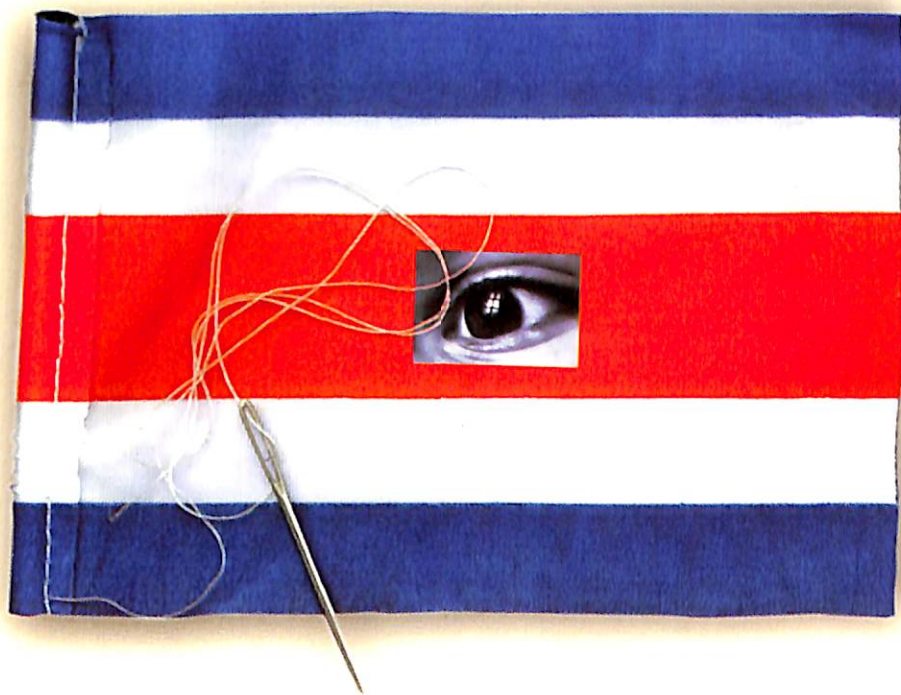


LA DEMOCRACIA DE COSTA RICA ANTE EL SIGLO XXI

Jorge Rovira Mas
Editor



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



04-04-02
R875d
CU

Edición aprobada por la Comisión Editorial
de la Universidad de Costa Rica

Primera edición: 2001

Jefa de Planificación:
María Elena Camacho V.

Jefe de la Editorial:
Nimrod Cabezas M.

Dirección Editorial y Difusión de la Investigación:
Mario Murillo R.

© Editorial de la Universidad de Costa Rica
Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio".
Apdo. 75-2060. Fax: 207-5257
e-mail: editucr@cariari.ucr.ac.cr
San José, Costa Rica.



320.972.86
D383d La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI /
Jorge Rovira Mas, editor. - 1. ed. - San José, C.R. :
Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.
xliv, 603 p. : il.

ISBN 9977-67-663-1

1. COSTA RICA - POLITICA Y GOBIERNO.
2. DEMOCRACIA. I. Rovira Mas, Jorge, ed. II. Título.

CIP/977
CC/SIBDI.UCR

Prohibida la reproducción total o parcial.
Todos los derechos reservados.
Hecho el depósito de ley.

#12632

ÍNDICE

Prólogo ix

Introducción xvii

PRIMERA PARTE:
EL ENTORNO DE LA DEMOCRACIA DE COSTA RICA

Entre globalización, modernización y desencanto político:
la democracia representativa frente a los desafíos actuales 3
Klaus Bodemer

Contrapunto entre reforma y revolución:
la democracia en Costa Rica y Guatemala 21
Edelberto Torres Rivas

El proceso de estructuración de los actuales sistemas
de partidos políticos en Centroamérica 41
Álvaro Artiga González

Uruguay: del bipartidismo al pluripartidismo bipolar 59
Jorge Lanzaro

SEGUNDA PARTE:
PROBLEMAS Y DESAFÍOS EN EL ALBA DEL SIGLO XXI

¿Problemas en el paraíso? La erosión en el apoyo
al sistema político y la centroamericanización
de Costa Rica 1978-1999 87
Mitchell A. Seligson

Costa Rica: deterioro de la calidad de la democracia
y búsqueda de un nuevo camino democrático 121
Jorge Mora Alfaro

Costa Rica en el año 2000: una crisis política en ciernes <i>Héctor Pérez Brignoli y Yolanda Baires Martínez</i>	143
La juventud ante la política en los albores del siglo XXI <i>Florisabel Rodríguez y Silvia Castro Méndez</i>	155
¿Qué es hacer política hoy en Costa Rica? <i>Roberto Salom Echeverría</i>	173
TERCERA PARTE:	
PARTIDOS Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS	
¿Se debilita el bipartidismo? <i>Jorge Rovira Mas</i>	195
Cultura política y sistema de partidos en Costa Rica: ¿nuevas tendencias en el 2002? <i>Alberto Cortés Ramos</i>	233
Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica 1986-1998 <i>Gerardo Hernández Naranjo</i>	255
El quiebre del voto en las elecciones de presidente y diputados: Costa Rica, 1962-1998 <i>Óscar Hernández Rodríguez</i>	277
Los partidos cantonales en el marco del bipartidismo costarricense <i>Randall Blanco Lizano</i>	293
Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos <i>Kevin Casas Zamora</i>	307
CUARTA PARTE:	
DEMOCRACIA, ELECCIONES Y POLÍTICA ECONÓMICA	
La política de élites y la política económica: la democracia en Costa Rica y Venezuela <i>John Peeler Pérez</i>	335

Democracia y proceso de aprobación de las políticas de ajuste 1980-1995 <i>Ciska Raventós Vorst</i>	367
La ciudadanía in-formal: gobernabilidad, liberalización económica y exclusión social en Costa Rica <i>Carlos Sojo Obando</i>	381
Procesos electorales y política económica en Costa Rica <i>Juan Manuel Villasuso</i>	399
QUINTA PARTE:	
CAMBIOS SOCIALES Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
La contribución de los movimientos de mujeres contemporáneos a la construcción de la democracia costarricense: mirando hacia el futuro <i>Ana Cecilia Escalante Herrera</i>	419
Reflexiones sobre los nuevos retos de la ciudadanía política y la participación femenina <i>Macarena Barahona Riera</i>	439
Ciudadanía y derechos de los consumidores: nuevos retos de la democracia costarricense <i>Juany Guzmán León</i>	461
La auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en Costa Rica <i>Jorge Vargas Cullell</i>	473
SEXTA PARTE:	
¿CUÁLES REFORMAS?	
Partidos políticos, derecho constitucional y reforma electoral: balance y perspectivas 1986-2000 <i>Carlos Araya Pochet</i>	497
Democracia y reforma del Estado en Costa Rica: necesidad y opciones de cambio <i>José Luis Vega Carballo</i>	511

¿Parlamentarismo o presidencialismo?	535
<i>Rubén Hernández Valle</i>	
Representación parlamentaria en la Costa Rica de hoy	559
<i>Oscar Fernández González</i>	
APÉNDICE:	
Una bibliografía básica sobre la democracia contemporánea de Costa Rica (por temas)	577
<i>Jorge Rovira Mas y Johanna Rodríguez López</i>	
SOBRE LOS CONTRIBUYENTES	597

PRÓLOGO

Hace diecinueve años, en 1982, Costa Rica atravesaba por uno de los peores momentos de su historia en medio siglo: vivíamos la aguda crisis económica de 1980-1982 en un contexto regional particularmente comprometedor, el de la crisis política centroamericana.

Muchos de quienes seguíamos de cerca y con detenimiento el curso del desarrollo nacional sentíamos que estábamos viviendo el fin de una etapa en la evolución del país durante el siglo XX. Sospechábamos que “la edad de oro del desarrollo de Costa Rica” en ese siglo —como he calificado a esos años transcurridos entre 1950 y 1980—, cuyos resultados habían sido el producto de transformaciones políticas internas que fueron las que permitieron aprovechar, con una dirección progresiva, a diferencia del resto de Centroamérica, el estímulo externo que significó la gran expansión económica internacional posterior a la segunda guerra mundial (1939-1945), esa edad de oro —presentíamos algunos— se acercaba ya a su fin.

Es oportuno que recuerde aquí lo que he señalado en diversas ocasiones anteriormente: el *estilo nacional de desarrollo* costarricense de 1950 a 1980, al que he caracterizado en algunos trabajos como “*modernizador, mesocrático* —por el importante papel que fueron adquiriendo y desempeñando las clases medias— *e incluyente* —por la manera como se incorporó al desarrollo a tantos y diversos grupos sociales”¹, ese *estilo nacional de desarrollo* implicó para el país un enorme jalón modernizador. No sólo en términos de un muy elevado crecimiento económico por largos 30 años (cerca del 6% anual como promedio), crecimiento que se vió acompañado de mejoras en la distribución y en la redistribución del ingreso, y de la extensión y profundización del desarrollo social, sino que igualmente se trató de un periodo en el cual Costa Rica, muy temprano entonces cuando se le coteja con América Latina, *consolidó* su régimen político de democracia representativa. Pocos países en todo el mundo, en la etapa de la posguerra, lograron avances tan significativos en tres frentes de esta naturaleza (el económico, el social y el político) de un modo simultáneo. Es por esto que para nada resulta una exageración calificar a este periodo como el de “una edad de oro del desarrollo costarricense”.

Pero lo cierto es que para 1982 la situación nacional provocaba una honda preocupación y una gran incertidumbre. Fue entonces cuando, desde la dirección del Programa Centroamericano de Maestría en Sociología de la Univer-

sidad de Costa Rica, me di a la tarea de convocar a una reunión de profesionales de las ciencias sociales, a la que denominamos “Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas”. Quince académicos de las más diversas orientaciones teóricas (desde el marxismo hasta el neoliberalismo que apenas empezaba a retomar fuerzas) y de varias procedencias disciplinarias, nos encerramos durante tres plenos días en las montañas de Heredia, en el hotel El Pórtico, en un octubre frío y lluvioso, para analizar y reflexionar sobre la situación que conmovía a Costa Rica. Varios de aquellos colegas participaron también en la conferencia que ha dado origen a este libro y han aportado sus contribuciones: Carlos Araya Pochet, Oscar Fernández González, José Luis Vega Carballo y Juan Manuel Villasuso Estomba.

