

## *DEMOCRACIA DE ALTA CALIDAD EN AMÉRICA LATINA. ANÁLISIS HISTÓRICO COMPARADO ENTRE CHILE, COSTA RICA Y URUGUAY*

**Rafael Gustavo Miranda Delgado**

rafaelgustavomd@hotmail.com

Universidad de los Andes, Venezuela

Diversos autores, informes e índices coinciden en destacar a las democracias de Chile, Uruguay y Costa Rica como las de más alta calidad de América Latina. Por ello, nos planteamos como objetivo de investigación comparar desde perspectiva histórica la evolución de los sistemas políticos de Chile, Uruguay y Costa Rica. La metodología utilizada es el Análisis Histórico Comparado (AHC). En el artículo se afirma que la principal variable explicativa de la calidad de la democracia es el sistema de partidos políticos y que la capacidad de la democracia para ampliar lo *político* es crucial para la calidad de la democracia.

**Palabras claves:** *calidad de la democracia; análisis histórico comparado (AHC); Chile; Uruguay; Costa Rica.*

## *HIGH-QUALITY DEMOCRACIES IN LATIN AMERICA. COMPARATIVE HISTORICAL ANALYSIS BETWEEN CHILE, COSTA RICA AND URUGUAY*

Various authors, reports and indices coincide in highlighting the democracies of Chile, Uruguay and Costa Rica as being those of the highest quality in Latin America. The objective of the article is to compare the evolution of the political systems of Chile, Uruguay and Costa Rica from a historical perspective. The methodology used is the Comparative Historical Analysis (CHA). The article affirms that the main explanatory variable for the quality of democracy is the political party system and that democracy's ability to expand the political is crucial to the quality of democracy.

**Keywords:** *quality of democracy; comparative historical analysis (CHA); Chile; Uruguay; Costa Rica.*

## Introducción

Diversos autores, informes e índices coinciden en destacar a las democracias de Chile, Uruguay y Costa Rica como las de más alta calidad de América Latina. Por ejemplo, Morlino (2014) en el informe titulado *La calidad de las democracias en América Latina* afirma que Chile, Uruguay y Costa Rica son las democracias Latinoamericanas de mejor calidad y que presentan altos niveles en todos los subíndices que el autor identifica, a saber, seguridad individual y orden cívico, poder judicial independiente y sistema judicial moderno, capacidad administrativa e institucional, integridad y lucha eficaz contra la corrupción, y fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos ciudadanos y bajo control civil. El Índice de Desarrollo Democrático de América Latina publicado anualmente a partir del año 2002 ha colocado en todas las ediciones a Chile, Uruguay y Costa Rica en los tres primeros lugares del ranking regional. Finalmente, Mainwaring y Hagopian (2005) afirman que Costa Rica, Chile y Uruguay, a pesar de los períodos dictatoriales sufridos por estos dos últimos países, son los que tienen un reservorio democrático más fuerte, lo que ha contribuido a su alta calidad democrática dentro de la región.

Por ello, nos planteamos como objetivo de investigación comparar desde perspectiva histórica la evolución de los sistemas políticos de Chile, Uruguay y Costa Rica. Se busca destacar los elementos comunes distintivos que puedan explicar las evoluciones relativamente positivas de estos sistemas políticos, y sus diferentes restos contemporáneos.

La metodología utilizada es el Análisis Histórico Comparado (AHC) ya que el rastreo inductivo de contextos amplios y la descomposición secuencial de la narrativa histórica densa nos permite inferir los eventos claves y sus configuraciones causales con un peso explicativo mayor. La yuxtaposición de los contextos con largos horizontes temporales nos permite analizar sistemáticamente los orígenes, impacto y estabilidad (o inestabilidad) de las configuraciones subyacentes de las principales instituciones y sus interrelaciones que han dado forma a los procesos políticos contemporáneos.

El artículo se presenta en tres partes, en *Estado y liberalización política* se analizan los fundamentos de la calidad de la democracia actual de Chile, Costa Rica y Uruguay haciendo énfasis en la importancia del sistema de partidos políticos y su pluralidad ideológica para el proceso de democratización; en *Quiebre y regreso de la democracia* se compara la capacidad de Costa Rica para conservar la democracia durante la segunda *contra ola*, en contraste con los períodos autoritarios de Chile y Uruguay, y sus derivados en los regímenes pos autoritarios; y finalmente en *Estado actual de las democracias* evaluamos la respuesta que dan las democracias a las demandas sociales.

## 1. Fundamentos de las democracias

La teoría de la Ciencia Política afirma que el elemento fundamental para analizar la calidad democrática son los partidos políticos y su sistema. Los partidos políticos son las instituciones políticas por excelencia, los principales garantes del pluralismo político, son los que articulan y expresan las demandas sociales con un respaldo organizacional.

Duverger señala que el nacimiento de los partidos políticos coincide con la incorporación de las masas populares a la vida política y que son siempre más desarrollados a la izquierda en el espectro político, porque allí son más necesarios, resalta la importancia que tienen los partidos políticos para la democracia tanto en la división efectiva de poderes que es incluso más significativa que las disposiciones Constitucionales, y especialmente en la formación de la opinión pública donde expresan y moldean la opinión *bruta* caracterizadas por ser inapresable, de tendencias vagas, instintivas y variadas, transformándola en opinión *elaborada* (Duverger, 1957).

Sartori advierte que el gobierno no sólo es responsable sino que también *responde* gracias al partido político, ya que éstos son los que articulan, comunican y ejecutan las exigencias de los gobernados, su función básica es la expresión de intereses y se distingue de las otras formas porque ésta se encuentra respaldada por una presión (Sartori, 2003: 55-57).

