

ÍNDICE

A Mario Lungo, en su partida ¡Hasta siempre!.....5
Marian Pérez

Encuentros

Impacto del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos
y Centroamérica en los actores sociales centroamericanos9

Carolina Quinteros
María Eugenia Ochoa
Diego Salcedo

Más allá del escándalo:
bases políticas e institucionales de la corrupción en Costa Rica45
Ciska Raventós

Democracias de posguerra en Centroamérica:
reflexiones sobre Guatemala, El Salvador y Nicaragua71
Ricardo Sáenz de Tejada

Voces Nuevas

Participación de las mujeres en procesos de desarrollo local:
¿una contribución de la guerra civil en El Salvador?89
María Elena Moreno

La influencia del turismo en la democratización familiar:
una mirada a partir de la socioterritorialidad.
El Caso de Quepos/Manuel Antonio, Costa Rica117
Ilka Treminio Sánchez

Sobre lo plural de las ideas y los discursos de desarrollo
económico local. Estudio de caso del pueblo indígena
bribri de Talamanca, Costa Rica135
Jorge Cole

Reseñas

Shelton H. Davis, Estanislao Gacitúa y Carlos Sojo (eds.):
Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica
(San José, FLACSO/Banco Mundial, 2004)169
Manuel Barahona Montero

Knut Walter: *El régimen de Anastacio Somoza 1936-1956*
(Managua, Instituto de Historia de Nicaragua
y CA/UCA, 2004)173
Gina Rivera Hernández
Liana Benavides Grütter

Darío A. Euraque, Jeffrey L. Gould y Charles R. Hale (editores).
Memorias del Mestizaje. Cultura política en Centroamérica
de 1920 al presente (Guatemala: Centro de Investigaciones
Regionales de Mesoamérica, 2004)175
Santiago Bastos

Publicaciones recientes de FLACSO-Costa Rica178

Publicaciones recientes de FLACSO-Programa El Salvador179

Resúmenes/Abstract181

Lineamientos para autores185

ENCUENTROS

Más allá del escándalo: bases políticas e institucionales de la corrupción en Costa Rica*Ciska Raventós¹*

Diversos escándalos de corrupción han remecido la sociedad costarricense durante la última década: desde el “descalabro del Banco Anglo” en 1994 hasta las acusaciones a tres expresidentes de la República de haber recibido “premios” por el otorgamiento de contratos (2004).² Los escándalos más importantes han estado asociados al uso discrecional de los más altos cargos públicos –unos electos y otros designados– para ganancia económica personal. Los escándalos han visibilizado la corrupción en la esfera pública a través de su amplia cobertura por parte de los medios de comunicación colectiva. No obstante, la dinámica propia de los escándalos mediáticos, invisibiliza otros aspectos: no ayuda a explicar los orígenes ni las causas de los hechos denunciados. Al ser los escándalos “luchas por la obtención del poder simbólico” (Thompson, 2001:27) el énfasis se coloca en la acusación de individuos, especialmente de personajes públicos, cuya reputación y capital político se convierten en el objeto de la disputa. El discurso periodístico enfila sus ataques contra los indivi-

1 Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, e-mail: fravento@cariari.ucr.ac.cr.

2 Agradezco a los colegas Gerardo Hernández, Fabrice Lehoucq y Juliana Martínez, así como a Luis Fernando Vargas, Excontralor de la República y un evaluador anónimo por sus comentarios, que me han ayudado a desarrollar y aclararme algunas de las ideas que aquí se presentan.

duos “corruptos”, y al hacerlo, oculta el tejido institucional que subyace a estos hechos y los posibilita (Vindas, 2000).

Los escándalos de la última década contrastan con la autoimagen de Costa Rica, que se ve a sí misma como un país en el que la corrupción no alcanza la dimensión de otras latitudes. Esto se expresa en los estudios de la percepción de la corrupción, tanto en los índices de Transparencia Internacional, como un reciente estudio de Villasuso *et al.* (2003) en el que se hicieron entrevistas a distintos sectores. Según el índice de percepción de la corrupción, Costa Rica obtuvo en 2003 un puntaje de 4,3, lo cual la coloca en el lugar 50 de 133 países (Transparencia Internacional, 2004: 227), aunque es probable que la percepción haya cambiado de forma significativa para el 2004, debido a la magnitud de los escándalos de ese año. No obstante, los estudios de la corrupción a partir de las percepciones no son adecuados para medir la importancia que tienen los manejos irregulares de recursos públicos en las altas esferas de gobierno, precisamente porque, en lo fundamental, miden la visibilidad del fenómeno, la cual a su vez está fuertemente condicionada por su tematización en la esfera pública (escándalos). Al igual que los escándalos, los estudios de percepción de la corrupción tampoco abordan el tejido social en el que se sostiene.

Parte de las dificultades para analizar el fenómeno social de lo que se denomina “corrupción” tiene que ver con el término mismo, que invoca múltiples significados e imágenes (Lomnitz, 2000). Se refiere a procesos tan diversos como los conflictos de interés, la extorsión, el peculado, el tráfico de influencias y el nepotismo, que a su vez son realizados por funcionarios de distinta jerarquía y recursos de poder. Se le asocian metáforas variadas de descomposición, putrefacción y enfermedad. Seguimos a Lomnitz (2000), quien sostiene que su polisemia se debe a que se trata de una categoría cultural, no un concepto analítico. Por ello, no tiene sentido tratar de definir la corrupción para convertirla en “...una categoría analítica clara y precisa, sino precisamente reconocer que se trata de una categoría cultural” (Lomnitz, 2000:12). Por ello, a lo largo de este texto, no utilizaremos la noción de corrupción más allá de su uso sociocultural. Utilizaremos la noción de patrimonialismo para nominar el proceso mediante el cual los funcionarios de las más altas esferas del Gobierno aprovechan su posición para obtener ganancias económicas, sea a través del peculado, el cohecho, la extorsión y el nepotismo. El uso, todavía incipiente, de la noción de lo patrimonial se refiere a que las actuaciones y formas de posicionamiento de los individuos parecieran estar marcadas por un sentido de pertenencia, construido, históricamente, de las posiciones públicas (aunque sea durante el período limitado e interrumpidos por los

vaivenes electorales) para beneficio personal. No existen actualmente estudios sociológicos sobre las prácticas patrimoniales en Costa Rica; no obstante, el trabajo histórico de Fallas (2004) constituye un importante aporte a la investigación sobre este tema.

Este artículo se basa en un estudio de caso, sobre el Banco Anglo Costarricense (Raventós, 1995; Raventós, *et al.*, 2004; Raventós *et al.*, 1999; Rojas Bolaños, 1999), que constituyó el más importante escándalo de corrupción en la década de 1990. En 1994, en el contexto del traspaso de poderes de un gobierno del Partido Unidad Social Cristiana, al partido de oposición, el Partido Liberación Nacional, estalló el escándalo, en el que es acusada la gerencia y junta directiva del Banco –de propiedad estatal- de haber realizado actividades especulativas, de haber creado una institucionalidad paralela al margen de los controles legales y de haber asignado crédito de forma discrecional a través de mecanismos irregulares. Los imputados eran autoridades de nombramiento político, predominantemente del partido que había controlado el Gobierno en el período anterior, el Partido Unidad Social Cristiana.