Por aquellos días, las preguntas fundamentales eran las siguientes: ¿se trataba de una crisis económica meramente coyuntural o más bien de naturaleza estructural?; ¿cuáles eran las causas de la crisis, cuál el peso de los factores internos y el de los externos? Nos preguntábamos también si se trataba de un tipo de crisis que trastocaría las bases sociales del desarrollo costarricense: procurábamos precisar cuáles eran algunas de las fuerzas sociopolíticas y sus orientaciones que de modo más determinante podrían estar influyendo en la búsqueda y en el bosquejo, un tanto a ciegas aún, de una salida a la crisis: intentamos incluso imaginar escenarios diversos y alternativos a partir de dichas fuerzas actuantes e indagamos acerca de la viabilidad política de dichos escenarios. Todo esto quedó recogido en el libro de la reunión, *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*², cuyas sucesivas ediciones contribuyeron a enriquecer el debate público sobre el presente y el futuro del país por aquellos años. Pero lo cierto es que lo que más nos preocupaba entonces era el derrotero socioeconómico del país.

Unos pocos años más tarde, Edelberto Torres Rivas, contribuyente de la presente obra también, junto con Gabriel Aguilera Peralta, lanzaron el macroproyecto de investigación más ambicioso que se gestó en los años ochenta en Centroamérica para tratar de entender las causas, el curso y los alcances de la crisis centroamericana, titulado “Crisis y alternativas en Centroamérica”, desarrollado entre 1985 y 1987. Macroproyecto que reunió a una gran cantidad de profesionales centroamericanos de las ciencias sociales que se encontraban dentro o fuera de la región y que produjo numerosos libros, artículos especializados, estudios y actividades de divulgación, todo ello en beneficio no sólo del propio avance de las ciencias sociales en América Central, sino también —y de modo muy importante— para provecho de las élites políticas que desde diversas posiciones ideológicas participaban activamente en la redefinición de la historia centroamericana.

De allí salió mi libro *Costa Rica en los años ochenta*³, publicado a inicios de 1987, en donde procuré profundizar en las respuestas a muchas de las preguntas que nos veníamos formulando desde principios de esa década y que seguían siendo fundamentales, aun cuando la crisis económica nacional había

quedado ya atrás pero cuando todavía el Plan de Paz para Centroamérica, que acordaron los presidentes en Esquipulas en el segundo semestre de ese mismo año de 1987, apenas despuntaba en su concepción. Debo decir que este libro todavía se situaba ante un horizonte de problemas marcadamente centrado en lo socioeconómico, aunque fuese que esto se analizara desde una perspectiva de economía política.

Y cuando se iniciaba la década pasada, en el segundo semestre de 1990, Juan Manuel Villasuso nos convocó a Oscar Fernández González y a mí a reeditar la experiencia de 1982, pero esta vez no para analizar la crisis económica, sino para concentrarnos en estudiar y tratar de comprender la Costa Rica diferente que estaba emergiendo ante nuestros ojos y que empezaba a configurarse a partir precisamente de las orientaciones políticas con las cuales se había superado la crisis. A finales de ese año, en diciembre, cuando las clases habían terminado en la Universidad de Costa Rica, la lluvia cedió y el frescor decembrino anticipaba el verano, partimos nuevamente hacia las montañas de Heredia, pero esta vez hacia La Catalina, en el acogedor ambiente del Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL), para intentar delinear colectivamente lo que yo habría de llamar *el nuevo estilo nacional de desarrollo*, sus factores condicionantes y determinantes, su dirección y ritmo, así como sus resultados concretos en materia económica y social. Fue así como Juan Manuel editó esa obra que se llamó *El nuevo rostro de Costa Rica*⁴, cuya primera edición data de 1992 y que fue publicada con el respaldo tanto de CEDAL como de la Fundación Friedrich Ebert, que también en esta oportunidad ha coauspicado el presente empeño realizado desde el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

Pero ya hacia 1998, tras las elecciones generales del primero de febrero y sus resultados, y luego de un cierto número de años trabajando sobre lo político y lo electoral, se me hizo completamente evidente que carecíamos de una visión de conjunto, en alguna medida ordenada y ordenadora, de la forma como este *nuevo estilo nacional de desarrollo*, que ha venido conformando un *nuevo rostro de Costa Rica* en el ámbito socioeconómico, ha impactado también sobre lo político y la política en la Costa Rica posterior a la crisis de 1980-1982. Tomé conciencia entonces de que se trataba de un faltante mayor, de un vacío notorio en el conocimiento que tenemos de nuestra sociedad actual.

Es cierto que la crisis económica nacional de inicios de los ochenta, ocurrida en el marco de la crisis política regional, fue el catalizador que aceleró las negociaciones entre varias de las élites nacionales para despejar el camino por medio del cual se logró constituir el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), fundación que data precisamente de 1983 y no como una coalición de fuerzas y partidos, sino como un solo partido político, lo que hizo factible que emergiera de modo prístino el sistema bipartidista que hoy tenemos y la lógica competitiva que le ha venido siendo inherente sobre todo en el nivel presidencial⁵. Pero también es verdad que las consecuencias, en el ámbito de lo político, del fun-

cionamiento de este *nuevo estilo nacional de desarrollo*, no han sido ni profunda, ni sistemáticamente analizadas; nos son, en gran medida, desconocidas.

Para decirlo de otra manera: si algunos de los rasgos más sobresalientes del *nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica* lo son el *fortalecimiento del mercado* como supuesto eje integrador de la vida social, el *congelamiento de los estratos sociales* y el *debilitamiento de la inclusividad* que había sido un rasgo tan relevante en el periodo 1950-1980⁶, entonces la cuestión que nos compete ahora es procurar encontrar respuestas amplias y fundadas a la siguiente pregunta: ¿cómo estas manifestaciones estructurales han venido impactando el sistema político, el comportamiento electoral, la vida política nacional?

Algunas otras preguntas y temas de capital importancia que se derivan de la anterior son las siguientes: ¿qué está sucediendo con la legitimidad del régimen político democrático representativo?; ¿cuáles son las nuevas tendencias observables en el sistema de partidos políticos y en el comportamiento electoral de los costarricenses?; ¿qué ha venido aconteciendo con los dos principales partidos políticos en la última década en punto a su capacidad para renovarse creativamente a fin de poder atender, en diversas áreas y grados, las funciones que se espera de ellos en un régimen de democracia representativa, o es que más bien están ingresando en una etapa en la cual lo que ha venido prevaleciendo en su interior es cierta rigidez y esclerosis, habida cuenta de que se autoperciben como propietarios duopólicos y permanentes del mercado electoral?; el actual sistema electoral, es decir, el procedimiento específico para convertir votos en escaños con el cual los costarricenses hemos operado desde hace décadas, ¿sigue teniendo vigencia?, ¿sigue –dicho sistema electoral– haciendo posible una representación política que refleje con cierta adecuación las modificaciones en las preferencias electorales de los costarricenses de hoy o en qué medida se está produciendo ya un distanciamiento marcado entre la sociedad y el gobierno por la vía de mecanismos de representación obsoletos?; ¿cuáles son las nuevas modalidades de participación política que están emergiendo a partir de nuevas instituciones y también de novedosas prácticas de la ciudadanía que podrían llegar a institucionalizarse?; ¿cuáles modificaciones se advierten en la cultura política de los costarricenses?; ¿cuál es la actitud de los jóvenes frente a la política?; ¿están perdiendo eficacia los tradicionales mecanismos de socialización política que prevalecieron tras la fractura de 1948 y que forjaron las lealtades partidarias vigentes por varias generaciones?; ¿es conveniente para Costa Rica, además de políticamente viable, empezar a pensar desde ahora en una forma de gobierno parlamentaria, como alternativa a un presidencialismo con rendimientos quizás decrecientes, en particular si se toma en cuenta que la literatura teórica ha venido asociando la permanencia de la democracia y su larga duración a esa primera forma de gobierno?

Pues bien, la conferencia internacional “La democracia de Costa Rica ante el nuevo siglo” que ha dado origen a este libro, realizada durante los días 29, 30 y 31 de mayo del año 2000 en la Facultad de Ciencias Sociales de la Univer-

sidad de Costa Rica, como una de las celebraciones del XXV aniversario del Instituto de Investigaciones Sociales, se convocó con el propósito de producir un enriquecido conocimiento en torno a estos temas y de realizar una reflexión integradora alrededor de estas preguntas en su conjunto, y de hacerlo de una manera especializada y colectiva. Estoy convencido de que tanto desde la orilla académica, como desde aquella otra de la práctica política, es urgente empezar a elaborar respuestas a estas preguntas, aunque a la postre resulten provisionarias. En todo caso, la necesidad de respuestas empieza a ser sentida como algo acuciante por muchos sectores de la sociedad costarricense.

Quiero ahora brevemente destacar algunas características que tuvo la Conferencia y su programa y, en consecuencia, que tiene este libro. Cuando la concebimos, nos propusimos varias metas que fueron las siguientes.

En primer lugar, nos impusimos la tarea de realizar una cuidadosa escogencia de los académicos a quienes invitaríamos, procurando que la Conferencia y este libro se convirtieran en un lugar de encuentro multidisciplinario y especializado, y en el que los contribuyentes fueran académicos con una clara trayectoria de trabajo investigativo en los temas que abordaríamos. No queríamos reeditar lo tantas veces ya observado en nuestro país: las reuniones en las que prevalece la palabra fácil, el sentido común, la sociología espontánea (para apelar a un concepto enunciado por Bourdieu, Chamboredon y Passeron en su seminal libro *El oficio del sociólogo*⁷). De esta manera, no hemos pretendido solamente producir de manera colectiva un conocimiento que consideramos pertinente y oportuno para nuestra sociedad actual, sino que deseamos entregar un primer estado de la situación investigativa alrededor de lo político-electoral y del funcionamiento presente de la democracia costarricense. Este informe estaría llamado a mapear en alguna medida el terreno, a estimular el bosquejo de un programa de investigación para los próximos años, y a hacer patente una manera más rigurosa y científicamente fundamentada de llevar a cabo la investigación de lo sociopolítico en la Costa Rica de nuestros días.

En segundo lugar, la Conferencia y este libro los hemos pensado como un lugar privilegiado de encuentro intelectual y profesional entre varias generaciones de académicos de las ciencias sociales de nuestro país. Es por ello que aquí se encontrarán contribuciones escritas tanto por colegas con larga trayectoria, como también por otros mucho más jóvenes que comienzan su carrera académica, pero en donde lo que caracteriza a todos es la seriedad con que buscan acometer su producción intelectual.

En tercer lugar, la publicación de este libro la hemos concebido como una contribución académica que queremos hacer, a partir de la universidad pública, al debate nacional que deberá realizarse durante el proceso de la campaña electoral del 2001 conducente a los primeros comicios generales del siglo XXI, los del 3 de febrero del año 2002.