La evidencia empírica de los países latinoamericanos con democracias de alta calidad nos muestra cómo sus primeras experiencias de liberalización política y sus tempranas democracias estuvieron intrínsecamente asociadas a la calidad de sus sistemas de partidos políticos.

En Uruguay el proceso de fundación del Estado coincidió con el nacimiento de las rivalidades entre las dos colectividades históricas del país, Colorados y Nacionales (conocido como *blancos*). Pocos años después del reconocimiento de la independencia de Uruguay en 1828 se enfrentaron estas divisas en la guerra civil de 1836, lo cual junto a los enfrentamientos armados de 1897 y 1904 en el denominado *ciclo revolucionario*, fueron constituyendo las identidades muy bien definidas de *colorados* y *blancos*, con sus respectivos símbolos, afectos, narrativas heroicas y caudillos. Cada enfrentamiento entre *colorados* y *blancos* a finales del Siglo XIX derivó en pactos sobre el régimen de competencia y la estructura de representación, la administración del Estado y los modos de gobierno constituyentes, para que así el Estado pudiera consolidarse como centro político, y las minorías políticas estuvieran asegurado un espacio en su administración.

Esta dinámica de consolidación cobró especial vitalidad durante los períodos presidenciales del liberal reformador José Batlle y Ordóñez (desde 1903 hasta 1907 y desde 1911 hasta 1915) cuando el *clivaje* entre colorados y blancos pasó del enfrentamiento armado al debate ideológico, constituyéndose en el momento más significativo para la temprana calidad de la democracia uruguaya. Así se consolidó un

sistema fuerte con un alto nivel de integración entre sus miembros que se reproduce e institucionaliza, con identidades construidas en referencia permanente al otro y en competencia sostenida, donde los partidos no respondieron a cortes sociales o económicos, sino como partidos *atrapa todo*, de articulación pluriclasista y amplio espectro de convocatoria social, con *clivajes* específicamente político (Dutrénit, 1996; Nohlen, 2005a; Lanzaro, 2004).

En Costa Rica, Rafael Ángel Calderón Guardia ganó las elecciones presidenciales de 1940 dando fin al ciclo de caudillos liberales. Calderón, como veremos más adelante, comenzó un importante proceso de reformas políticas y sociales inspiradas en la doctrina social cristiana que afectó a los intereses de los sectores de poder tradicional como a la oligarquía cafetera, conflicto que se resolvió con una guerra civil que configuró un *clivaje* entre una centro derecha socialcristiana y una centro izquierda socialdemócrata que tuvo como su principal líder histórico y primer presidente electo a José Figueres Ferrer, ganador de la guerra civil. Este *clivaje* ha tenido una expresión democrática desde las elecciones presidenciales de 1953 a partir de las cuales se han alternado el socialdemócrata Partido Liberación Nacional (PLN) y la Alianza Conservadora que a partir de 1986 tomó su nombre actual de Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), haciendo del sistema político de Costa Rica una de las democracias no interrumpidas más antiguas y de mayor estabilidad entre los países del Sur global. Estos dos partidos políticos lograron consolidar importantes identidades y lazos con distintos sectores sociales organizados, los que le permitió tener un control alrededor del 90 por ciento de los votos para el ejecutivo y el legislativo (Mainwaring y Scully, 1997; Torres, 2015; Zovatto, 2005).

Uruguay y Costa Rica no sólo coinciden en la importancia de sus partidos en la vida política, sino también en la importancia que tiene el Estado en la esfera social y económica, especialmente desde las presidencias de José Batlle y Ordóñez y José Figueres Ferrer, quienes inauguraron los Estados sociales más amplios de la región.

Touraine advierte que la democracia no puede reducirse a uso de instrumentos sino que es la fuerza social y política que busca transformar al Estado y se define especialmente por la relación entre sociedad civil, sociedad política y Estado, y sólo es capaz de defenderse a sí misma si es capaz de reducir la injusticia, siendo su principal debilidad actual la despolitización de los problemas sociales (Touraine, 1995).

Miranda coincide en señalar que la democracia es estrictamente un régimen político pero no ignora los derivados no políticos de sus instituciones y busca garantizar y promover las libertades individuales y la justicia social, y proteger los derechos fundamentales, por ello la democracia debe entender a la política no sólo como el espacio de lucha de intereses sino también como la construcción del bien común, incluyendo a la esfera económica ya que en la búsqueda de la sociedad buena las libertades políticas y económicas son interdependientes (Miranda, 2016, 2017a, 2017b, 2017c).

En Uruguay, durante las administraciones del *colorado* Batlle y Ordóñez, la actividad política entró en un importante proceso de modernización y la sociedad en un significativo proceso de democratización, se consolidó el Estado nacional y su *stateness*, el poder político dejó de estar en la oligarquía rural y pasó a la clase media urbana, y se afianzaron los mecanismos y acuerdos que permitieron que el Partido Nacional compartiera el poder y coparticipara en la administración, y en lo socioeconómico se promovió la creación de agencias gubernamentales y empresas públicas, y se introdujo una legislación social bastante avanzada para el momento en la región que favoreció especialmente a mujeres, niños y obreros. En Costa Rica por su parte la administración de Rafael Calderón implementó unas de las reformas sociales más ambiciosas de la región para su tiempo, que incluyó la incorporación de garantías sociales en la Constitución, códigos laborales y la creación de la caja costarricense del seguro social, y durante la administración de Figueres estas reformas sociales se profundizaron e institucionalizaron, y adicionalmente se creó un sistema de seguridad social universal, se garantizó la educación pública y de calidad, se nacionalizó la banca, se amplió el crédito rural y se abolió el ejército (Camacho, 1983; Dutrénit, 1996; Gillespie, 1988; Lanzaro, 2004; Nohlen, 2005a; Torres, 2015; Zovatto, 2005).