A partir del análisis de este caso, este artículo pretende aportar al debate sobre los déficit de las democracias latinoamericanas desde el punto de vista de sus limitaciones para establecer controles efectivos sobre los gobernantes (*accountability*). Existe una relativa coincidencia en la literatura de que en América Latina los mecanismos de control tanto horizontales (pesos y contrapesos) como verticales (electorales) son débiles (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:32). Sin embargo, no existe acuerdo sobre sus causas. En tanto que O'Donnell (1994, 1998, 2003) sostiene que existen fallas importantes en los sistemas de control horizontal (*accountability horizontal*), y que en buena medida las democracias latinoamericanas son más *delegativas* que representativas. Przeworski y Smulovitz (2002) sostienen que estas debilidades son inherentes al régimen de democracia representativa.

En este artículo quisiera argumentar que la valoración favorable de la democracia costarricense oculta importantes aspectos de la dinámica política regida por las élites de los partidos tradicionales, que ha dado lugar a un conjunto de instituciones estatales que, asentadas en leyes, prácticas institucionales y culturales, generan altos niveles de “aislamiento” (*insulation*) de los mecanismos de control político y legal. Esta inmunidad de los controles ha posibilitado la presencia extendida de prácticas patrimoniales por parte de las máximas autoridades políticas, en las que se dan, además, situaciones de colusión entre los partidos mayoritarios y de políticos con empresarios nacionales y extranjeros. Esta inmunidad se explicaría en lo fundamental por las características de los partidos políti-

cos y la naturaleza de las propuestas electorales, que impiden que a través de los mecanismos electorales se produzca una sólida representación política, sino que en lo fundamental una delegación a las autoridades electas. Por otra parte, las autoridades electas y designadas gozan de un poder discrecional que les permite, de hecho, colocarse por encima de los controles legales y las regulaciones institucionales. Como consecuencia, existe insuficiencia tanto en el control político como el legal, así como brechas entre lo que legalmente se estipula y lo que en la práctica sucede.

Este artículo expone tres tesis. La primera es que la organización legal que regula las instituciones autónomas (entre las que se encuentran los bancos) es el resultado histórico de un acuerdo entre las élites políticas que se han turnado en el Gobierno en medio siglo, y que esta normativa les otorga a las cúpulas de las instituciones amplios márgenes de poder discrecional. La segunda argumenta que esta normativa permite a las cúpulas de los partidos mayoritarios controlar las instituciones autónomas a través de los nombramientos de los directores. Las formas de organización política poco democráticas de los partidos llevan a que en estos nombramientos primen los vínculos personales antes que la representación política. La tercera es que la apropiación de los fondos públicos tiene lugar a pesar de que existen y funcionan mecanismos de control y rendición de cuentas internos (la *accountability* horizontal propuesta por O'Donnell) que resultan ineficaces frente a la primacía del orden jerárquico vertical y las lealtades partidarias, que ha permitido que actos de las altas esferas de gobierno se coloquen por encima de la Ley. Concluyo en que por esto es necesario un rediseño institucional que permita mayor publicidad y transparencia en la información sobre la gestión de los fondos públicos y, sobre todo, un mayor control político, que supone impulsar la democratización de los partidos políticos y la participación de la sociedad civil en la formulación y gestión de las instituciones.

1. El escándalo

Como se señaló arriba, el escándalo del “descalabro financiero del Banco Anglo” estalló en los medios de comunicación colectiva en junio de 1994, días después de que asumieron sus puestos en la junta directiva los directores nombrados por el gobierno entrante de José María Figueres. Este asumía el Gobierno después de una campaña electoral que había sido particularmente confrontacional (Rojas Bolaños, 1999); exponer manejos corruptos de la administración anterior le permitía al nuevo presidente reivindicarse en la lucha por la moral en la función pública a la vez que degradar al gobierno anterior.

Provocar la renuncia de los directores nombrados por el gobierno anterior tenía además una utilidad práctica. Según la dinámica de la ley vigente (Ley 4646) a la administración Calderón Fournier (1990-1994) le había correspondido nombrar a cuatro directores por ocho años, en tanto la administración Figueres Olsen (1994-1998), nombraría únicamente a tres. Sería la primera administración liberacionista que tendría minoría en las juntas directivas de los bancos del Estado desde la aprobación de la ley que regula la integración de estas en 1970, por lo que la destitución de los directores socialcristianos le permitiría a Figueres acceder al control de la junta directiva. A favor de esta atribución de intencionalidad está el hecho de que hubo movimientos por adquirir el control en dos otros bancos estatales en los meses siguientes. El escándalo adquirió su momento culminante el 14 de setiembre de 1994: en la víspera de la fecha de la celebración de la Independencia, Figueres decretó el cierre del Banco con la Fuerza Pública y lo anunció, con lágrimas en los ojos, en cadena de televisión. Legalmente, es cuestionable el cierre por decreto, el cual no fue refrendado por la Asamblea Legislativa hasta tres meses después, el 23 de diciembre de 1994. Una semana después, fueron arrestados, bajo la figura de prisión preventiva, todos los exdirectores y el exgerente.

Sin embargo, más allá del escándalo y las acusaciones de corrupción al Partido Unidad Social Cristiana, estaba el hecho de que la junta directiva del Banco Anglo (1990-1994) había estado integrada por directores nombrados por ambos partidos, a pesar de que los liberacionistas habían estado en minoría. En otras palabras, no era responsabilidad exclusiva de los directores del PUSC y, en todo caso, los directores liberacionistas no habían cumplido su papel de control político de oposición.

2. La legislación vigente: producto histórico de la negociación entre las élites políticas

En Costa Rica, los bancos estatales, al igual que una gran parte de las instituciones públicas, se rigen por el estatuto jurídico de “instituciones autónomas”. Este régimen apareció con la Constitución de 1949, y daba a estas instituciones autonomía política y administrativa del poder ejecutivo. El propósito de la autonomía era permitirles a estas instituciones gestar políticas de largo alcance y aislarlas de los vaivenes de la política electoral. Instituciones centrales del sector público se rigen por esta legislación, como los bancos estatales, el régimen de seguridad social, los seguros, la electricidad y las telecomunicaciones. En 1968, una reforma

constitucional limitó el régimen de autonomía a la materia administrativa, en tanto que en materia política se les sometió a la autoridad del Poder Ejecutivo (Ley 4123 del 31 de mayo de 1968). La reforma se justificó en las dificultades de coordinación entre los programas que se elaboraban en las instituciones autónomas y las prioridades del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la autonomía en materia administrativa les permite, hasta la actualidad, a las juntas directivas gozar de autonomía en materia presupuestaria. A diferencia del sector centralizado del Estado –que está constituido por el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, y el Tribunal Supremo de Elecciones– los presupuestos de las instituciones autónomas no requieren de ratificación legislativa, están regulados por los controles legales de la Contraloría General de la República. Como consecuencia, alrededor de la mitad del presupuesto público (el que controlan las instituciones autónomas) no está expuesto al control político legislativo (Lehoucq, 1997: 10).

