también es variable de acuerdo a la contingencia²⁶, por lo que debe ser interpretada con cautela. En cualquier caso, estos datos sugieren que a pesar de los bajos niveles de confianza de los chilenos en sus partidos y en el Congreso -ratificado una y otra vez por las encuestas nacionales-, ellos no son particularmente preocupantes a nivel comparado.

iii. Involucramiento

El índice de involucramiento²⁷ refleja el nivel de interés de las personas con la política, sus niveles de identificación ideológica y de participación

Congreso?; *Los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted, ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?*

²⁶ Por ejemplo, Estados Unidos aparece como el país con menor confianza política en todo el hemisferio, sin duda fuertemente influenciado por el clima de polarización e inmovilismo legislativo que ha caracterizado a dicho país en el último tiempo. Asimismo, en Europa la caída en la confianza en los partidos políticos en los casos de mayor crisis económica (Irlanda, Grecia, Portugal y España) ha sido notoria.

²⁷ Esta categoría corresponde a las respuestas obtenida a las preguntas: *Usted siente que entiende bien los asuntos políticos más importantes del país, ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?; ¿Qué tanto interés tiene usted en la política: mucho, algo, poco o nada?; Durante las elecciones, alguna gente trata de convencer a otros para que voten por algún partido o candidato, ¿Con qué frecuencia ha tratado usted de convencer a otros para que voten por un partido o candidato?; ¿En este momento, simpatiza con algún partido político?; En esta*

efectiva en los procesos y actividades democráticas. En esta categoría, Chile se ubica 17 de 20 países, superando apenas a Paraguay, Costa Rica y Bolivia. Estos resultados nos dicen que los chilenos son de los que menos participan de las discusiones y actividades que hacen referencia a problemas públicos o colectivos, y que están relativamente desenraizados de identidades políticas e ideológicas sustantivas. Este resultado -muy bajo a nivel comparado- vuelve a sugerir que es aquí donde se radican los problemas de los chilenos con la política.

iv. Valores democráticos

La última categoría dice relación con los valores y actitudes democráticas²⁸, más allá de la legitimidad que tengan o no las instituciones existentes en el país. En este caso Chile se ubica octavo entre 20 países, lo cual lo deja en un nivel intermedio. Estos números no son especialmente negativos, pero hay que recordar que la profundidad de las convicciones democráticas en la región democrática es relativamente baja, tal como lo sugieren los resultados del Índice de Democracia de The Economist, y como ha sido relevado con mayor profundidad por Carlin (2011) para el caso chileno.

tarjeta tenemos una escala del 1 a 10 que va de izquierda a derecha, en la que el 1 significa izquierda y el 10 significa derecha, ¿Dónde se encontraría usted en esta escala?

²⁸ Esta categoría corresponde a las respuestas obtenida a las preguntas: *Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno, ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?; Con cuál de las siguientes tres frases está usted más de acuerdo: a. A la gente como uno, le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático, b. La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, c. En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático; El pueblo debe gobernar directamente y no a través de los representantes electos, ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo?; Para el progreso del país, es necesario que nuestro presidente limite la voz y el voto de los partidos de la oposición, ¿Hasta qué punto estás de acuerdo o en desacuerdo?; Aquellos que no están de acuerdo con la mayoría representan una amenaza para el país, ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo?*

**Tabla 5: Índice de Calidad de la Representación desde la Opinión Pública (ICROP).
Ranking por dimensión**

| País | Legitimidad | Confianza | Involucramiento | Valores Democráticos | Promedio |
|------------|-------------|-----------|-----------------|----------------------|----------|
| URU | 2 | 1 | 4 | 1 | 1 |
| VEN | 7 | 2 | 5 | 3 | 2 |
| CAN | 3 | 5 | 3 | 7 | 3 |
| NIC | 1 | 3 | 6 | 12 | 4 |
| USA | 13 | 20 | 1 | 4 | 5 |
| ARG | 9 | 8 | 12 | 2 | 6 |
| MEX | 6 | 4 | 9 | 14 | 7 |
| CHI | 10 | 6 | 17 | 8 | 8 |
| DOM | 16 | 10 | 2 | 9 | 9 |
| COL | 8 | 11 | 13 | 10 | 10 |
| ELS | 4 | 7 | 8 | 20 | 11 |
| ECU | 11 | 9 | 14 | 18 | 12 |
| CRI | 5 | 19 | 20 | 6 | 13 |
| PAN | 19 | 14 | 7 | 5 | 14 |
| GUA | 12 | 12 | 16 | 17 | 15 |
| PER | 14 | 15 | 11 | 15 | 16 |
| BOL | 15 | 13 | 19 | 13 | 17 |
| BRA | 18 | 17 | 10 | 11 | 18 |
| PAR | 17 | 16 | 18 | 19 | 19 |
| HON | 20 | 18 | 15 | 16 | 20 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuesta LAPOP 2012

En suma, estos resultados sugieren que a nivel comparado los ciudadanos chilenos apoyan al sistema político y tienen confianza en sus instituciones representativas en niveles algo por sobre el (bajo) promedio hemisférico, a la vez que su rechazo a valores autoritarios se encuentra por sobre la mediana (mas por debajo de países comparables como Uruguay o Argentina). Sin embargo, donde Chile más se separa de la media regional es en términos de su bajo involucramiento con la política.