Así pues, podemos observar cómo en Uruguay y Costa Rica la democracia se desarrolló no sólo en un espacio formal estrecho, sino que logró ser efectiva y expandirse a la esfera económica y social otorgándole una distinción de calidad y legitimidad que ha perdurar hasta nuestros días. Los conflictos sociales se resolvieron y se institucionalizaron dentro del Estado, y desde el Estado se promovieron los cambios políticos y socioeconómicos que dieron fundamento a las democracias.

Chile obtuvo su independencia definitivamente en 1818, expulsó al ejército español en 1822 y en 1833 aprobó una Constitución que consolidó un régimen estable hasta 1925. Durante este período de estabilidad se fortalecieron los partidos políticos autónomos, organizados por las élites y con estructuras ideológicas definidas. Esta estabilidad fue interrumpida por varias intervenciones militares que se sucedieron desde 1924 hasta 1932 cuando retornaron las elecciones y la estabilidad política en el llamado *estado de compromiso* que estuvo caracterizado por una importante pluralidad política reflejada en la diversidad ideológica de los presidentes electos: el liberal Arturo Alessandri (1932-1938), los radicales Pedro Aguirre Cerda (1938-1941), Juan Antonio Ríos (1942-1946) y Gabriel González Videla (1946-1952), los independientes Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) y Jorge Alessandri (1958-1964), el demócrata cristiano Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y el socialista Salvador Allende (1970-1973). Desde la década de 1960 se evidenció un sistema de partidos políticos con altos grados de competencia y polarización (Alcántara, 1989; Morgan y Meléndez, 2016; Nohlen, 2005b).

De lo anterior debemos resaltar como fundamentos de la calidad de la democracia que en los tres países los partidos políticos y sus sistemas han tenido un papel fundamental en el proceso de democratización y lograron cubrir el espectro

ideológico democrático de sus sistemas políticos, permitiendo una integración plural y de competencia regulada. También es de destacar que en los tres países el Estado es *fuerte*, en Uruguay y Costa Rica especialmente en su dimensión social o republicana, y en Chile en su dimensión liberal. Vale recordar que la democracia es un sistema político *del* Estado por lo que la calidad del Estado es inseparable de la calidad de la democracia.

En los tres países el pluralismo político tuvo representación en el sistema de partidos, la competencia partidaria permitió la distribución del poder político y la división de la autoridad pública, y en el caso de Uruguay y Costa Rica también contribuyó el fortalecimiento de las *masas* frente a los poderes oligárquicos, ya que en estos dos países se ha observado una relativa debilidad de las élites que fue acentuada durante las administraciones de Batlle y Ordóñez y Figueres.

Finalmente, en Costa Rica la temprana abolición de las Fuerzas Armadas y la ausencia relativa de una narrativa heroica militar permitió que su democracia sobreviviera a la denominada *contra ola* de la democracia mientras que Chile y Uruguay transitaron hacia el autoritarismo.

### **1.1. Quiebre y regreso a la democracia**

Como nos recuerda Miranda (2017d) sólo tres democracias de América Latina sobrevivieron a la segunda *contra ola* de la democracia, Costa Rica, Colombia y Venezuela. Sin embargo, las condiciones de estabilidad que permitieron la supervivencia de la democracia en Colombia y Venezuela como la estabilidad política derivada de los acuerdos entre partidos políticos, impidieron la mejora de la calidad democrática, mientras que en el caso de Costa Rica la flexibilidad de los partidos políticos que buscaron dar respuesta a una sociedad civil más autónoma, logró que este país cumpliera con las condiciones que no siempre coinciden, las de mantenimiento y las de mejora de la democracia.

Mientras tanto en los regímenes políticos del Cono Sur se sucedieron varios golpes de Estado, incluyendo los de Chile y Uruguay en 1973 dando paso a los denominados Estado burocrático-autoritario (O'Donnell, 1982) donde las fuerzas armadas reestructuraron el Estado con criterio militar y los mecanismos políticos y democráticos fueron suprimidos, incluyendo sistemáticas violaciones a los derechos humanos, persecuciones y desapariciones forzadas.

En Costa Rica gracias al denominado consenso socialdemócrata las conflictividades fueron moderadas, pero en Uruguay y Chile los conflictos se tornaron violentos. El preludeo inmediato a los golpes de Estado de 1973 lo podemos encontrar en la década de 1960, ya que en Uruguay coincidió la ruptura de la coalición batllista de 1958, la crisis económica que puso en cuestión al Estado social y la mayor polarización entre colorados y blancos, lo que devino en la emergencia de la guerrilla *Tipamarios* y en la politización de las fuerzas armadas. En Chile se configuró una marcada y estructural

desigualdad social lo que llevó a la presidencia a Salvador Allende y su retórica y forma de gobierno de enfrentamientos, sin negociaciones y sin moderación. En Uruguay y en Chile estas circunstancias generaron una lógica centrífuga de sus sistemas de partidos difuminando el centro político, y desinstitucionalizando los conflictos.

Así pues, se infiere que el quiebre de la democracia tiene como prelude la coincidencia entre la pérdida de su legitimidad y la alta politización, en los momentos pre autoritarios de Uruguay y Chile encontramos la coincidencia de un significativo malestar social y político, mientras que en Costa Rica el pacto socialdemócrata aún podía dar respuestas a las demandas sociales y la competencia partidista se mantuvo alrededor del centro político.

El período autoritario y la transición hacia la democracia en Chile son de especial interés ya que presenta la mayor continuidad de sus instituciones legales y de *facto* por lo que nos obligan a matizar la extendida valoración de la alta calidad de la democracia chilena.