Un punto crucial de debate público desde la creación misma del régimen de autonomía en 1949, tuvo que ver con la integración de las juntas directivas de estas instituciones, en particular la de los bancos del Estado, debido al enorme poder que adquirieron a partir del monopolio de los depósitos y el control del proceso de otorgamiento de crédito. La legislación bancaria promulgada en 1953 (Ley 1644) definía que las juntas directivas de los bancos comerciales estaban compuestas de cinco miembros, nombrados por el Consejo de Gobierno; cada año este nombraba a un director, de tal forma que un gobierno llegaba a tener mayoría a partir del tercer año de su gestión. Este sistema generó críticas de politización partidaria del otorgamiento del crédito y fue parte de una amplia polémica sobre diferentes aspectos del régimen de monopolio estatal de la banca a lo largo de la década de 1960. Es posible identificar por lo menos tres temas de disputa: la conveniencia (o no) de mantener el monopolio estatal; las debilidades y dificultades de coordinación en los bancos, producto del estatuto de autonomía de estas instituciones; y, la politización de las juntas directivas. Este artículo aborda únicamente el tercero. No obstante, es de la mayor importancia investigar cómo se imbrican estos tres debates, dando lugar a los cambios institucionales de fines de la década de 1960 y primeros años de la siguiente.

En 1967 un grupo de diputados del Partido Liberación Nacional, presentó un proyecto de ley para cambiar el mecanismo de integración de las juntas directivas de los bancos del Estado. Uno de los principales objetivos de esta reforma era el inciso “d” que planteaba “...un alejamiento de las juntas directivas de los bancos comerciales del Poder Ejecutivo para evitar que pueda haber influencia política partidista en el otorgamiento

de los créditos a personas físicas” (Asamblea Legislativa, Expediente 3173, p. 2). Para ello, proponía la creación de un consejo de gobernadores que nombraría a los directores bancarios y se reuniría anualmente para recibir el informe financiero del banco. El consejo de gobernadores estaba integrado por representantes del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, de la Universidad de Costa Rica, cámaras empresariales, sindicatos democráticos,³ cooperativas, asociaciones profesionales, Federación de Estudiantes universitarios y el Contralor de la República. El proyecto no fue tramitado en el momento de su aprobación.

Fue retomado en 1969, año electoral, y aprobado a principios de la administración Figueres Ferrer en mayo de 1970.⁴ La aprobación de esta ley se dio como parte de un proceso de realineamiento partidario. El conflicto armado de 1948 había dejado un saldo de tres fuerzas políticas principales: el partido Calderonista o Republicano Nacional, que fue depuesto por el movimiento insurgente de Liberación Nacional y el partido Unión Nacional, al cual se le atribuía haber sido el ganador de las elecciones de ese año. El Partido Comunista, que había sido aliado del Partido Republicano, fue proscrito y perseguido. Los partidos Unión Nacional y Republicano tuvieron diversas alianzas a partir de 1953 (Schwyter, 1979; Bowman, 2000) e hicieron, para las elecciones de 1966, una alianza en el Partido Unificación Nacional que les permitió ganar las elecciones para presidente ese año. En 1970, las negociaciones de Francisco Calderón Guardia con el Partido Liberación Nacional tienen como común denominador crear las condiciones institucionales para la consolidación de un partido calderonista. En esta perspectiva puede visualizarse la negociación del pago adelantado de la deuda política y la distribución partidaria de las juntas directivas de las instituciones autónomas. Este acercamiento provocó el distanciamiento de José Joaquín Trejos y Mario Echandi de Unificación (Schwyter, 1979).

Estas negociaciones entre el Partido Liberación Nacional y el Partido Unificación Nacional llevaron a sustituir los que proponía la ley, y, a través de un pacto de reparto aprobaron la Ley 4646, llamada popularmente Ley 4-3, que define un mecanismo de nombramiento a través del cual se distribuyen los siete puestos de la junta directiva entre los dos partidos que hayan obtenido mayor votación en las elecciones anteriores. Sin

3 Las leyes de este período tienden a señalar explícitamente el carácter democrático de los sindicatos como forma de excluir de la participación a las organizaciones de filiación comunista.

4 Agradezco a Gerardo Hernández el señalamiento de la complejidad de las disputas y transformaciones de este período.

embargo, con la Ley 4646, se reguló no solo el mecanismo de nombramiento de los directores de los bancos del Estado, sino que se extendió a las demás instituciones autónomas, aunque algunas de las que fueron creadas antes de 1948 mantuvieron los mecanismos de nombramiento que tenían con anterioridad.

En los bancos del Estado, los nombramientos son por ocho años, y se renuevan cuatro directores al empezar un gobierno y tres al empezar el siguiente. De este factor azaroso ha dependido durante los últimos treinta años que el partido de gobierno tenga o no el control de los bancos, así como si dispone de mayoría simple o control absoluto. Cuando no ha habido alternancia del partido en el Gobierno, como ha sido el caso de las elecciones de 1974 (reelección de Liberación), 1986 (nuevamente reelección de Liberación) y 2002 (reelección de la Unidad Social Cristiana) todos los directores son nombrados por el mismo partido. En sentido inverso, desde 1970 solo dos gobiernos no tuvieron mayoría partidaria en los bancos: el gobierno de Rodrigo Carazo en 1978 y el gobierno de José María Figueres Olsen en 1994.

La junta directiva dirige la institución con amplia independencia, en tanto que los requisitos para ser director de un banco estatal son limitados. Según el artículo 27 de la Ley 4646 "...cada junta directiva ejercerá sus funciones con absoluta independencia y bajo su exclusiva responsabilidad, dentro de las normas establecidas por las leyes, reglamentos aplicables y principios de la técnica. Los miembros de las juntas directivas tendrán la más completa libertad para proceder en el ejercicio de sus funciones, conforme a su conciencia y a su propio criterio, por cuya razón serán personalmente responsables de su gestión en la dirección general del Banco". Según el artículo 21 de la Ley 4646: "...para ser miembro de una junta directiva es necesario: (1) ser costarricense, (2) haber cumplido 25 años de edad, (3) tener conocimiento y experiencia en materia económica, financiera, bancaria o de administración, y en asuntos relativos al desarrollo económico y social del país." En 1970 se estableció, además, que al menos dos directores debían ser graduados universitarios, en tanto que la Ley de 1953 no estipulaba ningún requisito de formación. En 1988 se reformó nuevamente al aumentar este requisito a cuatro directores. Es importante señalar que cuando se promulgó la reforma de 1988 la junta directiva del Banco Anglo no cumplía con este requisito. Los directores no son funcionarios de los bancos, sino que se reúnen una vez por semana para tomar las decisiones más importantes. Por este trabajo reciben dietas.