Así, tanto el índice de democracia de The Economist como los datos de LAPOP apuntan al mismo fenómeno: desde una perspectiva comparada, el principal déficit *observable* de la democracia chilena parece estar en los bajos niveles de involucramiento y participación de la ciudadanía en los procesos e instituciones democráticas. Ello coexiste, sin embargo, con niveles relativamente altos de protección de los derechos y libertades individuales de las personas. Así, reconociendo las fortalezas relativas de la democracia chilena, urge explorar mejor la calidad de sus aspectos representativos: la naturaleza de su dilema participativo, pero también la naturaleza de su competencia, sus grados de accountability y de responsividad. Es en la calidad de la representación donde la democracia chilena está al debe a nivel comparado y donde, por ende, urge una mirada más detallada con miras a proponer reformas políticas que ataquen las raíces del problema y no tan sólo sus síntomas.

Bibliografía

1. Carlin, R. E. (2011). "Distrusting Democrats and Political Participation in New Democracies Lessons from Chile". *Political Research Quarterly*, 64(3), 668-687.
2. Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation & Opposition*. New Haven. Yale University Press.
3. Diamond, L. J., & Morlino, L. (2004). "An overview". *Journal of democracy*, 15(4), 20-31.
4. Hagopian, F. (2005). "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile". *Política y Gobierno*. XII, 1, 41-90
5. Human Rights Watch (2004). "Indebido Proceso. Los juicios antiterroristas, los tribunales militares y los Mapuche en el sur de Chile". <http://www.hrw.org/es/reports/2004/10/26/indebido-proceso>
6. Nunnally, J. C. (1978). *Psychometric Theory: 2d*. Ed. McGraw-Hill. New York, EE.UU.

7. Parás, P. y Coleman, K. (2006). "The political culture of democracy in Mexico: 2006". Research report of the Latin American public Opinion Project (LAPOP).
8. Schneider, C. (2008). *The consolidation of democracy: comparing Europe and Latin America*. Routledge. New York. EE.UU.
9. Segovia, C. (2009) ¿Crisis de representación política? En *El Chile que viene*. Expansiva-UDP y CEP. Santiago, Chile

Base de datos

1. Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). Base de datos 2006-2012. Disponible en www.LapopSurveys.org.
2. Corruption Perceptions Index (2012). <http://cpi.transparency.org/cpi2012/>
3. Freedom House (2012). <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2012>
4. Latinobarómetro. Base de datos 1995-2010. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyze.jsp>
5. The Global Competitiveness Report 2012-2013. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/>
6. The World Justice Project (2012). <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index-data>
7. World Bank, 2012. The Worldwide Governance Indicators (WGI) project http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp

Prensa

1. Colegio de Periodistas. 25 de enero del 2012. Denuncia ya la habían hecho los periodistas: Chile cae 47 puestos en ranking mundial de libertad de prensa.

<http://www.colegiodeperiodistas.cl/index.php/noticias/2-uncategorised/162-denuncia-ya-la-habian-hecho-los-periodistas-chile-cae-47-puestos-en-ranking-mundial-de-libertad-de-prensa>

2. El Dínamo. 10 de enero del 2013. Suprema vuelve a declarar ilegal actuar de Carabineros contra mapuches.
<http://www.eldinamo.cl/2013/01/10/suprema-vuelve-a-declarar-ilegal-actuar-de-policias-contr-mapuches/>
3. La Tercera. 21 de diciembre del 2012.
<http://www.latercera.com/noticia/nacional/2011/12/680-414719-9-justicia-prohibio-a-carabineros-utilizar-lacrimogenas-en-comunidad-mapuche.shtml>
4. Human Rights Watch. 10 de agosto del 2012. Chile debe investigar violencia policial contra mapuches.
<http://www.hrw.org/es/news/2012/08/10/chile-debe-investigar-violencia-policial-contr-mapuches>
5. Radio Biobío. 24 de julio del 2012. UNICEF condena violencia en zona de conflicto mapuche y pide medidas para proteger a niños.
<http://www.biobiochile.cl/2012/07/24/unicef-condena-violencia-en-zona-de-conflicto-mapuche-y-pide-medidas-para-proteger-a-ninos.shtml>
6. Radio Biobío. 26 de septiembre del 2012. Suprema ordena investigación contra Carabineros de Malleco por agresiones a comuneros mapuches.
<http://www.biobiochile.cl/2012/09/26/suprema-ordena-investigar-a-carabineros-de-malleco-por-agresiones-a-miembros-de-comunidad-mapuche.shtml>