En 1973 Augusto Pinochet dio un golpe de Estado apoyado por actores políticos como el Partido Demócrata Cristiano y una clase media que había sido el pilar de la democracia, pero en ese momento sufrió un proceso de *fascistización*. Pinochet instauró un régimen de alta represión y reorganización de la sociedad en el modelo económico neoliberal más puro del mundo, donde los intereses de los empresarios estuvieron muy bien considerados en la agenda del gobierno y del Congreso y las élites políticas tuvieron una especial disposición a atender, mientras que los intereses de los trabajadores no contaron con estas capacidades ni con grupos organizados que avanzaran en estas materias. Pinochet logró mantener y personalizar el monopolio de la coerción gracias a la unidad de las fuerzas armadas alrededor de su persona y al apoyo de la tecnocracia económica financiera. Esta concentración de fuerzas le permitió negociar una serie de acuerdos y reformas constitucionales para mantener sus prerrogativas y un significativo poder en el período democrático.

La Constitución en la cual se desarrolló el Chile post autoritario fue la misma del período autoritario, único caso del mundo de un régimen democrático con una Constitución autoritaria, que incluía un pluralismo limitado, una visión crítica de la soberanía popular, la hostilidad hacia el rol de los partidos políticos y una definición neoliberal del sistema económico que mantuvo la desigualdad socioeconómica e impidió que la coalición llamada la *Concertación* tuviese un discurso económico propio y diferenciado (Garretón, 1988; Garretón y Garretón, 2010; Huneus, 2012; Rodríguez-Elizondo, 1992).

Pinochet acumuló, como ningún otro dictador del Cono Sur, significativos poderes: durante todo el periodo dictatorial fue jefe de gobierno, comandante en jefe del ejército y líder de la coalición gobernante, lo que permitió la permanencia de enclaves institucionales y actorales autoritarios. Vale advertir que Pinochet logró algunas mejoras materiales gracias al crecimiento y la recomposición de cierto

orden económico, lo que le permitió tener niveles de legitimidad evidenciado en la obtención de 46 por ciento de los votos en el referéndum de 1988 y en el debate político y las políticas públicas que continuaron alrededor de su figura.

En Uruguay, por su parte, la dictadura también instauró un régimen económico neoliberal pero este no alcanzó las tasas de crecimiento ni los niveles de legitimidad que el caso chileno, y también en contraste, dentro las fuerzas armadas uruguayas hubo un sector demócrata que permitió en 1984 el denominado *Pacto del Club Naval* entre las fuerzas armadas y los partidos políticos que convocó a elecciones en ese mismo año.

Adicionalmente la transición hacia la democracia en Uruguay puede fecharse en 1980 cuando el régimen autoritario buscó legitimarse a través de un plebiscito constitucional pero lo perdió, mientras que en Chile la transición hacia la democracia comenzaría casi una década más tarde, en 1988, con el referéndum que dio inicio a una transición caracterizada por un gobierno tutelado, donde Pinochet y las fuerzas armadas mantuvieron amplios controles sobre la vida política y social, y donde la esfera de posibles decisiones por parte de la mayoría democrática fue muy estrecha.

En Chile el sistema de partidos políticos se mantuvo prácticamente intacto al retornar a la democracia. Pero el *clivaje* cambió, por una parte Pinochet y sus aliados como la conglomeración *Alianza*, y por otra, la coalición *Concertación de Partidos por la Democracia* que aglutinó un variopinto de organizaciones partidistas que ocuparon prácticamente todo el espectro político democrático, donde destacaban el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista de Chile y el Partido por la Democracia. Esta coalición electoral y de gobierno ganó la primera elección presidencial del retorno a la democracia con Patricio Aylwin (1990-1994) y ganó las sucesivas elecciones presidenciales: Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010), hasta las elecciones del 2010 donde fue derrotada.

Para mantener la coalición unida, los partidos políticos distribuyeron con gran disciplina el poder con instituciones formales e informales que consideran la asignación de candidaturas legislativas y el llamado *cuoteo*, que incluye, entre otras cosas, la división de carteras ministeriales. En el diseño institucional autoritario se privilegió la estabilidad pero se sacrificó la representación y la rendición de cuentas, sacrificando así la legitimidad. Lo político se subordinó a lo económico, forzando la convergencia del interés público con los intereses de la tecnocracia económica heredada del autoritarismo y su empresariado. No es hasta el 2005 cuando se hicieron modificaciones a la Constitución que permitieron defender la autoridad del presidente sobre los militares y se eliminaron los senadores designados y vitalicios, pero continuaron importantes prerrogativas del período autoritario (Angell, 2003; Huneus, 2012; Siavelis, 2009a; Siavelis, 2009b).

Si bien la transición chilena es considerada generalmente como exitosa por su estabilidad política y crecimiento económico, y su fuerte e institucionalizado

sistema de partidos políticos que la dirigió, se debe advertir que el tutelaje de las fuerzas armadas y la importante brecha entre partidos políticos y sociedad civil generadas por la imposibilidad de los primeros de dar respuesta a las necesidades de los segundos dentro del consenso neoliberal heredado del período autoritario. Todo esto nos obliga a matizar el entusiasmo por la calidad democrática de Chile.

En Uruguay, por su parte, en el período inmediato al post autoritarismo el sistema de partidos políticos continuó con la alternancia entre colorados y blancos en la presidencia: el colorado Julio María Sanguinetti (1985-1990), el blanco Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y de nuevo Julio María Sanguinetti (1995-2000) y otro colorado Jorge Batlle (2000-2005).