Pero nada de esto habría sido posible sin la extraordinaria acogida que esta iniciativa despertó entre mis colegas costarricenses y nuestros invitados pro-

venientes del extranjero, que tan generosamente dijeron un sí rotundo y entusiasta a nuestra convocatoria. Vaya para todos mi profunda gratitud por su entusiasmo y compromiso. Quisiera destacar el hecho de que varios de nuestros amigos que vinieron a Costa Rica en mayo del 2000 provenientes de Alemania, los Estados Unidos, Uruguay, El Salvador y Guatemala lo hicieron apelando a recursos de sus propias instituciones, e incluso algunos aportaron los suyos personales para hacerse presente, enriquecer y ampliar los horizontes que tuvo la Conferencia y acompañarnos en este empeño colectivo, académico y político, que ha resultado este libro.

Deseo agradecer de modo especialmente caluroso la contribución de la Fundación Friedrich Ebert por medio de su representante en Costa Rica y Panamá, el Lic. Berthold Leimbach, que decidió coauspiciar el evento y financiar la publicación del libro, como una contribución a la democracia de Costa Rica.

Desde luego, la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica avaló sin titubeos la realización de la Conferencia por parte del Instituto de Investigaciones Sociales que, a su vez, como ya lo mencioné, decidió convertirla en una de sus actividades principales conmemorativas de nuestro vigésimo quinto aniversario.

Quisiera recalcar asimismo todo el apoyo que he recibido de parte del Instituto y de su directora, la Dra. Ciska Raventós Vorst, tanto en su organización y celebración como en la edición de este libro. Su entusiasmo y disponibilidad permanentes aportaron seguridades indispensables para la buena marcha de todo el proyecto.

Un reconocimiento especial deseo expresarle a la licenciada Lisbeth Vega Barquero, por su extraordinaria dedicación y compromiso con la Conferencia. La Licda. Johanna Rodríguez López, mi asistente en esta actividad, ha tenido un desempeño sobresaliente en las diversas acciones implicadas por este proyecto, especialmente en el fatigoso trabajo de editar esta obra. Agradezco también su aporte al Programa Centroamericano de Maestría en Sociología, a su director, el M. Sc. Roberto Salom Echeverría, y a su secretaria, Ana Yency Villafuerte, quienes con él facilitaron la realización de todo este empeño; y a la decanatura de la Facultad de Ciencias Sociales, que suministró igualmente sus recursos para garantizar la sede de la Conferencia.

No me queda otra cosa entonces que desear a quienes lean esta obra que obtengan el mayor provecho de ella, la que con un gran gusto les entregamos desde el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica conjuntamente con la Fundación Friedrich Ebert.

Jorge Rovira Mas

NOTAS

1. Véase "El nuevo estilo nacional de desarrollo", en Juan Manuel Villasuso (Editor), *El nuevo rostro de Costa Rica*. San José: Fundación F. Ebert-Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL), 1992. Pp. 441-456. Una versión ampliada y revisada de este artículo fue publicada por la Escuela de Historia y Geografía de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Costa Rica) en su serie de lecturas antológicas *Historia de las instituciones de Costa Rica*, No. 19, 1995 (con reimpresiones en 1996 y 1997).
2. Jorge Rovira Mas (Compilador), *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*. San José: EUNED, 1983.
3. Jorge Rovira Mas, *Costa Rica en los años ochenta*. San José: FLACSO/Editorial Porvenir, 1987.
4. Juan Manuel Villasuso (Editor), *El nuevo rostro de Costa Rica*. San José: Fundación F. Ebert-Centro de Estudios Democráticos para América Latina, 1992.
5. Sobre el origen del PUSC a partir de la crisis económica de 1980-1982 como factor catalizador, puede consultarse mi libro de 1987 ya citado, *Costa Rica en los años ochenta*, páginas 58-62.
6. Cf. los textos citados en la nota 1.
7. Pierre Bourdieu, Jean Claude Chamboredon y Jean Claude Passeron, *El oficio de sociólogo*. México: siglo XXI editores s.a., 1980.

INTRODUCCIÓN: LA DEMOCRACIA DE COSTA RICA HOY

En agudo contraste con América Latina y con América Central en particular, Costa Rica logró la institucionalización duradera de su democracia representativa —esta que desde 1949-1953, ya por alrededor de medio siglo, ha venido funcionando sin interrupción— durante ese periodo al cual Huntington denominó “segunda ola democratizadora”, el transcurrido entre 1943 y 1958. En cambio, las restantes sociedades centroamericanas y la inmensa mayoría de las latinoamericanas han venido estableciendo este régimen político (o restableciéndolo) a lo largo de la “tercera ola democratizadora”, la que arrancó en 1974 en el sur de Europa (en Portugal, Grecia y España) y desde aquí se extendiera principalmente sobre América Latina y Europa del Este, hasta empezar a perder dinamismo durante los años noventa del siglo XX¹.

Sin embargo, pese a tal circunstancia de excepción, la democracia nacional no ha despertado el interés que parecería merecer. Son numerosas y fundamentales las preguntas que carecen aún de respuestas suficientemente acreditadas, que contribuyan a explicar lo que fue su proceso de *consolidación democrática* y a comprender los factores que influyeron en la elevada *legitimidad* institucional de que ha gozado el país en este periodo de medio siglo, al que podemos calificar de genuina *pax costarricense*.

Pero si hacemos este señalamiento no es porque aquí, en este libro, vayamos a responderlas, sino para resaltar el incipiente estado en el que se encuentra el conocimiento sobre lo político-electoral en Costa Rica.

La sociedad costarricense desde hace dos décadas, es decir, tras la crisis económica de 1980-1982 que canceló definitivamente el estilo nacional de desarrollo de la posguerra (1950-1980) —modernizador, mesocrático e incluyente—, ha venido experimentando un proceso de *cambio social*. Al poner énfasis en la definición de la situación actual como una de *cambio social*, lo que procuramos es distanciarnos de quienes lo que perciben en las transformaciones en curso en estas últimas dos décadas son principalmente modificaciones en la estructura económica de Costa Rica. La sociedad costarricense ha venido cam-

biando desde entonces, aunque ello sea *asincrónicamente* (ni con la misma dirección, ni con el mismo ritmo), en cada una de sus áreas institucionales, grupos sociales y dimensiones de la estructura social. Es por esto que desde el inicio de la década de los años noventa nos ha merecido una atención privilegiada el “nuevo rostro de Costa Rica”, ese que de a poco se ha venido decantando como fruto de un “nuevo estilo nacional de desarrollo”.

Es a partir de esta perspectiva interpretativa que hemos calificado a la crisis económica de 1980-1982, eclosionada en el ominoso marco regional de la crisis política de los regímenes autoritarios centroamericanos y del ascenso de movimientos sociales y políticos de naturaleza antisistema, como el catalizador que aceleró las negociaciones interelitarias para instituir un sistema de partidos nítidamente bipartidista. Y hemos insistido en que la manifestación que adquiere, en el plano de lo político-electoral, el “nuevo rostro de Costa Rica”, es precisamente la vigencia de un sistema de partidos de este tipo que influye determinantemente sobre el conjunto del área institucional de la política, es decir, sobre las maneras de pensarla, de hacerla y de sentirla en el país.

A partir de esta caracterización del periodo actual, es que nos ha interesado propiciar un estudio detenido de las mudanzas que se han venido produciendo, sin prisa pero sin pausa, en esta “era del bipartidismo” en Costa Rica. La que arranca tras la fundación del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) en 1983 y con las primeras elecciones generales en las que compiten por el poder del Estado como partidos –y no como antaño, como partido y coalición– las dos agrupaciones mayoritarias, es decir, el PUSC y el Partido Liberación Nacional (PLN).

Han sido precisamente este conjunto de orientaciones conceptuales y analíticas, de preocupaciones temáticas y de acotaciones temporales, y la *necesidad política* crecientemente sentida de comprender las demandas emergentes en el sistema político, las que inspiraron la asociación y el compromiso entre el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (IIS-UCR) y la Fundación Friedrich Ebert (FES), para primero efectuar la Conferencia Internacional “La democracia de Costa Rica ante el nuevo siglo”, de mayo del año 2000, y para publicar ahora este libro.

En lo que sigue vamos a comentar algunas de las tesis sustentadas en estas contribuciones, a manera de introducir al lector en el repertorio de cuestiones que abordan y de sintetizar ciertos resultados que finalmente se alcanzaron tras este esfuerzo colectivo. Ojalá que al proceder así logremos avanzar no simplemente en el ordenamiento de temas de interés académico, sino –más importante aún– en la clarificación de una gama de cuestiones políticas, cuya relevancia para el presente y el porvenir inmediato de la sociedad costarricense y su régimen político democrático resulta ineludible plantear.

Los problemas actuales de la democracia costarricense

La gran virtud que tuvo el proceso electoral del primero de febrero de 1998 y sus resultados para el régimen político de Costa Rica, fue la de haber sonado una suerte de alarma y el haber así reclamado una atención más detenida, tanto de políticos y medios de comunicación, como de ciudadanos y académicos, sobre un conjunto de rasgos novedosos y de problemas que empiezan a manifestarse en el funcionamiento de la democracia del país. Afirmación cuyo relieve se aprecia mejor cuando se analiza lo que entonces ocurrió a la luz de la propia trayectoria histórica de este régimen político tras su consolidación a principios de los años sesenta del siglo XX, es decir, después de las elecciones de 1962, y de manera especial, tras la conformación y operación del bipartidismo luego de 1983-1986.

El elevado abstencionismo de 1998 (de un 30%, en agudo contraste con los tres eventos electorales inmediatamente anteriores, cada uno con valores entre un 18% y casi un 19%); la cantidad de partidos que se hicieron presentes en este evento en los distintos niveles electorarios (presidencial, de diputados y de regidores); la cantidad y proporción creciente de votos recibidos por los partidos políticos pequeños: el número de diputados electos por estas agrupaciones, algo elevado respecto de los patrones prevalecientes, con la excepción de lo acontecido en las elecciones de 1974; el agudo contraste en la distribución de las curules, al obtener los dos partidos grandes el 76% de los votos pero alcanzar, por razones del sistema electoral y el fraccionamiento de los opositores, un 88% de las diputaciones, mientras que los pequeños debían conformarse con el 12% de los diputados pese a haber obtenido el 24% de los votos en ese nivel de las elecciones generales; y la emergencia exitosa, aunque muy incipiente aún, de algunos nuevos partidos que compitieron en el nivel cantonal, fueron algunos acontecimientos que atrajeron poderosamente el interés de muy variados sectores políticos y académicos del país.