La totalidad de la jerarquía administrativa de los bancos depende de la junta directiva. La junta directiva nombra al gerente y a los subgerentes con una mayoría calificada de cinco votos de sus siete miembros, lo cual obliga a alguna alianza partidaria, salvo en aquellos casos en que hay reelección del partido de gobierno y que, como consecuencia, todos los miembros de la junta directiva son del mismo partido (Ley 1644, Art. 38). El gerente es el jefe superior de todas las dependencias del banco y del personal, con excepción del departamento de auditoría y es responsable frente a la junta directiva del funcionamiento del banco (Ley 1644, Art. 40). También el auditor es elegido por la junta directiva por una mayoría simple de cuatro directores y preside el departamento de auditoría. Sus funciones son de vigilancia y supervisión de todas las demás secciones. Es inamovible salvo "...el caso de que, a juicio de la junta directiva y previa información, se demuestre que no cumple adecuadamente con sus funciones" (Art. 46). Para remover al auditor se requiere del mismo número de votos que los necesarios para nombrarlo. Como consecuencia, el auditor no tiene autonomía ni funciones contraloras respecto de la junta directiva, sino que se restringen a fiscalizar las acciones de la administración y reportar sus hallazgos a la junta directiva. Los gerentes y subgerentes dependen también de la junta directiva para su elección y reelección. Para la remoción de un gerente sí hay un criterio de validación externa, debe haber un informe de la Auditoría General de Entidades Financieras que apoye la separación del gerente del cargo. No obstante, los gerentes sí se exponen a no ser reelegidos. El gerente, los subgerentes y el auditor habitualmente participan en las sesiones de la junta directiva, con voz pero sin voto y pueden solicitar que su posición conste en actas. Sin embargo, la Ley estipula que la junta directiva puede sesionar sin la presencia de estos funcionarios cuando lo considere conveniente, lo cual les permite a los directivos tratar temas que consideren delicados o de manejo discrecional, sin la presencia de los funcionarios.

Hacia fuera, los bancos están sujetos a la fiscalización y vigilancia permanente de la Auditoría General de Entidades Financieras, que partir de 1995 se denomina Superintendencia General de Entidades Financieras y tiene mayor capacidad de fiscalización que en el pasado, producto en buena medida del "descalabro" del Banco Anglo. Los bancos están obligados por Ley a presentar al Auditor General todos los balances, estados y cuadros estadísticos que ese funcionario les solicite en la forma y el plazo que este determine. El Auditor tendrá, además, libre acceso a todos los libros, documentos y archivos de los Bancos, cuyos directores, gerentes y funcionarios están en la obligación de prestarle toda la ayuda que necesite en el desempeño de sus funciones (Ley 1644, Arts. 16 y 17).

En resumen, la legislación que rige el funcionamiento de los bancos estatales y la mayor parte de las instituciones autónomas desde 1970, es producto de un pacto de reparto entre las dos fuerzas políticas principales que todavía hoy controlan el Gobierno (Poder Ejecutivo, Legislativo e, indirectamente, el Poder Judicial). Este pacto sustituyó el proyecto de ley original que pretendía precisamente lo contrario, que era disminuir la influencia partidaria en las juntas directivas de los bancos y sustituirla con un cuerpo colegiado de amplia representación social. La legislación resultante da amplios poderes dentro de las instituciones a las juntas directivas nombradas por estos dos bloques políticos. Es importante destacar la escasa atención que prestaron los legisladores a aspectos de formación y experiencia en los requisitos de las personas por ser nombradas, lo cual pareciera ser indicativo de que los conocimientos financieros no eran un aspecto importante en los requisitos de selección. Este control de importantes instituciones del Estado facilita, además, su mantenimiento en el poder, en la medida en que les da control sobre amplios recursos y poderes discrecionales. A través de estos recursos, estos sectores pueden influir políticamente a través de redes clientelares y de favorecimiento privado.

3. ¿Cómo nombran los partidos a los directores de las juntas directivas de las instituciones autónomas en general, y los bancos en particular?

Como se señaló en el apartado anterior, los bancos estatales y las instituciones autónomas han sido conducidas por juntas directivas nombradas por los dos partidos mayoritarios. ¿Qué significa exactamente el nombramiento partidario? ¿Los designados son representantes del partido? ¿representan al presidente? Para responder esta pregunta es necesario caracterizar brevemente algunos rasgos institucionales de los partidos políticos.

Las dos fuerzas políticas que han dominado la vida política costarricense en más de medio siglo, están débilmente organizadas, cumplen principalmente la función de reclutar personal político para los cargos de elección popular y organizar la participación electoral. Su organización interna es jerárquica y piramidal (Alfaro Salas, 2003a,b). En el período anterior a la crisis económica de 1980, había una diferenciación organizativa e ideológica: el Partido Liberación Nacional tuvo una organización más bien corporativa que lo vinculaba a sectores empresariales, sindicales, cooperativos, comunales y juveniles. El bloque opositor, por su parte, estuvo constituido por partidos organizados en forma de partidos de nota-

bles. En términos ideológicos, Liberación tuvo un planteamiento ideológico estatista, cercano a la socialdemocracia, en tanto que la oposición siguió orientaciones más bien liberales.

Desde 1982 se han ido desdibujando las diferencias entre ambos partidos. En términos organizativos, el Partido Liberación Nacional debilitó sus vínculos con las organizaciones sociales, y se fragmentó internamente en torno a las ambiciones electorales de distintos personajes políticos. La oposición a Liberación se consolidó en el partido Unidad Social Cristiana en 1983-44 (Hernández Naranjo, 1998), como un partido fuertemente centralizado en torno al liderazgo de Rafael Ángel Calderón Fournier (Alfaro Salas, 2003b). Este liderazgo fue disputado durante la campaña electoral de 2002; no obstante, durante los últimos años el partido ha seguido un proceso de acercamiento entre los nuevos y antiguos liderazgos. Como consecuencia, la vida partidaria en ambos partidos tradicionales está signada por el fraccionalismo y la desarticulación que deriva de las disputas de distintos líderes por las candidaturas. En el campo ideológico, el Partido Liberación Nacional acogió la agenda del ajuste económico, con lo cual se distanció de su pasado socialdemócrata. La Unidad Social Cristiana acogió la ideología socialcristiana. No existen en la actualidad diferencias ideológicas importantes entre ambos partidos (Rovira, 1987, 1990; Steichen, 1992).

El partido organiza la precampaña, pero una vez electo el candidato, este pasa a dirigir la campaña electoral, que gira en torno a su imagen mediática. Los programas políticos, cuando los ha habido, han sido documentos accesorios en la medida en que no han constituido la base de la campaña electoral, ni de la gestión posterior de gobierno (Rojas Bolaños, 1995).