Esta alternancia bipartidista también se presentó en Costa Rica desde la instauración de la democracia donde se sucedieron en la presidencia: el liberal José Figueres Ferrer (1953-1958), Mario Echandi (1958-1962) de la Unión Nacional, el liberal Francisco José Orlich (1962-1966), José Trejos (1966-1970) de la Unión Nacional, de nuevo el liberal José Figueres (1970-1974) y el también liberal Daniel Oduber (1974-1978), Rodrigo Carazo (1982-1986) de la Unión Nacional, los liberales Luis Alberto Monge (1982-1986) y Óscar Arias (1986-1990), el socialcristiano Rafael Calderón (1990-1994), el liberal José Figueres Olsen (1994-1998), los socialcristianos Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006), y nuevamente el liberal Óscar Arias (2006- 2010) y la liberal Laura Chinchilla (2010-2014).

Los sistemas de partidos políticos de Uruguay y Costa Rica confirman la tendencia general de los bipartidismos estables a converger en el espectro político e ideológico lo que permite la emergencia de nuevos actores. Estos bipartidismos se mantuvieron durante largos períodos por su lógica interna y por su función externa primordial de dar respuestas a las demandas de la sociedad civil. En los casos de Uruguay y Costa Rica se dio esta convergencia hacia la centro derecha con el desplazamiento del Partido Colorado y del Partido Liberación Nacional, generando una desalineación partidista y dejando todo el espectro político de la izquierda libre para ser cubierto por fuerza emergentes fuera del bipartidismo.

En Uruguay desde la década de 1970 los partidos tradicionales comenzaron a perder votos debido a la crisis económica y la renovación del electorado, lo que permitió al Frente Amplio, luego de su moderación ideológica, obtener estos votos. El Frente Amplio nació en 1971 como una coalición de partidos pero se ha convertido en un partido de coalición, vino a cubrir el espacio vacío de la centro izquierda y con su papel protagónico en el retorno a la democracia logró abrirse un espacio en el bipartidismos tradicional (Lanzaro, 1998, 2010; Rilla, 1997).

Así la democracia uruguaya salió fortalecida luego del período autoritario gracias a una ampliación de la oferta del espectro político partidario, que ha logrado canalizar las reivindicaciones populares a través de políticas sociales institucionalizadas.

En Costa Rica luego de la histórica abstención cercana al 30 por ciento en la elecciones presidenciales de 1998, por primera vez en las elecciones del 2002 un partido no tradicional, el Partido Acción Ciudadana (PAC) con su candidato Ottón Solís, obtuvo más del 20 por ciento de los votos en la primera vuelta lo que significó una votación considerable para la presidencia y para participar activamente en el legislativo en igualdad de poder. A pesar de las tensiones y de la emergencia de nuevos partidos, el PLN ganó la presidencia en el año 2006 con Óscar Arias y en el 2010 con Laura Chinchilla, no es hasta las elecciones presidenciales del 2014 donde por primera vez en el período democrático un partido no tradicional, el PAC con Guillermo Solís, ganó la presidencia en segunda vuelta.

Esta resiliencia del sistema de partidos políticos de Uruguay y de Costa Rica para poder adaptarse a las demandas sociales con nuevos partidos con agendas programáticas diferenciadas surgidos para dar respuesta a la desalineación política, es un elemento fundamental para entender la calidad democrática que distingue a estos dos países en la contemporaneidad.

## 1.2. Estado actual de las democracias

En Chile, el principal reto para mejorar la calidad democrática es poder superar los enclaves de la dictadura. Se ha avanzado en varias materias como la de *verdad y justicia* procesando y condenando a un número significativo de militares, y especialmente en el año 2005 durante la administración presidencial de Ricardo Lagos cuando se eliminaron los senadores designados y vitalicios, se eliminó la inamovilidad de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y del director general de carabineros, se restableció la autoridad del presidente sobre los militares y las fuerzas armadas pidieron perdón por las violaciones a los derechos humanos, y se abrió un nuevo juicio contra Pinochet. Sin embargo, los enclaves autoritarios continúan y son respaldados por un importante porcentaje de la población que sigue en aumento y que asocia al período dictatorial con la eficiencia y la estabilidad, y por las bancadas en el Congreso de la Unión Demócrata Independiente (UDI) y la Renovación Nacional (RN), ambos partidos de derecha que continúan con sectores con filiación al pinochetismo. Así pues, una nueva Constitución es una deuda pendiente para superar definitivamente el período dictatorial (Huneus, 2012; IDD-Lat, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015; Morlino, 2014).

Chile muestra una preocupante combinación de una sociedad altamente politizada con un sistema democrático, y en particular un sistema de partidos políticos deslegitimizado. Chile presenta uno de las economías de mayor crecimiento económico y de mayor estabilidad macroeconómica, ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el año 2010, y también cuenta con uno de los niveles más bajos de inseguridad ciudadana, sin embargo lo *político* institucionalizado es muy estrecho, los cambios de gobierno no generan mayor diferenciación en las agendas programáticas y sus políticas públicas se

enmarcan dentro de un consenso tecnócrata neoliberal que no permite dar respuesta a demandas que la sociedad considera apremiantes, como los niveles de desigualdad ya considerada injusta. Y, como advierte Touraine (1995: 79), una democracia con bases sociales sólida necesita de una correspondencia entre demandas sociales y ofertas políticas, es decir entre categorías sociales y partidos políticos.

Los partidos políticos y su sistema ha perdido su papel fundamental en la sociedad chilena, tanto en sus funciones propias en la esfera política como en la esfera social, han disminuido sus afiliados y el alcance de sus actividades, sus niveles de identificación ciudadana es de los más bajos del Cono Sur, no tienen agendas programáticas diferenciadas, ni presencia en los sindicatos ni en las organizaciones estudiantiles, las candidaturas están férreamente controladas por las élites, incluso en los pocos casos donde se han desarrollado primarias, las élites partidistas han anulado las decisiones de competencia popular. Esto ha derivado en una alta desafección por la política institucionalizada reflejada en los altos índices de abstención electoral y en el padrón electoral que desde el regreso a la democracia no presenta mayor número de inscritos, notándose especialmente la ausencia de la población joven y de la población indígena, de hecho, con la inauguración del voto voluntario en las elecciones municipales del 2013 hubo un 60 por ciento de abstención y en las elecciones presidenciales y de congreso del 2014 hubo un 50 por ciento de abstención en la primera vuelta y de 59 por ciento en la segunda.