Pero la cuestión fundamental para nosotros estriba en trascender la mera constatación de los hechos y su descripción, a fin de orientarnos hacia una interpretación de la constelación de factores que podrían encontrarse en su base explicativa.

Con esta directriz en mente, lo primero que cabe preguntarse es cuál es *la definición de la situación actual respecto de la democracia de Costa Rica, justo al iniciarse el siglo XXI*, que ofrecen en este libro los distintos investigadores y analistas que han contribuido a él. ¿Se encuentra en crisis el régimen político democrático de nuestro país o se está al borde de ella, encaminándose firmemente en esa dirección? Si no se trata en modo alguno de una crisis, ¿en cuáles problemas es que se está pensando?

Una primera dificultad cuando en general se habla de “crisis” es que se trata de un término que no se encuentra aclarado y especificado mediante una definición rigurosa, válida para el análisis sociopolítico, que nos permita distanciarnos del sentido común que tanto lo manosea y que le incorpora una carga afectiva intensa, la cual tiende a obnubilar el pensamiento y a dificultar la observación sólidamente fundada. Habría que ofrecer una definición estricta de la noción de “crisis” –dada la importancia del término–, tener claro sus alcances operacionales y disponer de al menos algunos indicadores que permitan contar con criterios más precisos para identificar situaciones concretas de crisis¹. Pero esto aquí constituye una carencia alrededor de la cual llamamos la atención para estimular futuras reflexiones y análisis.

Advertido lo anterior, lo primero que cabe subrayar es que para la mayoría de los autores que de una u otra manera abordan directa o indirectamente el tema, *la democracia costarricense no se encuentra en crisis*. Veamos a continuación los posicionamientos más relevantes sobre las dos calificaciones de la situación actual, empezando por quienes sí visualizan una crisis en ella.

Pérez y Baires definen el panorama que ofrece la Costa Rica del 2000 como el de “una crisis política que apenas empieza”. La eventual crisis devendría por situaciones de ingobernabilidad que habrían venido aumentando en los últimos años, sobre todo en los noventa del siglo XX, por la incapacidad institucional creciente de enfrentar las demandas y expectativas ciudadanas, las que incluso estarían aumentando por el exceso de ofertas de las élites de los dos partidos mayoritarios en su competencia electoral, en un contexto de grandes estreñimientos para la acción del Estado. Se insinúa también por la carencia de liderazgos carismáticos a la manera como antaño se tuvo con figuras como Calderón y Figueres.

Salom, por su parte, sustenta su trabajo con base en la hipótesis de que el país se encuentra ante una crisis política, la cual se manifiesta como “crisis de credibilidad y de representatividad” que podría desembocar en una “crisis de legitimidad”. Y se adentra en el punto al indicar que “se trata más bien de una crisis que tiene como base un creciente desarrollo de la sociedad civil frente a una “sociedad política” que cada vez la representa menos o la interpreta”. Aclara, sin embargo, que no la ve como “una crisis de gobernabilidad en el sentido en que se ha definido por el neoconservadurismo, es decir, desde el punto de vista de un aumento de las expectativas en la sociedad civil frente a un Estado providencial” incapaz de atenderlas. Si a esta calificación de la situación costarricense se le agrega la percepción de una quiebra del Estado social y la hegemonía del pensamiento conservador, se comprende la urgencia y la significación que tiene redefinir, como lo hace este autor desde una perspectiva democrática de izquierda, los términos y alcances de la acción y la actividad política *vis a vis* las concepciones revolucionarias a ultranza del pasado. El propósito es desbro-

zar la senda teórico-política que propicie la construcción de una nueva hegemonía enraizada en las necesidades de las mayorías, en un contexto como el actual de democracia representativa y globalización.

Por su lado, Mora Alfaro insiste en que “no se puede afirmar la existencia en Costa Rica de una crisis de la democracia, pero sí encontramos un paulatino deterioro del sistema político”. En la perspectiva analítica de Mora, los principales problemas de la democracia costarricense serían la pérdida de confianza en importantes instituciones públicas; el descrédito de los partidos políticos y las élites de los dos mayoritarios; la falta de entusiasmo e interés por la actividad electoral y el consiguiente abstencionismo de 1998; la ineficacia estatal para atender demandas ciudadanas; las dificultades prevalecientes entre los poderes ejecutivo y legislativo del Estado para hacer viables acuerdos y cambios institucionales de modo consensuado con la ciudadanía; también las relaciones paternalistas entre el Estado y los partidos con el ciudadano medio; y en general una ciudadanía débilmente activada. A su vez, su interpretación del origen de estos problemas se sustenta en las consecuencias del cambio en el modelo de desarrollo que el país ha venido experimentando tras la crisis económica de 1980-1982, la que canceló definitivamente el modelo prevaleciente entre 1950-1980, uno de cuyos pilares fue la amplia y exitosa intervención del Estado. Es decir, Costa Rica habría venido experimentando un proceso de cambio social ineludible, que despierta resistencias en diferentes sectores de la población y que no logra aún convertirse en el fruto de una definición, aceptable para grandes mayorías, de un nuevo proyecto de desarrollo que garantice más equidad, un equilibrio apropiado entre mercado y Estado, y una ciudadanía más activa y comprometida, bien desde la sociedad política, bien desde la sociedad civil, en el diseño y la construcción de su propio futuro.

En torno a esta definición de la situación, es decir, la de que en el país no existe una crisis del régimen político democrático pero sí que se observan algunos problemas y nuevas dificultades a las que habría que prestarle una cuidadosa atención, es que se constata un acuerdo más amplio entre los contribuyentes a este libro.

Torres Rivas, en su artículo comparativo sobre la democracia y sus desafíos actuales en Guatemala y Costa Rica, al mismo tiempo que rechaza el apelativo de una crisis de la democracia en curso o en vísperas, insiste en que el origen de las dificultades se localiza en la morosidad de la reacción del sistema político respecto a las transformaciones socioeconómicas vividas por la sociedad costarricense en los últimos lustros. Llama la atención sobre lo que pueden ser las derivaciones del hecho de que en sociedades como la costarricense, la profundización de su economía en tanto que una “economía de mercado, va transformando estas sociedades en sociedades de mercado”. El tema del Estado, de ese Estado tan exitosamente presente en la vida de los costarricenses en

las tres décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, estaría en un punto de redefinición fundamental, más que en términos conceptuales para las mayorías, en términos vivenciales. Para este autor, dada la complejidad y la larga duración de la “textura democrática” costarricense, a diferencia de la guatemalteca, “los problemas que enfrenta la democracia en Costa Rica son los propios de toda democracia avanzada y en consecuencia su desafío es profundizarla”. Esto significaría, como tarea privilegiada, desarrollar la capacidad política e institucional para “hacer descansar la democracia no sólo en la unanimidad o el consenso sino en el pluralismo del conflicto, y en la capacidad del poder para resolverlo con sus propios mecanismos legales”.

Mitchell Seligson, en un texto que es el producto de un trabajo de veinte años sobre Costa Rica (1978-1999) gracias al cual ha medido, mediante ocho encuestas, el *apoyo al sistema político* nacional, llega también a la conclusión de que “el nivel de apoyo no se encuentra cercano al que correspondería a una situación de crisis”. Con un instrumento –su Escala de Apoyo–Alienación Política– probado en numerosos países y de una manera reiterada, que constituye una operacionalización aproximativa al concepto de Easton de “apoyo difuso” (el que una ciudadanía le brinda a su sistema político) en contraposición al “apoyo específico” (el respaldo o valoración que una ciudadanía le otorga a una administración gubernamental particular que se ha desempeñado durante un periodo concreto), construye datos muy interesantes mediante su estudio longitudinal, que son los siguientes. (Las cinco variables con las que elabora la Escala son: “la garantía de un juicio justo por los tribunales de justicia costarricenses”, “el respeto por las instituciones políticas nacionales”, “la protección de los derechos básicos”, “el orgullo por el sistema político”, y “el deber de apoyar a este sistema”). Preciado lo anterior, Seligson constata en primer lugar una reducción, a partir de 1985, en la valoración ciudadana en cada una de las variables que conforman esta escala de apoyo al sistema respecto de su punto más alto en cada una de ellas que fue el de 1983 –en una serie que pasa por 1978, 1980, 1983, 1985, 1987, 1990, 1995 y 1999–, cuando Luis Alberto Monge del PLN (1982-1986) empezó a sacar a flote al país de su aguda crisis económica. En segundo lugar, hay que indicar, empero, que esta reducción en el apoyo al sistema político es más bien paulatina, ocurriendo a partir de 1985 en tan sólo una de las cinco variables de que se compone la Escala cuando se toma como punto de referencia no 1983, como lo hace Seligson con sus propios datos, sino el año 1978 como preferiríamos hacerlo nosotros, año que es el del inicio de la serie, cuando el país precisamente vivía el clímax de su exitoso estilo nacional de desarrollo de la posguerra. En tercer lugar, siguiendo esta última lógica, a partir de 1987 el apoyo decae en dos de esas variables; a partir de 1990, en tres; en 1995, son ya cuatro, y finalmente en 1999 las cinco variables conjuntamente experimentan declinio en relación a sus valores de 1978. Se trata, indu-

dablemente, de una tendencia preocupante, pero que no impide reconocer que aun así en todos los casos el apoyo sigue siendo superior al valor de 3.5 en una escala que va de 1 a 7.

Para explicar este declinio en el apoyo al sistema político, Seligson se inclina por la hipótesis de que los costarricenses se encuentran enredados en un sentimiento mixto frente a su exitoso Estado interventor/ Estado social que les aseguró tantos beneficios durante los años 1950-1980. Al tiempo que mantienen una intensa lealtad frente a él y le demandan bienes y servicios que ya no puede brindar a la manera como lo hizo en el pasado, lo que genera también críticas, rechazan las tendencias neoliberales que buscan una profunda reestructuración suya, la desregulación y la privatización a ultranza.

La valiosa contribución de Seligson, con amplio sustento empírico, refuerza una de las tesis de fondo que emerge de esta obra en su conjunto, en el sentido de que estamos ante la presencia de *una valoración ciudadana acerca del funcionamiento concreto de nuestra institucionalidad política que se ha venido deteriorando gradualmente*. Y de que este fenómeno, que tiende a acentuarse en la década de los años noventa, coincide con el igualmente paulatino cambio en el estilo nacional de desarrollo que ha venido ocurriendo en el país tras la crisis económica de 1980-1982.