A pesar de que hay pocos estudios sobre la organización interna de los partidos, en un estudio exploratorio, Rojas Bolaños determinó que durante la campaña política el candidato y su grupo cercano de colaboradores asumen la dirección del partido en forma casi absoluta (Rojas Bolaños, 1995:23). Pasadas las elecciones, este mismo grupo de confianza realiza los nombramientos de los ministros y directores de instituciones autónomas, en tanto que las estructuras formales del partido no cumplen ningún papel (Rojas Bolaños, 1995:33). Al asumir el gobierno, el nuevo presidente pierde el vínculo con el partido. El partido perdedor concentra su vida partidaria en su fracción legislativa. Así, en lo fundamental, los partidos viven en y del Estado en los períodos entre una y otra elección (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

A estos rasgos generales se agregan las peculiaridades de los primeros gobiernos de la década de 1990 (1990-1994 y 1994-1998), que fueron

ocupadas por los hijos de los dos principales líderes de los bandos políticos de la década de 1940. En 1990 fue elegido presidente Rafael Ángel Calderón Fournier, hijo de Rafael Ángel Calderón Guardia, en cuya presidencia cincuenta años antes, se realizaron gran parte de las reformas sociales. Calderón Fournier había seguido un largo camino hacia la presidencia. En 1970, año de la muerte de su padre, había sido nombrado, a los 21 años, director de la Caja Costarricense del Seguro Social. También en ese año, su tío participó en la negociación política de la Ley 4646 descrita arriba y en la reforma de la deuda política, que permitió su pago adelantado, dando recursos a los partidos para operar entre campañas. Fue candidato de su partido en 1982, 1986 y finalmente en 1990 resultó electo. Se trataba del primer gobierno controlado por el grupo calderonista desde los años cuarentas, encabezado precisamente por el hijo de su fundador. Además, le correspondía gobernar con mayoría absoluta en el Poder Legislativo y mayoría en los bancos estatales. Suponía un poder nunca antes logrado por ninguna de las agrupaciones mayoritarias opositoras al PLN desde 1953.

En 1994 fue elegido José María Figueres Olsen, hijo de José Figueres Ferrer, líder histórico del Partido Liberación Nacional. Figueres Ferrer fue mandatario tres veces, dos de ellas por elección y fue presidente del partido hasta su muerte en 1990. A diferencia de su padre y de los anteriores candidatos liberacionistas, Figueres Olsen fue el primer candidato sin experiencia partidaria previa. A pesar de que fue ministro de Agricultura en el gobierno de Óscar Arias, nunca había ocupado un puesto de dirección dentro del partido, ni un cargo de elección popular.

Los nombramientos de directores del Banco Anglo correspondieron a la dinámica enunciada arriba. Sin embargo, las diferencias en la historia de los partidos se expresaron también en los perfiles de las personas nombradas. Los directores escogidos por el Partido Liberación Nacional (1982, 1986 y 1994) en mayor medida eran dirigentes del partido y habían ocupado diputaciones u otros puestos públicos o partidarios; en el caso de los directores nombrados por el PUSC este tipo de relaciones eran más débiles y había mayor presencia de relaciones de lealtad con la familia Calderón o Trejos, dos familias centrales en la constitución del Partido Unidad Social Cristiana. En la mayor parte de los nombramientos de ambos partidos, no había importante experiencia ni formación en asuntos financieros o bancarios por parte de las personas designadas.

Así, el nombramiento no procedía de ninguna instancia de organización formal de los partidos, sino que del presidente electo, quien lo presentaba al Consejo de Gobierno para su ratificación después del traspaso de poderes. Durante su gestión, el director no mantenía vínculo alguno

con la organización partidaria. En consecuencia, la relación del director quedaba establecida con el Presidente de la República, con quien lo unía, además, una deuda de gratitud por haberlo designado. La posición de director bancario es importante, no por las dietas percibidas, sino por el control sobre el destino de importantes recursos financieros.

El recuento anterior pone en entredicho una noción de representación política para calificar la relación del director nombrado con el partido, en la medida en que más allá de la identidad partidaria del director nombrado, no existen mayores vínculos con el partido. Aun la identidad partidaria es relativa. En entrevistas con los directores y el gerente del Banco Anglo de la administración Calderón (1990-1994) la mayor parte de ellos expresaron que ellos no eran “hombres de partido”. En el contexto de la entrevista, esto significaba que tenían relación y a veces amistad con algunos dirigentes del partido, en particular el candidato, pero no participaban en actividades partidarias. Es probable que contribuyeran económicamente con las campañas políticas. Por el contrario, sí existe un vínculo con el Presidente de la República, de quienes fueron nombrados por él. En la medida en que las instituciones políticas no son independientes en materia política, existe una subordinación al Poder Ejecutivo. A pesar de que es ilegal, en el caso del Banco Anglo, también hubo financiamiento para la campaña electoral de ambos partidos mayoritarios. Y, finalmente, en el escándalo, se visibilizaron cuantiosos préstamos a empresas propiedad de dirigentes políticos de ambos partidos. Estos elementos vierten alguna luz sobre las características de los partidos tradicionales, y evidencia formas a través de las cuales se construyen, desde el Estado, formas de favorecimiento privado.

4. Las disputas y los acuerdos dentro de la junta directiva

La investigación sobre el Banco Anglo cubrió dos momentos de transición política, el traspaso de poderes del Partido Liberación Nacional al Partido Unidad Social Cristiana en junio de 1990 y de este a Liberación en junio de 1994. Al inicio de cada período de gobierno, hubo álgidas disputas por el control partidario del Banco (Raventós *et al.*, 2004: 63-94, 142-159).

Para el Partido Unidad Social Cristiana, el triunfo electoral de 1990 le dio por primera vez –desde la promulgación de la Ley 4646 en 1970– el control de los bancos estatales, dado que le correspondía nombrar a cuatro de los siete miembros de la junta directiva. No obstante, en el caso del Banco Anglo, el control de la directiva no le aseguró automáticamente el control del banco. La junta directiva liberacionista saliente dejó

en los puestos claves de la jerarquía administrativa a funcionarios afines a ese partido. Los nuevos directores, desde su llegada en junio de 1990, buscaron, por diversos medios, desplazar al gerente nombrado por el gobierno anterior: fueron rechazados los planes y programas que proponía y fueron duramente criticados sus informes. En la investigación legislativa sobre los manejos irregulares en el Banco Anglo, se reportó que un director del Banco Central, tío de un director del Banco Anglo, llamó al Auditor General de Entidades Financieras para solicitar la destitución del gerente, petición a la cual el auditor se negó a acceder (Acta N.º 82 de la comisión que investigó las irregularidades del Banco Anglo, sesión del 25 de abril de 1996, pp. 5,7). Estas formas de hostigamiento finalmente provocaron su renuncia en agosto de 1991, con lo cual pudieron nombrar a un gerente afín a su partido. También fueron sustituidos algunos subgerentes. En 1993 el auditor interno se opuso a una compra irregular de una empresa privada cuyo propósito era realizar actividades que le estaban prohibidas por ley al Banco y no fue reelegido en su cargo.

Apartir del control del Banco, entre 1992 y 1994, la gerencia y la junta directiva realizaron múltiples actividades ilegales o que bordeaban en la legalidad. Destaca la compra de una subsidiaria privada para realizar transacciones financieras que no le estaban permitidas a los bancos estatales, el otorgamiento de sobregiros y créditos sin documentar, amplios créditos sin que existieran los estudios de factibilidad de las empresas y operaciones financieras especulativas. Paralelamente, una amplia campaña publicitaria creó la imagen de un banco fuerte y eficiente, en proceso de modernización. Uno de los intereses manifiestos de la junta directiva, presentado ante la Asamblea Legislativa, era la privatización parcial de la institución a través de la venta de acciones. Tenían la expectativa de un triunfo electoral del PUSC en 1994 para avanzar en el proceso de transformación.