También se observa, como ha venido reseñando el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, el bajo nivel de confianza de la ciudadanía hacia las instituciones políticas y el gobierno, especialmente hacia los partidos políticos, siendo la institución con más respaldo las fuerzas armadas (Funk, 2009; Gamboa y Segovia, 2016; Huneus, 2012; IDD-Lat, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015; Luna y Mardones, 2010; Morgan y Meléndez, 2016; Segovia y Gamboa, 2012; Siavelis, 2009a, 2009b).

Lo anterior debilita la representación, la rendición de cuentas y la movilización institucionalizada de las demandas. Chile pasó de ser uno de los países más politizados y con una de las ofertas programáticas más amplias de la región, a un país donde las expresiones políticas no son armonizadas de forma propositiva ni institucionalizada y con una oferta política partidista reducida a un consenso partidocrático. Las demandas sociales han pasado del espacio electoral a las manifestaciones públicas, siendo las más recurrentes la ampliación del Estado a temas económicos y especialmente en la garantía de igualdad de oportunidades en educación y salud. La chilena es una sociedad que no demanda exclusivamente por las libertades políticas y civiles, sino también por sus derechos económicos y sociales.

Esto coincide con lo señalado por Rosanvallon donde se conjugan un retroceso de la participación *convencional* con la multiplicación de los repertorios de las expresiones políticas como muestra de la desconfianza democrática, esto no debe entenderse como una despolitización ya que no hay una disminución de la actividad

ciudadana sino un cambio, es más un fenómeno de impolítica ya que es la falta de aprehensión global de los problemas ligados a la organización de un mundo común (Rosanvallon, 2007).

El sistema de partidos políticos sigue siendo multipartidista, pero funciona como un bipartidismo donde las fuerzas autodenominadas de izquierdas se aglutinan en la Concertación de Partidos por la Democracia (CDP o simplemente la Concertación) y las de derechas en la *Unión por Chile* y luego en la *Alianza por Chile*.

Las administraciones de la Concertación constituyen uno de los gobiernos democráticos más duraderos del mundo y sus administraciones han obtenido altos índices de aprobación y simpatía, destacando la de Ricardo Lagos cercana al 70 por ciento y la de Michelle Bachelet de 83 por ciento en su primera administración, lo que sirvió de argumento para salir electa en una segunda oportunidad. Luego de gobernar durante veinte años la Concertación perdió las elecciones presidenciales frente al candidato de la Alianza por Chile, el empresario Sebastián Piñera, lo que significó el primer gobierno claramente de derecha elegido democráticamente en más de cincuenta años.

Desde las elecciones municipales del 2008 la Alianza por Chile fue ganando espacios, pero la administración de Piñera mantuvo bajos niveles de popularidad y rápidamente en las elecciones del congreso en el 2013 la derecha perdió espacio frente a la Concertación para que finalmente la presidencia regresara a la Concertación con la elección de Bachelet (desde este momento llamada Nueva Mayoría). Esta segunda administración de Bachelet se convirtió en la más impopular desde 1990, la identificación ciudadana con partidos políticos se posicionó en mínimos históricos y se llegó al punto más bajo en participación electoral de la historia en las elecciones municipales del 2017; su gobierno encontró serios problemas para avanzar en reformas fundamentales en el área constitucional, educacional, laboral y tributaria, aunado a los escándalos de corrupción de las élites económicas y políticas, y su baja rotación (Altman, 2006; Arana, 2017; Funk, 2009, 2013; Segovia y Gamboa, 2012).

En este escenario se realizaron las elecciones presidenciales del 2017, por primera vez se aplicó la reforma electoral aprobada en 2015 y que permitió la emergencia de nuevas fuerzas políticas como la coalición de partidos y movimientos de izquierda denominada Frente Amplio. En este nuevo escenario de mayor pluralidad y con una izquierda dividida se llevó a cabo la primera vuelta, obteniendo la mayor votación el ex presidente Piñera, en segundo lugar el candidato de Nueva Mayoría Alejandro Guillier y muy cercana Beatriz Sánchez del Frente Amplio. Finalmente en la segunda vuelta fue electo presidente Sebastián Piñera. Este resultado agudiza la baja rotación de élites y dilata las reformas políticas y sociales pendientes en Chile.

La emergencia del Frente Amplio y del Partido Acción Ciudadana han movido hacia la izquierda el espectro político uruguayo y costarricense, y los tres gobiernos consecutivos en Uruguay con Tabaré Vázquez (2005-2010), José Mujica (2010-

2015) y lo que va de gobierno de Tabaré Vázquez electo de nuevo en el 2015, y el de Luis Guillermo Solís, presidente desde el 2014, han representado las democracias sociales más amplias de la región con la prioridad macroeconómica más alta en materia de inversión social, salud y educación.

Los gobiernos del Frente Amplio son considerados como los más social democráticos de la historia de América Latina y han mantenido los mayores niveles de aprobación de la historia uruguaya, han logrado combinar la economía de mercado con el Estado de bienestar más desarrollado de América Latina. Durante todas las administraciones del Frente Amplio la economía ha mostrado un crecimiento estable por encima de la media de los países vecinos y de la media histórica del país, el salario real ha crecido gracias al reforzamiento de la negociación colectiva, se han ampliado las políticas a favor de las personas en estado de pobreza y de extensión de la ciudadanía social en general con un enfoque de derechos, por canales de tipo burocrático y mediante arreglos institucionales específicos como el Ministerio de Desarrollo Social y el Banco de Previsión Social, y en un contexto de balance de poderes, negociación y compromisos, lo que permite la veeduría político administrativa y el gradualismo, logrando la disminución de la pobreza y la indigencia hasta mínimos históricos y una moderada disminución de la desigualdad (Bogliaccini y Queirolo, 2017; Carneiro y Traversa, 2018; Lanzaro, 2010; López y Moraes, 2014; Moreira, 2006; Pérez y Piñeiro, 2016).