El trabajo de Florisabel Rodríguez y Silvia Castro dispone también de un importante apoyo empírico producido en 1998. En él se explora la percepción de un segmento de la ciudadanía de enorme importancia para el futuro de la democracia costarricense y alrededor del cual existe muy poca investigación por parte de los científicos sociales: los jóvenes. Su principal aserto es que las creencias de los costarricenses en general sobre la dirección que debe seguir el país y sobre sus instituciones políticas representativas, dejó de ser relativamente convergente, como lo fue en el pasado, para tornarse divergente, primero en cuanto al rumbo del desarrollo nacional y luego en relación con la representación política. Todo lo cual implicaría para estas analistas que el país habría venido transitando desde una “cultura política consensual” hacia una “cultura política contradictoria” después de la crisis económica de principios de los años ochenta y su superación. De nuevo en el centro del debate se sitúan las diferentes percepciones sobre el estilo de desarrollo que el país ha venido siguiendo y sobre el papel del Estado en él. Pero si lo anterior estaría expresando tendencias generales en el sentir de los costarricenses, en el caso de los jóvenes investigados (los estudiantes de undécimo año) “incorpora los mismos elementos contradictorios que hemos señalado para el conjunto de la población, y en el caso de la legitimidad de la representación política, la erosión se muestra muy acentuada. La situación empeora aún más en el caso de los políticos, a quienes atribuyen prácticas deshonestas, falsedad en sus promesas, o la búsqueda de su propio beneficio”.

Un asunto de particular relevancia que aporta este estudio es su análisis de lo que se quiere significar cuando algunos sectores del país manifiestan que en Costa Rica se requiere “una mano fuerte” para atender adecuadamente las dificultades por las que atraviesa la sociedad costarricense. Su estudio sobre las creencias de los jóvenes revela que es incorrecto traducir tal sentimiento por “la conveniencia de una dictadura” o de “un régimen autoritario” que se imponga para que las cosas marchen mejor. Al explorar el sentir de esta categoría etárea, estas investigadoras detectaron que aquello a lo que aluden la mayoría de ellos cuando piensan en esa forma de ejercicio de la autoridad en la administración del país, implica más bien algunas de las siguientes cuestiones, las cuales no se encuentran referidas directamente a la preferencia por un gobierno dictatorial, como hay quienes lo han insinuado. Los jóvenes encuestados expresaron tal idea de “la mano fuerte” para que así se le otorgue “rumbo al país”; o “porque se requieren gobernantes que hagan sentir su mando”; o porque anhelan dirigentes “comprometidos con el país” y “capaces de cumplir sus promesas”; o “para que se castigue a los delincuentes”; o bien “para poner orden en la población costarricense”; finalmente, algunos expresaron que tal cosa convenía “a fin de combatir la corrupción”, o “para disminuir la brecha social”. En otras palabras, los jóvenes costarricenses no están clamando por gobernantes con inclinaciones autoritarias, pero concientes –mucho más de lo que se supone– de los problemas del país y preocupados por ellos, sí anhelan para Costa Rica un liderazgo político honesto y comprometido a prestarle la debida atención a esos problemas y a buscarles soluciones eficaces.

Datos de mucha importancia y a los que hay que buscarles una interpretación satisfactoria para volverlos consistentes con los otros que –como foco de su contribución– también aporta Seligson sobre el *apoyo al sistema político*, son los que independientemente ofrecen él, por su lado, y Rodríguez y Castro, por el suyo. El primero –recordémoslo– demuestra con su serie de datos reunida a lo largo de 20 años gracias a su gran interés personal y científico por Costa Rica y su democracia, que estaríamos ante la presencia de una erosión en el apoyo ciudadano al sistema político desde 1985 –lo cual, como ya lo indicamos, es claro para un mayor número de sus variables a partir de 1990 en comparación con 1978, cuando se vivía en el país el clímax del estilo nacional de desarrollo de la posguerra. Sin embargo –y son estos otros los datos a los que ahora queremos referirnos dada su significación–, allí mismo se indica que en mediciones realizadas en 1998 por la Universidad de Tulane gracias al respaldo de la Fundación Hewlett, en las que el propio Seligson participó, a propósito de la pregunta “¿Con cuál de las siguientes frases usted está más de acuerdo? 1. La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. 2. Para una persona como yo, un régimen democrático o un régimen no-democrático son lo mismo. 3. Bajo ciertas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser prefe-

rible a uno democrático”, el 84,3% de los entrevistados se inclinó por la primera de las opciones de respuesta. Valor casi completamente coincidente con el del Latinobarómetro en su indagación de 1996, que fue de 84,5% y que colocaba entonces a Costa Rica en el nivel más elevado de preferencia por la democracia en toda la América Latina, citado igualmente por Seligson. Ambos valores se localizan un poco por debajo de la altísima preferencia por el régimen democrático representativo que este investigador encontró en su encuesta nacional de 1999, cuando alcanzó el 89%. Por su parte, Rodríguez y Castro encontraron en 1998 que “existe una marcada preferencia de los jóvenes por la democracia como forma de gobierno, el 83% así lo expresa”, dato que es alto, muy cercano a los dos primeros arriba citados, aunque más bajo que el 89,5% que manifestaron tal preferencia entre los entrevistados en la encuesta nacional de 1997 efectuada por estas investigadoras junto con Rowland Espinosa¹, el cual, a su vez, resulta coincidente plenamente con los valores que arroja la más reciente de las mediciones de Seligson, la de 1999 antes aludida.

En otras palabras, reiteradamente a lo largo de mediciones efectuadas por varios investigadores en 1996 (Latinobarómetro), 1997 (Rodríguez, Castro y Espinosa), 1998 (Rodríguez y Castro), 1998 (Seligson en conjunto con la Universidad de Tulane) y 1999 (última encuesta de alcance nacional de Seligson), se prueba que los costarricenses mantienen una muy alta preferencia por su régimen político democrático, superior a cualquier resultado empíricamente verificado en el resto de la América Latina.

Para hacer consistentes ambos grupos de mediciones, estas últimas sobre la preferencia ciudadana por el régimen político democrático y las de la erosión experimentada en el *apoyo al sistema político* que Seligson obtiene mediante su Escala de Apoyo-Alienación Política, tendríamos, a nuestro modo de entender las cosas, que realizar algunas acotaciones. Estas, ciertamente, no son otra cosa que una interpretación de los datos para propiciar un debate ulterior que estimule el avance en nuestro conocimiento sobre esta materia y, sobre todo, para procurar una exacta apreciación política de la situación actual.

Desde su clásico artículo de 1959, titulado “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, publicado por Seymour Martin Lipset en la *American Political Science Review*, su conceptualización de la legitimidad de un sistema político ha tenido una amplia aceptación académica y política: “La legitimidad implica la capacidad del sistema de engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad”⁶. En este sentido, apoyándonos teóricamente en Lipset y en el conjunto de mediciones antes indicadas sobre la preferencia ciudadana por la democracia que son un resultado de varias investigaciones independientes, nuestra interpretación consistiría en cuestionar cualquier presunto declinio en la *legitimidad del régimen político democrático* en la dé-

cada de los años noventa del siglo XX. Por el contrario, esta se observaría notablemente elevada. Pero al mismo tiempo, lo que los datos de Seligson más bien podrían estar patentizando es que *la valoración del desempeño del sistema político* en algunas áreas fundamentales habría venido declinando en esta última década del siglo pasado. Desde luego, aquí no se estaría identificando en modo alguno lo anterior con la valoración específica de la ciudadanía sobre administraciones o gobiernos particulares durante un periodo concreto al frente del Poder Ejecutivo (lo que Easton entiende por “apoyo específico”), pero sí que se estaría próximo a la noción de “eficacia” del sistema propuesta por Lipset: “La eficacia significa verdadera actuación, el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno tales como la consideran la mayoría de la población”⁷.

Por su parte, Cortés, a la luz de las ideas expuestas sobre la “cultura política” por Lechner, plantea que la raíz de las manifestaciones electorales inesperadas que se observaron en 1998 y de las que podrían sobrevenir en el 2002 ratificando o ahondando las de entonces, hay que buscarla en última instancia en el intento de las élites de los partidos políticos mayoritarios y de sus administraciones de trastocar “el núcleo duro de sentido”, eje de la cultura política, que prevaleció en la posguerra y al que todavía una porción muy significativa de costarricenses adhieren. Habría habido una voluntad, aún inacabada y parcialmente fallida, de alterar aquel “núcleo duro de sentido” articulado alrededor del Estado de bienestar que tanta vigencia tuvo entre 1950-1980 y de modificarlo por uno centrado en las concepciones, valores e instituciones que han venido emergiendo con el denominado “ajuste estructural” de la economía, el que se ha procurado implementar desde hace alrededor de unos tres lustros.

En una perspectiva de conjunto alrededor de este primer tema fundamental que estamos abordando en esta introducción a la presente obra, el de *la definición de la situación de la democracia de Costa Rica al iniciarse el siglo XXI y sus problemas actuales*, podríamos arribar entonces a las siguientes conclusiones, tanto académica como políticamente relevantes, con base en las contribuciones a esta obra:

- No hay prueba satisfactoria que indique que estamos ante una crisis de la democracia.
- La preferencia de los costarricenses por el régimen político democrático, incluyendo a los jóvenes, se mantiene sumamente elevada. No existe evidencia de que haya una corriente ciudadana cuantitativamente importante que sea favorable a un cambio de régimen o con inclinaciones antisistema. En otras palabras, *la legitimidad del sistema no se encuentra en crisis*.
- Pero el proceso de *cambio social* experimentado por esta misma sociedad desde los años ochenta, liderado por las élites del bipartidismo e inspira-

do por un neoliberalismo que ellas han procurado matizar tanto en su *dirección* como en su *ritmo* de concreción, sobre todo para no arriesgar apoyos electorales que dificulten su estrecho triunfo en la competencia cada cuatro años por el poder del Estado, ha ido dejando tras de sí una cuantía creciente de insatisfacción ciudadana con respecto al funcionamiento tanto de las instituciones estatales como de las del régimen político. Ha ido emergiendo así evidencia sustancial, que en este libro se recoge y se reporta, observable también desde mediados de los años ochenta pero sobre todo a partir de los noventa, sobre la *erosión paulatina* que han venido experimentando los niveles de satisfacción de la población con el funcionamiento concreto, con el desempeño particular de su sistema político, en suma, con la *eficacia que logran sus instituciones y los más influyentes actores*. Esto incluye la insatisfacción con respecto a las principales élites y su gestión política de la sociedad en nuestros días. Desde luego, hay que recordar aquí algo muy bien acreditado por la sociología y la ciencia política de nuestro tiempo: la ineficacia creciente y prolongada conspira, a la larga, en contra de la legitimidad del régimen político, disminuyéndola. Estaríamos así ante un proceso de *cambio social* desde una sociedad con elevado crecimiento económico, que en un contexto internacional muy estimulante como fue el del *boom* económico de la posguerra se apalancó en un Estado intervencionista/social durante “sus años dorados de 1950-1980”, hacia una sociedad en su conjunto cada vez más típicamente capitalista en su *modus operandi* pero con un ritmo de crecimiento más lento. La resultante de este *estilo nacional de desarrollo costarricense* posterior a la crisis económica de 1980-1982, es decir, el *ritmo* que sigue su curso histórico, es zigzagueante, lleno de matices, sobre todo cuando se compara con las políticas económicas muchísimo más ortodoxas y apresuradas en su concreción temporal que tanto se han puesto en práctica en la América Latina en los últimos veinte años. Diferente Costa Rica a lo acontecido en México, Argentina, Chile y Colombia, para mencionar algunos ejemplos de ortodoxia neoliberal que han producido en varios casos resultados contradictorios, entre ellos un empeoramiento en la distribución del ingreso y un incremento de los niveles de pobreza o, en el mejor de los casos, su estabilización.