En 1994, por el contrario, el partido entrante (Liberación Nacional) no tenía acceso al control del banco, dado que solo le correspondía nombrar tres miembros. Era la primera vez que un gobierno liberacionista no controlaba las juntas directivas de los bancos estatales. Fue precisamente en esta coyuntura en que estalló el escándalo de corrupción, que le permitió al gobierno entrante intervenir el Banco y desplazar a los directores y gerente del Partido Unidad Social Cristiana. Sin embargo, la gravedad de la situación financiera del Banco, sumada a la corrida que provocó la intervención, llevó a su cierre tres meses después. Era la primera vez que la Auditoría General de Entidades Financieras intervenía un banco estatal. Anteriormente, había intervenido bancos privados, pero no era imaginable que se diera en un banco público.

El estudio realizado solo permitió observar la “cohabitación” del Partido Unidad Social Cristiano con el PLN en un período de gobierno, el de 1990 a 1994 (dado que en el gobierno anterior, debido a los dos períodos consecutivos del Partido Liberación Nacional, todos eran nombrados por el PLN). En 1994, la junta directiva sesionó únicamente durante diez días, antes de que el Banco fuera intervenido y quedara únicamente una junta administradora, compuesta enteramente por designados por el PLN.

En el período de predominio del PUSC, los directores liberacionistas tendieron a plegarse a la mayoría en las votaciones más controversiales que implicaron actos ilegales. No obstante, hubo un director liberacionista que renunció “por razones personales”, lo cual posiblemente signifique una expresión de su malestar con los manejos de la junta directiva.

Entre quienes se quedaron, uno fue nombrado subgerente de la empresa subsidiaria comprada por el banco, donde se concentraron las actividades ilegales. Algunas entrevistas permitieron establecer que existía en la banca estatal la práctica generalizada de distribución de “cuotas” de crédito para los distintos directores y que con frecuencia estos cobraban comisiones a los deudores. No se pudo obtener esta información para el caso del Banco Anglo en el período estudiado, dado que los directores estaban acusados penalmente por los manejos en el Banco Anglo y esta información podía tener implicaciones para el proceso. Sin embargo, la información obtenida a partir de entrevistas en otros bancos permiten señalar que esta práctica era frecuente y alcanzaba a los directores de ambos partidos, y que fuera una forma de distribución de beneficios que fortaleciera las alianzas entre directores de distintos partidos.

En resumen, la investigación muestra cómo la estructura jerárquica expuesta en la Ley 4646 se aplicó en la práctica en el Banco Anglo entre 1988 y 1994. Muestra cómo el lugar de predominio otorga a quienes lo ocupan los recursos de poder para eliminar o neutralizar a quienes se le oponen. El fundamento político de la distribución de las juntas directivas entre fuerzas políticas en competencia es la noción de control político mutuo. No obstante, la dinámica observada en el Banco Anglo indica que esto no se dio, sino que la dinámica obligaba a estar de acuerdo con el sector dominante (y entonces poder participar en los incentivos del reparto) o de lo contrario, renunciar o ser destituido. En este sentido, la evidencia contradice el supuesto enunciado arriba: la presencia de dos partidos no garantiza de ninguna forma que no pueda haber colusión para favorecer intereses personales o grupales.

5. Las fallas en el *accountability* horizontal y la cultura política

A pesar de las amplias potestades de la junta directiva, y la muy limitada independencia de la auditoría interna, las leyes vigentes otorgaban amplias potestades de solicitud de información e intervención a la Auditoría General de Entidades Financieras. Durante el período 1988-1994, en las actas de la junta directiva del Banco Anglo aparecen referencias frecuentes a la relación del Banco con la AGEF. La Auditoría General, señalaba problemas de distinta naturaleza, y su preocupación por la situación financiera del Banco, desde la segunda mitad de la década de 1980. En general recibía respuesta por parte del Banco, aunque era claro que los directores la percibían como una intervención molesta, y trataban de poner límites a la acción de la Auditoría. Algunos ejemplos ilustran la actitud de la junta directiva frente a las demandas de la AGEF.

En 1987 (período liberacionista) la junta directiva del Banco Anglo interpuso un recurso ante la Sala Constitucional, para impedir que la Auditoría cobrara las multas por desenganche –a las que estaba legalmente facultada–, porque –consideraban los directivos– esto debilitaba las finanzas del Banco. El recurso fue acogido, y mientras no fue resuelto, la Auditoría se vio impedida de cobrar la multa. En el momento del cierre del Banco en 1994, la Sala Constitucional aún no había fallado el caso.

En 1988 (período liberacionista), la junta directiva recibió de la AGEF una evaluación del área de crédito del Banco en que establecía que había encontrado serias deficiencias en los mecanismos administrativos y limitaciones en la clasificación de la cartera crediticia según riesgo. En su respuesta, la junta directiva señalaba que lo demandado por la AGEF en la clasificación “...difícilmente se puede llevar a la práctica, pues la magnitud de sus alcances contrasta profundamente con la realidad nacional” (Carta de respuesta de la Junta Directiva del Banco Anglo a la AGEF). En otras palabras, una realidad nacional en que no se podían aplicar normas crediticias generalmente aceptadas. Esta “realidad nacional” incluía la ausencia de estados financieros fiables de las empresas, la ausencia de estudios de factibilidad de los proyectos financiados, y la frecuente morosidad de los deudores de la banca estatal. La gravedad de los hallazgos de la AGEF llevó a la junta directiva del Banco Central a solicitar medidas correctivas al Banco Anglo. No obstante, en una carta de 1990 se expresaba la frustración de la AGEF de no haber recibido nunca una respuesta satisfactoria.

En 1992 (período socialcristiano), la AGEF objetó los balances financieros del Banco Anglo. Después de haber tenido un importante déficit en los años anteriores, y haberlo mantenido durante los primeros nue-

ve meses de 1991, el Banco terminó el año con un pequeño superávit. La discusión sobre cómo contabilizar las distintas partidas se mantuvo de marzo a diciembre de 1992, sin que se resolviera satisfactoriamente. En 1993, la AGEF nuevamente objetó los balances del Banco Anglo, y nuevamente se mantuvo la correspondencia cruzada.

Finalmente, en 1994 (período socialcristiano, elección de nuevo gobierno liberacionista), la AGEF nuevamente objetó los balances, no tanto por las cifras, sino que por la aparición en los balances de actividades de subsidiarias de cuya existencia no había sido notificada ni autorizada por los organismos reguladores. A esto se agregó que a los funcionarios de la AGEF no se les permitió el acceso a las instalaciones de la subsidiaria cuando lo solicitaron. Al cabo de varios meses de disputa (del 14 de enero a fines de mayo 1994), se incorporó una nueva junta directiva al Banco Central, controlada por el nuevo partido de gobierno, la cual solicitó de forma inmediata la intervención del Banco Anglo al Consejo de Gobierno.

Con excepción de este último evento, en que el Banco Central actuó drásticamente, en las ocasiones anteriores el Banco Central avalaba los informes críticos de la AGEF, pero no tomaba ninguna medida, más allá de solicitar a la junta directiva del Banco Anglo cumplir con lo solicitado. Incluso hubo una ocasión en que el acuerdo del Banco Central contradecía la posición de la AGEF. En abril de 1994, el gerente del Banco Anglo notificó a ambos su intención de abrir un banco en Panamá. Mientras que el auditor general respondió que esta medida contravenía la legalidad vigente, el Presidente Ejecutivo del Banco Central simplemente “tomó nota” de la intención del Banco Anglo, lo cual fue interpretado por la gerencia del Anglo como una autorización.