En Costa Rica, la llegada a la presidencia Luis Guillermo Solís con el Partido Acción Ciudadana generó una muy alta expectativa y se dio en un contexto caracterizado por una afiliación partidaria descendente, una intensidad histórica de protestas, actos de corrupción publicitados y un aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad. De su gobierno resaltó la alta fragmentación partidaria, que se reflejó en los gobiernos municipales y en la asamblea de mayor polarización y fragmentación partidaria en la historia del país medida por el número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp) y por las nueve agrupaciones políticas que lograron representación parlamentaria, esto le impidió avanzar en materia legislativa en temas de trascendencia nacional como la reforma fiscal, dejando como resultado avances modestos en materia de pobreza, un severo déficit fiscal, y la continuidad del deterioro en materia de desigualdad y desempleo. La brecha entre expectativas y efectividad de gobierno hizo que la popularidad de Solís disminuyera, pero esto no impidió que el PAC ganara nuevamente la presidencia en el 2018 con Carlos Alvarado Quesada (Alfaro, y Gómez, 2016; Borges, 2017; IDD-Lat, 2013, 2014, 2015, 2016).

Por lo anteriormente señalado podemos afirmar que en la actualidad Uruguay es la mejor democracia de la región. La democracia debe fundamentalmente dar respuesta a la sociedad civil e institucionalizar sus conflictos, y la uruguaya es la que lo hace de mejor forma y así lo reconocen sus ciudadanos. Las tres democracias pasan por un proceso de complejización política donde la ciudadanía demanda mayores roles al Estado como la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. En Chile estas demandas no han encontrado mayor correspondencia en el sistema de

partidos políticos ya que si bien se han incorporado estos temas al debate público, sigue teniendo un espacio residual en las políticas públicas. Finalmente, en Costa Rica el sistema de partidos políticos se ha mostrado más sensible con las demandas sociales, pero su capacidad administrativa y de recursos no ha podido dar respuesta efectiva a aquéllas.

La flexibilidad del sistema de partidos políticos y de la institucionalidad en general en Costa Rica plantea a los retos de la democracia problemas de gobernabilidad, mientras que en Chile la rigidez institucional, aunada a la desafección de la democracia y la alta legitimidad de las fuerzas armadas, presenta un cuadro que amerita mayor preocupación.

## **Conclusiones**

De la investigación debemos resaltar que la principal variable explicativa de la calidad de la democracia es el sistema de partidos políticos. En los tres casos de estudios la cobertura del espectro político de izquierda a derecha por los partidos políticos permitió la distinción de alta calidad a los fundamentos para la democracia. También se debe advertir que el proceso de democratización no es lineal, incluso en democracias *estables* podemos encontrar quiebres; sin embargo la experiencia democrática y sus variables acumuladas son significativas para entender su posible recuperación, lo que hace necesario el análisis histórico. Y finalmente, se debe resaltar que la capacidad de la democracia para ampliar lo *político* es una variable crucial para la calidad de ésta, ya que las conflictividades siempre emergen y pueden ser canalizadas dentro o fuera de la política democrática.

## Referencias

- Alcántara, Manuel (1989). *Sistemas políticos de América Latina. Primer volumen: América del Sur*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Alfaro, Ronald y Gómez, Steffan (2016). “Costa Rica: Fuerte interdependencia entre actores genera un contexto de parálisis y enfrentamiento político”. *Revista de ciencia política*, vol. 36, n°1, pp. 103-121
- Altman, David (2006). “Continuidades, cambios y desafíos democráticos en Chile (2006-2009)”. *Revista Colombia internacional*, n°64, pp. 12-33.
- Angell, Alan (2003). “Party change in Chile in comparative perspective”. *Revista de ciencia política*, vol. 23, n°2, pp. 88-108.
- Arana, Ignacio (2017). “Chile 2016: ¿El nadir de la legitimidad democrática?”. *Revista de ciencia política*, vol. 37, n°2, pp. 305-333.
- Bogliaccini, Juan y Queirolo, Rosario (2017). “Uruguay 2016: mayorías parlamentarias en jaque y desafíos de revisión para sostener el modelo”. *Revista de ciencia política*, vol. 37, n°2, pp. 589-611.
- Borges, Fabián (2017). “Costa Rica: La tercera no fue la vencida, fracaso de la reforma fiscal de Luis Guillermo Solís”. *Revista de ciencia política*, vol.37, n°2, pp. 389-412.
- Camacho, Daniel (1983). “Costa Rica: la estabilidad del ojo de la tormenta”. *Nueva sociedad*, n°67, pp. 8-12.
- Carneiro, Fabricio y Traversa, Federico (2018). “Uruguay 2017: reactivación económica y nuevos conflictos políticos”. *Revista de ciencia política*, vol. 38, n°2, pp. 379-407.
- Dutrénit, Silvia (1996). “El Frente Amplio y la reproducción de la identidad política”. *Nueva sociedad*, n°144, pp. 126-137.
- Funk, Robert (2009). “Chile: segundo tiempo”. *Revista de ciencia política*, vol. 29, n°2, pp. 301-326.
- Funk, Robert (2013). “Chile en 2012: la campaña permanente”. *Revista de ciencia política*, vol. 33, n°1, pp. 83-99.
- Gamboa, Ricardo y Segovia, Carolina (2016). “Chile 2015: Falla política, desconfianza y reforma”. *Revista de ciencia política*, vol. 36, n°1, pp. 123-144.
- Garretón, Manuel y Garretón, Roberto (2010). “La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales”. *Revista de ciencia política*, vol. 30, n°1, pp. 115-148.