Pese a lo cual, igualmente en el caso costarricense, en la medida en que han aparecido grupos económicos y sociales gananciosos con esta nueva “modernización” —como se suele calificar al cambio para suscitar sin asomo de crítica su plena aceptación—, también han surgido otros grupos sociales que han devenido en perdidosos.

- Ha venido adquiriendo forma una situación de equilibrio inestable entre las fuerzas políticas que impulsan ese cambio en la sociedad —de orienta-

ción neoliberal— y otras, sobre todo una ciudadanía difusa a cuyo voto temen y procuran atraer, cada cuatro años, las principales élites políticas situadas en los partidos que cuentan en el bipartidismo. Ciudadanía reacia a transformaciones ortodoxas dirigidas sin matices a partir del neoliberalismo. Aquí, entonces, el tema del Estado social, con todos los beneficios que produjo en el pasado y que aún en muchos aspectos pero con deterioros se conservan para bien de las mayorías, se encuentra en el centro de las adhesiones e inclinaciones afectivas del ciudadano medio y del debate acerca del futuro desarrollo del país.

Parece entonces que la tarea política interna que tienen por delante los partidos políticos, sus élites y la ciudadanía organizada, no es otra que la de ir construyendo un acuerdo político acerca del desarrollo nacional deseable o preferible en el futuro próximo, en el marco condicionante de las actuales circunstancias económicas internacionales, alrededor de las cuales el país dispone de casi nula capacidad para influir sobre ellas y modificarlas a su favor. Acuerdo político que posibilite dar un paso hacia delante en relación con el relativo *impasse* en que se vive, que permita avanzar con movimiento más firme pero también menos lento, y con las menores bajas. El tema del Estado y el de los alcances de las relaciones entre el Estado y el mercado —una nueva redefinición entre lo público y lo privado diferente de la que emergió en 1948— será medular. Y esto tendría que hacerse con una perspectiva de al menos largo plazo —mucho mayor que los cortos periodos de gobierno de cuatro años—, que vaya más allá de las pulsiones del momento. Todo un reto para la sociedad costarricense y su sistema político, tan esquivos con esta manera de plantearse el desarrollo nacional.

El sistema bipartidista

El decantamiento y la estructuración de los sistemas de partidos políticos en las sociedades democráticas contemporáneas son el resultado usualmente de procesos de muy larga duración, frecuentemente originados en fracturas sociales y/o políticas, valga decir, en clivajes. Pero si prolongada es la dinámica de su formación, una vez que cristalizan y se fraguan las lealtades partidarias que los sustentan, su tendencia es a perdurar. Aunque no sin cambios que con el transcurrir de un tiempo largo puedan llegar a convertirlos en otros diferentes tipos de sistemas de partidos, con remozadas o incluso ampliamente modificadas lógicas competitivas por el poder del Estado.

El artículo preparado especialmente para este libro por Artiga, quien ha producido uno de los primeros estudios sistemáticos sobre los sistemas de partidos de América Central⁸, da buena cuenta de lo anterior al señalar que “los ac-

tuales sistemas de partidos centroamericanos se gestaron antes de las transiciones políticas” —las que comenzaron en 1979 con el derrocamiento de los Somoza en Nicaragua—, pero también reconoce que “en las transiciones surgieron partidos nuevos que hoy predominan en la competencia electoral y parlamentaria” en varios de los países de esta región. Los sistemas de partidos costarricense y hondureño muestran una clara estructuración y son tipificables como bipartidistas, con posiciones ideológicas tendientes hacia el centro y próximas entre sí, es decir, se trata de bipartidismos moderados, el hondureño de mucha más larga data. Pero los sistemas partidarios de Guatemala, El Salvador y Nicaragua se encuentran aún en una fase de decantamiento y cristalización, valga decir, fluida: el de Guatemala y El Salvador como multipartidistas, el primero ideológicamente moderado y el segundo polarizado, mientras que el de Nicaragua se ha ido configurando como bipolar —alrededor del sandinismo y de la oposición a él—, propenso así a la polarización ideológica.

Rovira, Hernández Naranjo y Hernández Rodríguez, describen las tendencias electorales presentes en el sistema de partidos costarricense. En el caso de Hernández Naranjo, su propuesta descriptiva incluye las tendencias observables desde 1953, cuando se produjo la primera contienda en los tres niveles (presidencial, legislativo y municipal) a continuación de la guerra civil de 1948. Rovira, por su parte, tras proponer una periodización del sistema de partidos políticos en Costa Rica luego del clivaje de 1948, en la que sobresale su señalamiento de los procesos que le permitieron a Costa Rica completar la transición hacia su renovada democracia representativa y lograr la consolidación de este régimen político —lo que, según este autor, culminó en 1962—, se centra en lo que ha dado en llamar “la era del bipartidismo”, ese periodo que arranca con la fundación del Partido Unidad Social Cristiana en 1983 y la competencia electoral entre las dos grandes formaciones partidarias entre 1986 y 1998. Su detallado análisis de las tendencias electorales entre 1986 y 1998, así como el de las elecciones generales de este último año, lo conduce a establecer una conclusión: *el bipartidismo se ha venido debilitando, pero no se encuentra amenazado*. Debilitado porque entre 1986-1998 la base electoral de los dos partidos mayoritarios en la votación para la conformación del Congreso ha experimentado una acentuada erosión. Y no se encuentra amenazado porque no existe entre los partidos pequeños ninguno individualmente, ni se perfila ninguna coalición entre ellos, que hasta la fecha haya evidenciado suficiente fuerza político-electoral como para retar el predominio de los dos protagonistas del bipartidismo. Es el fraccionamiento el talón de Aquiles de los pequeños. El estudio de Hernández Rodríguez, a su vez, se concentra en el comportamiento conocido en el país como el del “quiebre del voto” (un caudal electoral grande para los dos o tres partidos políticos mayoritarios en el nivel presidencial y una cierta disminución de tal caudal para esos partidos en los otros niveles de la votación), mostrando lo

que es una tendencia secular desde 1962, que le produjo un grave perjuicio al PLN en las elecciones de 1998.

Estos trabajos coinciden, entre otros aspectos: 1- En el reconocimiento de un bipartidismo nítido en el nivel de la competencia presidencial a partir de 1986, con elevada concentración de los votos en los mayoritarios y con diferencias entre ellos muy pequeñas y decrecientes entre sí en cuanto a caudales electorales, todo lo cual los compele a una lógica competitiva centrípeta y al mimetismo ideológico. 2- En la constatación de una tendencia al deterioro de las bases electorales de los dos partidos mayoritarios en la disputa por las diputaciones, deterioro incrementado notoriamente en 1998. 3- En llamar la atención sobre un sistema electoral de cociente y subcociente que, aunado a la fragmentación a la que son proclives las organizaciones que cuestionan al bipartidismo, beneficia la desproporcionalidad a favor de los partidos mayoritarios y en desmedro de los pequeños y emergentes, impidiendo que el apoyo más nutrido que han venido recibiendo estos de parte de los electores costarricenses logre traducirse en un número de escaños legislativos significativamente más importante (en 1998 el 24% de los votos apenas les redituó el 12% de los diputados). 4- En ser prudentes en cuanto a no dar por seguro y mucho menos pronosticar, a partir tan solo del evento electoral de 1998, la aparición de una nueva tendencia en materia de abstencionismo, la que rondaría el 30%, muchísimo más elevada que la prevaleciente entre 1986 y 1994 (entre 18% y 19%).

En cuanto al abstencionismo de 1998 –la sorpresa mayúscula de este evento electoral– Rovira le da el crédito a los factores coyunturales de los años 1995-1997 para explicar su notabilísimo incremento (el mal desempeño económico de la administración Figueres Olsen, el fraude en la convención del PLN en junio de 1997, y el descrédito del candidato Rodríguez y la cúpula del PUSC a raíz del viaje que realizaron a México en mayo de 1997 para entrevistarse con Hank González). Seligson, a su vez, ha procurado demostrar una asociación estadísticamente significativa entre quienes reducían su apoyo al sistema político y quienes se abstuvieron de llegar a las urnas aquel primer domingo de febrero de 1998. La cuestión importante está en responder por qué entonces la progresiva erosión en el apoyo al sistema que este investigador detecta desde mediados de los años ochenta no se tradujo asimismo en un paulatino avance del abstencionismo entre 1986 y 1994, y por qué tardó tanto, es decir, hasta 1998 en manifestarse. Su respuesta es una explicación *ad hoc*: podría haber una suerte de umbral –apunta– a partir del cual la abstención se eleva, justamente el de los valores que alcanzó el apoyo al sistema político de Costa Rica en la segunda mitad de los años noventa. Pero una tercera interpretación plausible del abstencionismo, a la luz de las diversas contribuciones presentes en esta obra, las que por cierto no son contradictorias entre sí y bien podrían considerarse complementarias, podría situarse en un terreno intermedio: si bien el declinio en el

apoyo al sistema político, al que recurre Seligson, lo ha de haber propiciado, otro tanto pueden haber logrado los factores coyunturales a los que apela Rovira. En esta tercera interpretación, habría sido por esta constelación de factores –unos de más largo plazo, mientras que otros de índole coyuntural– que se produjo ese cambio tan sorprendentemente elevado de febrero de 1998: un 30% frente al 18,9% de cuatro años antes.