Así, existió una diferencia importante entre la actuación del organismo técnico, la AGEF, y el organismo político, el Banco Central. En tanto que el primero detectó algunas de las irregularidades que luego se ventilaron públicamente, el segundo tuvo una actitud más bien omisa. En la medida en que el Banco Central es el superior jerárquico de la AGEF, sus acciones de alguna forma descalificaban o minimizaban la fiscalización de esta.

El triángulo entre la junta directiva del Banco Central, la junta directiva del Banco Anglo y la Auditoría General de Entidades Financieras pone en evidencia cómo los controles legales dejan de ser eficaces cuando las autoridades políticas superiores no lo apoyan. Aquí confluyen elementos políticos, ideológicos y culturales. Los elementos político-ideológicos estaban dados por la cercanía partidaria e ideológica de los directores nombrados por el Partido Unidad Social Cristiana tanto en la junta di-

rectiva del Banco Central, como en el Banco Anglo. Ambos estaban comprometidos con una perspectiva de privatización del Banco Anglo, que los hizo hacer caso omiso a la denuncia de irregularidades por parte de la AGEF. Pero, en términos más generales, ambos compartían una visión de la institucionalidad que los hacía sentirse por encima de los incómodos señalamientos de un funcionario que percibían de menor rango y jerarquía, y quien no gozaba de la protección de las máximas autoridades políticas. El rechazo a los entramientos “burocráticos” en este caso pudo haber contribuido a la falta de escucha a las advertencias de la AGEF. Este rasgo más general se expresa en las respuestas de ambas administraciones del Banco a las solicitudes de la AGEF.

A pesar de que es claro que la AGEF actuó en todo momento, también es cierto que no actuó de forma igualmente drástica. El informe sobre las actividades privadas que realizaba el Banco Anglo tuvo resonancia en la AGEF en febrero de 1994, inmediatamente después de que el PUSC perdiera las elecciones y a partir de ese momento se inició una actitud más ofensiva de la que tuviera en los dos años anteriores.

Por otra parte, la escucha a las preocupaciones del auditor en el momento en que el partido de oposición asumió el Gobierno, tampoco indica un reconocimiento de la validez de la función auditora, sino de una oportunidad política para señalar al gobierno anterior de corrupción, y desatar el escándalo reseñado al inicio de este artículo.

También hubo otro caso de omisión de un organismo de control. Como se señaló arriba, el Banco Anglo compró una subsidiaria privada para realizar actividades financieras que la Ley no le permitía a un organismo estatal. Para comprar esta empresa requería de la aprobación de la Contraloría General de la República. El Banco Anglo presentó la compra como la adquisición de un almacén de depósito, lo cual le era legalmente permitido a los bancos. La Contraloría aprobó la adquisición a través del mecanismo de compra directa, que es el procedimiento más expedito, y que generalmente se reserva para compras pequeñas. En este caso, el gerente informó a la junta directiva que había visitado al Contralor, quien no había expresado objeciones a los planes.

Las limitaciones de las funciones auditoras de la AGEF ponen en evidencia la dificultad de ejercer controles desde fuera de las instituciones, cuando estas no disponen de mecanismos eficaces de auditoría interna independiente de los sectores auditados y ante la ausencia de control político entre los diferentes miembros de la junta directiva.

6. Conclusiones

Los escándalos de corrupción política que se desatan frecuentemente en la prensa visibilizan la apropiación privada de recursos públicos. Al hacerlo, por un lado destacan un rasgo importante del uso patrimonial del Estado por parte de las élites políticas, pero, por el otro, invisibilizan la institucionalidad subyacente, a través de la cual se imbrican funciones públicas e intereses privados. El escándalo destaca lo extraordinario, con lo cual oculta el que muchas de las prácticas que se denuncian son parte de las relaciones naturalizadas dentro de instituciones y grupos. La opción metodológica desarrollada en este estudio permite reubicar lo extraordinario en el contexto de los arreglos cotidianos, normalmente aceptados en la vida de las instituciones y los partidos.

El escándalo invisibiliza el vínculo entre los usos patrimoniales y la legislación vigente, producto del reparto político de la conducción de una importante cantidad de instituciones públicas, precisamente aquellas que dependen de ingresos propios (seguro social, refinadora de petróleo, empresa de electricidad y telecomunicaciones, bancos del Estado). Los mecanismos existentes en los nombramientos políticos, así como la insuficiencia o ineficacia de controles institucionales internos, favorecen el poder discrecional y el manejo corrupto o ilegal. En el manejo de estas instituciones, se generan redes de favorecimiento privado entre directores y clientes o suplidores que distrae fondos de los fines públicos para los que fueron creadas las instituciones y los desplaza a la apropiación privada. El caso del Banco Anglo fue extremo por la dimensión de las acciones ilegales, que llevó incluso a comprar una subsidiaria privada hacia la que se desviaban fondos públicos y a otorgar créditos en los que no mediaron documentos escritos. No obstante, en entrevistas con directores y exdirectores de otros bancos estatales, se pudo determinar que la repartición del crédito disponible en cuotas a los directores y el cobro de comisiones a los destinatarios del crédito, eran (y no sabemos si aún son) prácticas comunes en los bancos del Estado.

Lo que el escándalo del Banco Anglo no mostró, sin embargo, es la responsabilidad y el eventual beneficio que pudieron obtener las autoridades políticas superiores que nombraron a los directores. Los escándalos de corrupción que estallaron durante el 2004 sí. Concretamente, el crédito finlandés en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y la compra de líneas celulares a la empresa Alcatel por parte del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) involucraron a tres expresidentes de la República en la recepción de comisiones por contrataciones públicas con empresas extranjeras.

La investigación sobre las regulaciones legales e institucionales de los bancos del Estado, a partir del caso del Banco Anglo muestra cómo es insuficiente la existencia de instituciones de control horizontal, aun cuando estas cumplan con sus mandatos, en la medida en que haya funcionarios públicos, electos y designados, que actúan por encima de la Ley.

Las particularidades del funcionamiento de los partidos políticos, vistas a partir de los mecanismos de nombramiento del personal político, apuntan a limitaciones en los procedimientos de democracia interna y en el control político de los partidos sobre quienes designan. A su vez, esta red de relaciones de influencia se expresa en relaciones clientelares y el financiamiento de los partidos políticos, con lo que contribuye su mantenimiento. También crea incentivos para la colusión entre los dos partidos. El estudio de estas redes contribuye a dimensionar los mecanismos concretos de su funcionamiento, y valorar la importancia que tiene para las élites políticas tradicionales mantenerse ancladas en el Estado y generar barreras para evitar que otros sectores accedan a esas posiciones. En otras palabras, la apropiación privada de los recursos públicos facilita la reproducción en el Gobierno de esas élites y la *oligarquización* de la política, a la vez que evita el acceso al Estado de sectores democráticos renovadores y la redefinición de las políticas públicas.