- Garretón, Manuel (1988). “La evolución política del régimen militar chileno y los problemas en la transición a la democracia”, en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*. Buenos Aires: Paidós ediciones.
- Gillespie, Charles (1988). “La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado”, en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*. Buenos Aires: Paidós ediciones.
- Huneus, Carlos (2012). “El presidencialismo semi-soberano”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 21, n°2, pp. 31-54.
- IDD-Lat (2002). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Montevideo, Uruguay. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.
- IDD-Lat (2003). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Montevideo, Uruguay. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.
- IDD-Lat (2004). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Montevideo, Uruguay. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.
- IDD-Lat (2005). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Montevideo, Uruguay. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.
- IDD-Lat (2006). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Montevideo, Uruguay. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.
- IDD-Lat (2007). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Montevideo, Uruguay. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.
- IDD-Lat (2008). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Montevideo, Uruguay. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.
- IDD-Lat (2009). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Montevideo, Uruguay. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.
- IDD-Lat (2010). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Montevideo, Uruguay. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.
- IDD-Lat (2011). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Montevideo, Uruguay. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.
- IDD-Lat (2012). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Montevideo, Uruguay. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.
- IDD-Lat (2013). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Montevideo, Uruguay. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.

- IDD-Lat (2014). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Montevideo, Uruguay. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.
- IDD-Lat (2015). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Montevideo, Uruguay. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.
- IDD-Lat (2016). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Montevideo, Uruguay. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.
- Lanzaro, Jorge (1998). “La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno”. *Nueva sociedad*, n°157, pp.154-165.
- Lanzaro, Jorge (2004). “Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en el Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 14, n°1, pp.103-135.
- Lanzaro, Jorge (2010). “Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 19, n°1, pp.45-68.
- Luna, Juan y Mardones, Rodrigo (2010). “Chile: ¿se acabaron los partidos?”. *Journal of Democracy*, vol. 21, n°3, pp.107-121.
- Mainwaring, Scott y Hagopian, Frances (2005). “Introduction: The Third Wave of Democratization in Latin America”, en Frances Hagopian y Scott Mainwaring (eds.). *The Third Wave of Democratization in Latin America*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (1997). “La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina”. *América Latina hoy*, n°16, pp.91-108.
- Miranda, Rafael (2016). “El sujeto contemporáneo: derechos humanos y democracia.” *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 47, n°1, pp.1-16.
- Miranda, Rafael (2017a). “La democracia: cuatro elementos para un concepto”. *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas*, n°17, pp.1-15.
- Miranda, Rafael (2017b). “Economía crítica Latinoamericana. Elementos filosóficos, teóricos y evidencia empírica”. *Iberoamérica*, n°3, pp.75-98.
- Miranda, Rafael (2017c). “La libertad como desarrollo y democracia.” *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 51, n°2, pp.1-18.
- Miranda, Rafael (2017d). “¿Qué ha sido de las democracias de la segunda ola? Estudio histórico comparado entre Costa Rica, Colombia y Venezuela”. *Revista de Ciencia Política*, vol.12, n°24, pp.281-304.
- Moreira, Constanza (2006). “Sistemas de partidos, alternancia política e ideología en el Cono Sur”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n°15, pp.31-56.

- Morgan, Jana y Meléndez, Carlos (2016) “Parties under Stress: Using a Linkage Decay Framework to Analyze the Chilean”. *Journal of Politics in Latin America*, vol.8, n°3, pp.25-59.
- Morlino, Leonardo (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral,
- Nohlen, Dieter (2005a). “Uruguay”, en Dieter Nohlen (ed.) *Elections in the Americas a Data Handbook. Volume II: South America*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter (2005b). “Chile”, en Dieter Nohlen (ed.) *Elections in the Americas a Data Handbook. Volume II: South America*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- López, Santiago y Moraes, Juan (2014). “Uruguay 2013: Un balance preelectoral”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol.34, n°1, pp.293-313.
- O'Donnell, Guillermo (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. Editorial Belgrano.
- Pérez, Verónica y Piñeiro, Rafael (2016). “Uruguay 2015: Los desafíos de gobernar por izquierda cuando la economía se contrae”. *Revista de ciencia política*, vol.36, n°1, pp. 339-363.
- Rilla, José (1997). “Uruguay 1980. Transición y democracia plebiscitaria”. *Nueva sociedad*, n°150, pp.77-83.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Edición Manatíal
- Sartori, Giovanni (2003). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza editorial.
- Segovia, Carolina y Gamboa, Ricardo (2012). “Chile: El año en que salimos a la calle”. *Revista de ciencia política*, vol.32, n°1, pp.65-85.
- Siavelis, Peter (2009a). “Elite-Mass Congruence, Partidocracia and the Quality of Chilean Democracy”. *Journal of Politics in Latin America*, vol.1, n°3, pp.3-31.
- Siavelis, Peter (2009b). “Enclaves de la transición y democracia chilena”. *Revista de ciencia política*, vol.29, n°1, pp.3-21.
- Torres, Edelberto (2015). *Centroamérica: entre revoluciones y democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores/CLACSO.
- Touraine, Alain (1999). *¿Qué es la democracia?*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Zovatto, Daniel (2005). “Costa Rica”, en Dieter Nohlen (ed.) *Elections in the Americas a Data Handbook. Volume I: North America, Central America, and the Caribbean*. Oxford: Oxford University Press.