La pionera contribución de Blanco sobre los partidos cantonales, después de hacer una revisión histórica de su evolución desde 1949, le da especial seguimiento a lo sucedido en “la era del bipartidismo”: 1- Tendencias electorales, en el nivel cantonal, que ratifican la concentración de los votos en los dos partidos mayoritarios y erosión de sus bases conforme se ha ido avanzando a lo largo del periodo 1986-1998. 2- Sin embargo, en este nivel, el caudal electoral que reciben juntos los protagonistas del bipartidismo ha sufrido un deterioro apreciablemente menor que el palpable en el nivel legislativo (por ejemplo, 87,4% del total de los votos para regidores frente a 76% del total de los votos para diputados en 1998), en vista de que aquí la competencia con otras formaciones políticas no se ha venido incrementando sino hasta muy recientemente. 3- Un punto importante es el hecho de que los partidos cantonales emergentes le aportan credibilidad a las instituciones del régimen político, al insistir ante los costarricenses de que participen y voten por los partidos de sus preferencias en los otros niveles, al tiempo que solicitan su respaldo por los cantonales de reciente factura en este. A la postre –sugiere Blanco– podría estarse conformando un incipiente comportamiento de lealtades partidarias cruzadas que conduciría incluso al “reforzamiento del formato bipartidista”: el voto histórico, leal, en el nivel presidencial por los dos mayoritarios y eventualmente también en el legislativo, en coexistencia con “nuevas lealtades a nivel cantonal”. 4- Se trata de partidos mayoritariamente urbanos que estarían expresando “un proceso de activación, movilización y organización de sectores sociales de medianos y altos ingresos”, en un fenómeno que difiere grandemente de las tendencias “movimientistas” de activación política de los sectores populares en numerosos países de América Latina en las anteriores dos décadas.

El riguroso análisis del financiamiento estatal a los partidos políticos y de sus implicaciones para el proceso de cristalización del sistema bipartidista costarricense que desarrolla Casas, le permite confrontar y falsificar dos presunciones que circulan como monedas de buen valor en “el sentido común” de políticos, ciudadanos e incluso de académicos. Nos referimos a las creencias de que el subsidio público a las campañas políticas se ha incrementado de modo escandaloso, por un lado, y de que tanto este subsidio como la modalidad de anticipárselo a los partidos, tal cual ocurrió en el periodo 1971-1991–año el segundo cuando la Sala Cuarta lo abrogó–, habrían contribuido de modo importante al

establecimiento del bipartidismo y a la congelación del sistema partidario, impidiendo el ingreso de nuevos contendientes.

La presentación de Lanzaro, un investigador con hondo conocimiento sobre el sistema de partidos uruguayo, nos muestra el largo y complejo itinerario seguido por esa sociedad —una que junto con la costarricense cuenta con el régimen democrático representativo más sólido de América Latina— desde un sistema bipartidista a uno pluripartidista moderado anclado en tres comunidades políticas, una de ellas con un perfil de izquierda moderna. El conocimiento de la experiencia del sistema de partidos uruguayo puede, indudablemente, enriquecer nuestra interpretación y valoración de la situación por la que atraviesa el costarricense.

Para sintetizar este tema, haremos notar principalmente lo siguiente:

- La nítida constitución del sistema de partidos políticos como bipartidista en Costa Rica es una resultante histórica, entre otros factores, de la crisis económica nacional ocurrida a principios de los años ochenta —el factor catalizador— en el amenazante marco de la crisis de los regímenes políticos autoritarios centroamericanos de la inmediata posguerra y del fortalecimiento de fuerzas políticas antisistema en la región. Y tal constitución fue la principal respuesta, concertada por los dos conjuntos de élites políticas más importantes del país —la liberacionista y las de oposición a ella—, para garantizarle *estabilidad al sistema político* y a la sociedad costarricense en aquel contexto.
- Ya hemos destacado anteriormente que el proceso de *cambio social*, de *reorientación del estilo de desarrollo* que vive el país desde los años ochenta del siglo pasado, se ha visto acompañado de una erosión en la valoración ciudadana sobre la eficacia de sus instituciones políticas y con una insatisfacción acrecentada respecto de las élites localizadas en los dos partidos mayoritarios y su conducción de la sociedad en este periodo histórico. Pero resultaría un error el pretender que esta insatisfacción de los costarricenses se empieza a manifestar en el plano político-electoral tan sólo hasta el evento electoral de 1998 y su sorpresivo abstencionismo. El proceso de debilitamiento del bipartidismo en el terreno de los votos, si bien de manera incipiente, se puede detectar desde el comienzo de los años noventa: desde entonces los costarricenses han venido aumentando el sufragio por los otros partidos cuando de elegir diputados se trata. Ciertamente, esto, junto con el abstencionismo y las muchas otras novedades que aportó ese evento, adquirieron entonces manifestaciones muy atípicas durante este periodo (1986-1998) y fue este rango que tuvieron los acontecimientos lo que causó conmoción entre diversos sectores del país.

- Uno de los componentes políticamente más relevantes de lo que está ocurriendo en Costa Rica es la desproporcionalidad que ha venido produciendo el sistema electoral de cociente y subcociente. Si bien en 1998 a ello contribuyó también el factor político de la fragmentación que ha caracterizado a los partidos pequeños opuestos a los dos mayoritarios, el 24% de los votos en el nivel legislativo produjo apenas el 12% de diputados ajenos a las dos formaciones políticas del bipartidismo. Esta desproporción tiende a *minar la representatividad de la Asamblea Legislativa* y debería de ser objeto de mucha atención en los próximos años.
- En el nivel cantonal —y lo que sigue es igualmente valedero para el nivel legislativo—, contamos con fenómenos nuevos de muy reciente aparición. Incremento apreciable en el número de partidos competidores, los cuales, lejos de debilitar a las instituciones vertebrales de la democracia, le abonan credibilidad. Esto incluso podría llegar a afianzarse en el futuro inmediato a raíz de las próximas y sucesivas elecciones de alcaldes a partir de diciembre del 2002.
- Las explicaciones del abstencionismo tan elevado de 1998 siguen siendo objeto de debate. Pero si la tercera interpretación que proponemos se acerca más a la realidad, es plausible que ocurra una disminución importante en el 2002 respecto al de aquel año. Tendrían entonces que cumplirse las siguientes tres condiciones: la primera, que no sucedan acontecimientos escandalosos en lo que resta de la segunda mitad del 2001 que refuercen de nuevo significativamente la propensión a no votar; la segunda, que la insatisfacción ciudadana sobre el desempeño institucional y sobre las élites políticas se mantenga de manera similar a las últimas mediciones efectuadas por Seligson; y la tercera, que la campaña electoral en curso no despierte el gran interés y la motivación que ha sido lo usual en la historia electoral costarricense de gran parte de la segunda mitad del siglo XX. Bajo estas tres condiciones, y prevaleciendo entonces los niveles de insatisfacción como los antes mencionados pero al mismo tiempo sin que la campaña electoral alcance su intensidad tradicional, podría sugerirse que el abstencionismo en el año 2002 llegue a situarse en algún valor alrededor del punto intermedio entre el 18-19% de 1986-1994 y el extremoso 30% de 1998, valga decir, entre un 23% y un 26%. Pero si incluso la campaña calentara a los costarricenses como ha sido la costumbre, el abstencionismo podría llegar a ser hasta menor que un 23%. En todo caso, de imponerse algún valor entre el 23% y el 26% al cobijo de los anteriores supuestos, esto tampoco sería una buena noticia absoluta —aunque sí relativa con respecto a 1998— para la democracia nacional y su prestigioso desempeño en esta materia. De suceder esto último, se estaría expresando una disconformidad o una indiferencia reiterada de un buen número de costarricenses.

ses frente a su régimen político, lo que no debiera dejarse pasar por el conjunto de las fuerzas políticas del país.

En suma, que en el plano de lo político-electoral ya han venido adquiriendo expresión el malestar y la insatisfacción que algunos sectores del país sienten sobre el nuevo estilo nacional de desarrollo y sobre su gestión por las élites al frente del bipartidismo. No tomar nota de esto sería un error. Pero este panorama podría agravarse si la representatividad de las instituciones políticas se debilitara.

Sobre política económica y democracia

Las cuatro contribuciones que integran esta parte de la obra tienen mucha independencia entre sí, pero todas ellas enriquecen nuestra comprensión de la realidad política actual de Costa Rica.

La de Peeler es un inusual estudio comparativo para nuestro medio –tan acostumbrado a solazarse mirando exclusivamente su propio rostro, bien que sea para la alabanza, bien que para el denuedo. Su análisis de dos casos latinoamericanos –que no centroamericanos– acerca del desempeño de dos conjuntos de élites políticas y sus políticas económicas de cara al proceso de reestructuración de la economía mundial luego de finales de los años setenta e inicios de los ochenta, y de la capacidad de adaptación de dichas élites y políticas frente a entornos económicos sobre los que carecen de control, llega a conclusiones que dejan muy mal paradas a las venezolanas. El relativo éxito de Costa Rica, cuando su desempeño se le coteja con el de Venezuela, habría estado –reconocida la manera como sus élites sacaron provecho de su democracia exitosa en el ambiente centroamericano de los ochenta para negociar bien con los Estados Unidos– en que “a lo largo de más de cuatro gobiernos de ambos partidos mayoritarios, se diseñaron y desarrollaron políticas económicas que pueden caracterizarse como de un *neoliberalismo calificado*”. Calificado porque ni el Estado se redujo apreciablemente, ni los servicios de salud y de educación a cargo del sector público experimentaron caídas muy grandes en su acceso por las mayorías, aunque Peeler reconoce que la calidad sí que sufrió deterioro en la provisión de estos servicios. El texto bien vale el ser leído, sobre todo para justipreciar de modo más equilibrado los verdaderos alcances de lo acontecido en el país durante las últimas dos décadas.