Por ello, un importante reto para la democratización es el rediseño institucional de las formas de conducción de las instituciones y los mecanismos de control político. En este sentido, es interesante la propuesta del proyecto de ley de 1967, en que se creaba un consejo de gobernadores con representantes designados por una amplia gama de instituciones políticas y sociales, quienes designaban directores y fiscalizaban sus acciones anualmente. Posiblemente, hoy no estarían representados los mismos sectores y sería necesario ampliar la representación. No obstante, no deja de ser interesante que hace casi cuarenta años se planteara la necesidad de generar mecanismos para construir el sentido público de instituciones y romper las formas de control privatizado. Por otra parte, e igualmente importante son necesarios importantes cambios en la organización interna de los partidos políticos, que aseguren la democracia interna y la representación política y la responsabilidad sobre los funcionarios que designen en los puestos públicos.

Constituye un reto para los actores políticos y sociales interesados en la profundización de la democracia idear y aprobar legislación tendiente a instituir arreglos institucionales que aseguren la transparencia, la ampliación de acceso a sectores diversos de la sociedad civil y política, y los controles efectivos que permitan reconstruir y profundizar el sentido del bien público en estas instituciones. ¿Serán quienes no forman parte de las

redes de apropiación de los recursos públicos más fuertes y capaces de recuperar el sentido del bien común que aquellos que hoy se benefician?
¿Logrará el país ir más allá del escándalo?

Bibliografía

- Alfaro Salas, S. I. (2003a,b): Partido Liberación Nacional, en M. Alcántara y F. Freidenberg (eds.): *Partidos políticos en América Latina*, (México, Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral).
- (2003b): Partido Unidad Social Cristiana, en M. Alcántara y F. Freidenberg (eds.): *Partidos políticos en América Latina*. (México, Fondo de Cultura Económica/ Instituto Federal Electoral).
- Bowman, K. (2000): “¿Fue el compromiso y consenso de las élites lo que llevó a la consolidación democrática de Costa Rica? Evidencias de la década de 1950”, *Revista de Historia*, N.º 41.
- Fallas Santana, C. (2004): *Élite, Negocios y Política en Costa Rica 1849-1959*, (Alajuela, Museo Histórico-Cultural Juan Santamaría).
- Hernández Naranjo, G. (1998): El sistema de partidos en Costa Rica 1982-1994. Análisis sobre el bipartidismo, *Tesis de maestría*, (Universidad de Costa Rica/Maestría Centroamericana en Sociología).
- Lehoucq, F. (1997): *Lucha electoral y sistema político en Costa Rica 1948-1998*, (San José, Editorial Porvenir).
- Lomnitz, C. (2000): *Vicios públicos y virtudes privadas: la corrupción en México*, (México, CIESAS/ Miguel Ángel Porrúa).
- O’Donnell, G. (1994) “Delegative democracy”, *Journal of Democracy*, N.º 5.
- (1998): “Accountability horizontal”, *Ágora*, N.º 8.
- (2003): Democracia, desarrollo humano y derechos humanos, en G. O’Donnell, O. Iazzetta, y J. Vargas (eds.): *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, (Rosario, Homo Sapiens Ediciones).

- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002): *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, (Buenos Aires, Temas Grupo Editorial).
- Proyecto de Estado de la Nación: (2001): La larga transición hacia la democracia, en “Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia” Capítulo 2, (San José).
- Przeworski, A. (2002): Accountability social en América Latina y más allá, en E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.): *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, (Buenos Aires, Temas Grupo Editorial).
- Raventós, C. (1995): “Construcciones y especulaciones en torno al ‘descalabro financiero’ del Banco Anglo Costarricense”, *Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica*, N.º 68 .
- Raventós, C.; Flores, M.; Gutiérrez, A. L. y Vindas, I. (1999): El descalabro financiero del Banco Anglo: proyectos y contraproyectos personales y sociales en tiempos de ajuste, *Informe de investigación inédito*, (San José, Universidad de Costa Rica/ Instituto de Investigaciones Sociales).
- A. L. (2004): El descalabro financiero del Banco Anglo: proyectos y contraproyectos personales y sociales en tiempos de ajuste. *Informe de investigación inédito*, (San José, Universidad de Costa Rica/Instituto de Investigaciones Sociales).
- Rojas Bolaños, M. (1995): Las relaciones partido-gobierno, en: Rojas, M. y C. Sojo (eds.): *El malestar con la política*, (San José, FLACSO).
- (1999): El clima político de 1994 y el cierre del Banco Anglo, en C. Raventós; M. Flores; A.L. Gutiérrez y I. Vindas (eds.): El descalabro financiero del Banco Anglo: proyectos y contraproyectos personales y sociales en tiempos de ajuste, *Informe de investigación inédito*, (San José, Universidad de Costa Rica/Instituto de Investigaciones Sociales).
- Rovira Mas, J. (1987): *Costa Rica en los años ochenta*, (San José, Editorial Porvenir).

—— (1990): “Costa Rica: partidos políticos y régimen democrático”, *Polemica* N.º 11).

Schyfter, J. (1979): Los partidos políticos, en J. González (ed.): *Costa Rica contemporánea*, Tomo I, (San José, Editorial Costa Rica).

Steichen, R. (1992): Cambios en la orientación política-ideológica de los partidos en la década de los 80, en J.M. Villasuso (ed.): *El Nuevo Rostro de Costa Rica*, (San José, CEDAL).

Thompson, J. B. (2001): *El escándalo político: poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, (Barcelona, Paidós).

Transparency International (2004): *Informe global de la corrupción 2004*, (Buenos Aires, Prometeo).

Villasuso Estomba, J. M., Rojas Rodríguez, C. y Arroyo Flores M. (2003): *La corrupción en Costa Rica*, (San José, Fundación Ebert/CEDAL).

Vindas Chaves, I. (2000): El descalabro financiero del Banco Anglo: proyectos y contraproyectos personales y sociales en tiempos de ajuste: análisis de prensa, *Serie Avances de Investigación*, (San José, Universidad de Costa Rica/Instituto de Investigaciones Sociales).

Leyes y decretos

Asamblea Legislativa. *Ley orgánica del Sistema Bancario Nacional*, Ley 1644, del 26 de setiembre de 1953.

Asamblea Legislativa. *Ley 4646*, del 20 de octubre de 1970.

Asamblea Legislativa. *Ley de disolución del Banco Anglo Costarricense*, Ley 747 del 20 de diciembre de 1994.

Asamblea Legislativa *Ley orgánica del Banco Central de Costa Rica*, Ley 7558, del 27 de noviembre de 1995.

Consejo de Gobierno. *Decreto de cierre del Banco Anglo Costarricense*. 14 de setiembre, 1994.

Junta Fundadora de la Segunda República. *Decreto de Nacionalización Bancaria*. Decreto 71, 19 de junio de 1948.

Actas:

Banco Anglo Costarricense *Actas de la Junta Directiva*. Enero de 1988 a junio de 1994.

Asamblea Legislativa *Actas de la comisión especial para investigar las irregularidades ocurridas en el Banco Anglo*. 1994-1996.