Raventós, en su estudio sobre la dinámica de tramitación y aprobación de acuerdos entre el Gobierno de Costa Rica o la Asamblea Legislativa con organismos financieros internacionales para impulsar la reestructuración de la economía –el denominado “ajuste estructural”–, arriba a conclusiones que develan dinámicas políticas poco o insuficientemente conocidas por la ciudadanía y sus

organizaciones, lo que contribuye a evidenciar comportamientos poco transparentes y de no pocas implicaciones en las políticas económicas del país y en su estilo de desarrollo. La preponderancia del equipo económico del Poder Ejecutivo, sus urgencias, la subordinación de los diputados respecto de esos grupos de tecnócratas, lo elusivo del comportamiento de los congresistas para recabar criterio y enriquecer sus puntos de vista en sectores independientes, el acceso privilegiado de los representantes de las cámaras empresariales y la ausencia de líderes campesinos y sindicales en las audiencias, son una buena muestra de aquello a lo que ya Ralph Miliband se refirió hace más de tres décadas. Insistía este sociólogo, de la London School of Economics, en que en la democracia representativa no hay duda de que hay competencia política, pero ponía énfasis igualmente en que esta competencia es una “competencia imperfecta”, en la que –para apelar a la frase de George Orwell pero aplicada ahora a la democracia que funciona en un marco capitalista y no al tipo de autoritarismo prevalente en la Unión Soviética al que Orwell se refería cuando escribió estas palabras–: “si bien todos somos iguales, hay algunos que son más iguales que otros”.

La colaboración de Sojo trata de ahondar en las causas del malestar de algunos sectores de costarricenses con la política, habida cuenta de que los logros de las políticas económicas y sociales en la última década muestran un panorama hasta cierto punto positivo, en algunas áreas contradictorio, pero que en modo alguno podría descalificarse, como algunos tenderían a hacerlo con ligereza. Para ello introduce un concepto que recientemente ha vuelto a despertar el interés de los investigadores sobre ciudadanía social, política social, pobreza y tendencias en la desigualdad en los ingresos. Se trata de la noción de *exclusión social*. Y plantea la hipótesis de que una nueva situación en el país, que podría estar cobrando importancia cuantitativa, es la del incremento de sectores sociales que se encontrarían vulnerables, es decir, en riesgo de exclusión social. Bien porque parte de ellos llegan a convertirse en pobres, bien porque experimentan la tensión de encontrarse apenas por encima de la línea de pobreza y en constante amenaza. Se trataría además de sectores que las mediciones usuales de pobreza y de distribución del ingreso no logran identificar y cuantificar con precisión, pero alrededor de los cuales existirían indicios sobre su creciente número. El incremento de sectores sociales vulnerables, en riesgo de exclusión social, podría entonces también ser una de las claves para explicar el reciente malestar con la política.

Villasuso, por su parte, salda una deuda o capítulo pendiente del debate público nacional en los años previos al electoral en este periodo del bipartidismo: el análisis del así llamado *ciclo político-económico*. Sobre esto se ha hablado mucho, en los medios de comunicación, en las oficinas de prensa de distintos despachos gubernamentales, por ministros y figuras al frente de organis-

mos públicos, y por académicos también. Hubo incluso una administración y un ministro que propagó la especie de que por fin durante ella y gracias a su firmeza se había logrado soslayar este comportamiento supuestamente perverso en el largo plazo para la buena marcha de la economía y de la sociedad. Pero todo esto se ha hecho con extrema superficialidad, desde la óptica del “sentido común”. Y es por ello que este aporte de Villasuso es tan bienvenido. Con mucha claridad y de modo muy sistemático, tras hacer explícitas las principales contribuciones teóricas y los distintos métodos de análisis con los que se ha abordado el tema en la literatura especializada, efectúa un sucinto estudio de lo que ocurrió al respecto en las administraciones de Monge, Arias, Calderón y Figueres. Su conclusión es la siguiente: “La evidencia parece ser sólida en cuanto a la existencia en el país de un ciclo político-económico de largo plazo, ya que al menos en las últimas cuatro administraciones se observa con claridad la manipulación con fines electorales de un conjunto de variables de la economía”. Pero como muy bien se encarga de recalcarlo al final de su artículo, “las consideraciones económicas no son las únicas que determinan el voto ... y tal vez ni siquiera sean las más importantes”.

Pero también hay buenas noticias ...

Cierto que las hay y de esto también trata este libro. Si con base en nuestras notas anteriores y en las lecturas de los numerosos artículos de que se componen las primeras cuatro partes de toda la obra podría llegar a pensarse que sólo problemas y dificultades son los que se han venido acumulando y patentizando en la democracia representativa costarricense en los últimos tres lustros, tal conclusión habría que modificarla y moderarla.

En este periodo (1986-2000) se ha fortalecido considerablemente el Estado de derecho, sustrato fundamental de este régimen político. El establecimiento de la Sala Cuarta o Sala de lo Constitucional, un faltante monumental en el ordenamiento jurídico del país, fue establecida en 1989. En los primeros años de la década de los noventa entró a funcionar la Defensoría de los Habitantes. Se crearon igualmente en estos años la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y la Comisión Nacional del Consumidor.

Pero si por el lado de las instituciones políticas hubo desarrollos importantes, que han venido a abrir nuevos espacios de prácticas ciudadanas adecuadas a una democracia política madura, por el de los actores sociales y políticos ha sobresalido el movimiento de las mujeres costarricenses para hacer avanzar en la realidad, más allá de la retórica y de lo legal, la existencia en nuestro país de una democracia con igualdad entre los géneros.

Escalante, en un artículo de síntesis, ofrece una visión de conjunto sobre lo que ha sido el movimiento de las mujeres costarricenses en estos quince años

para propiciar una participación política y un liderazgo más equilibrados en términos de ambos géneros.

Por su parte, Barahona, si bien aborda el tema de la participación femenina y los retos que esto conlleva para desarrollar una ciudadanía política más equilibrada y justa en el ejercicio de los derechos civiles y políticos, y lo plantea de un modo general, su texto le presta alguna atención a la cuestión de la participación femenina y los gobiernos locales, asunto poco conocido.

Guzmán, a su vez, incursiona en algo menos trabajado aún en los estudios recientes en Costa Rica: el de las relaciones entre la condición de ciudadano y la de consumidor en una sociedad capitalista, de mercado, con una democracia política de naturaleza representativa. En nuestro país, más allá del tibio despegue de la Comisión Nacional del Consumidor, lo cierto es que, como lo admite esta autora, hay mucho trecho por desbrozar y por andar, empezando por la capacitación y la formación de la ciudadanía en esta materia que son sus derechos como consumidor.

Vargas Cullell nos introduce en una original e incipiente experiencia que se ha desarrollado en contados países del mundo, Costa Rica uno de los pocos, la de una auditoría ciudadana de la calidad de la democracia. Su exposición, muy clara, teóricamente fundada y orientada a dar a conocer las bases conceptuales para una operacionalización del tema con la que se acaba de culminar la primera medición de la calidad de la democracia costarricense, es refrescante y prometedora. Apunta a innovadores enfoques, políticamente relevantes, para que sea la propia ciudadanía de nuestro país la que cautele el desarrollo de sus propias instituciones políticas. Como bien lo señala Vargas: “La Auditoría Ciudadana procura resultados de corto y mediano plazo. A corto plazo, busca establecer sistemas participativos de evaluación de las prácticas democráticas en un país o en una parte de él. Ayudará a identificar las “mejores prácticas” y las áreas problemáticas de la vida política, lo que contribuiría a la ampliación y profundización del debate público sobre el desempeño democrático de una nación”.

A la luz de las anteriores contribuciones, es insoslayable concluir que se observa también un dinamismo positivo en la vida de la democracia de Costa Rica.

Oteando el futuro

El diagnóstico que muy a grandes trazos emerge de esta obra gracias al aporte de numerosos contribuyentes, es en lo esencial el siguiente:

- La sociedad costarricense en su conjunto está experimentando un proceso de *cambio social* desde la primera mitad de la década de los años ochenta, proceso que ha venido cobrando expresión en un *nuevo estilo nacional de*

desarrollo. Como parte de este nuevo estilo, el funcionamiento de su régimen político democrático se ha visto modificado también. La constitución ya inequívoca de un sistema de partidos políticos de tipo bipartidista, como producto de un acuerdo interelitario, le garantizó a esta sociedad, en aquel contexto ominoso de los ochenta, *estabilidad política*, de la cual el país continúa gozando.

- No hay evidencia sólida de que se atravesase por una crisis política o de que se esté próximo a ella. Por el contrario, contamos con evidencia reiterada en la segunda mitad de la década pasada de que la democracia del país dispone de una *elevada legitimidad*.
- Pero es igualmente cierto que el grado de satisfacción de los costarricenses con la *eficacia del sistema político*, es decir, con su desempeño concreto para atender y resolver diversas cuestiones que en el pasado fue costumbre que funcionaran bien o en todo caso mejor, ese grado o nivel de satisfacción con varias de sus instituciones políticas ha venido erosionándose, declinando. Además, se ha incrementado también el malestar respecto de las élites que hoy se localizan al frente de los dos partidos políticos mayoritarios. Una forma de interpretar los importantísimos acontecimientos del año 2000 en relación con el llamado “combo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)”, podría ser precisamente como una reacción amplia de un sector numeroso de ciudadanos informalmente organizados frente a unas élites alrededor de las cuales se acrecientan las sospechas de que podrían llegar a negociar conjuntamente partes muy valiosas del patrimonio construido por esta sociedad a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Y de que en algunos casos lo han tendido a llevar a cabo a espaldas de lo que se consideran los verdaderos intereses del país, ejemplificado esto último por esa institución-símbolo del Estado costarricense y del estilo nacional de desarrollo de la inmediata posguerra, que es el ICE.
- La forma como esta disconformidad y este malestar, todavía de baja intensidad, se ha traducido en el plano político-electoral ha sido por la vía, desde inicios de la década de los noventa, del incremento en el voto por otros partidos diferentes al PLN y al PUSC en el nivel legislativo. Y más recientemente, en 1998, por medio del incremento en el abstencionismo y con la multiplicación en el número de partidos tanto en el ámbito legislativo como en el nivel de los cantones. Esta multiplicación, sin embargo, debe valorarse, desde nuestra perspectiva, como un signo de credibilidad en las instituciones de la democracia representativa, en la medida en que se la entienda justamente como un recurso, al que apelan otros grupos de ciudadanos organizados y de electores que no congenian con los partidos mayoritarios, para proponer otras alternativas políticas dentro de la institucionalidad vigente, y para expresar su interés y preferencia por ellas.

- Pero hay algo importante sobre lo que hay que volver a llamar la atención: el *debilitamiento de la representatividad del Congreso*. ¿De qué otra forma puede calificarse este incremento significativo de la desproporcionalidad a favor de los partidos mayoritarios –luego de tres eventos electorales en que había aumentado paulatinamente–, lo que les permitió en 1998 obtener el 88% de los diputados gracias al 76% de los votos, en detrimento de un 24% de electores que apenas lograron verse representados en un 12% de congresistas? En una democracia representativa como la costarricense, es el Congreso el *locus* por excelencia en donde deben construirse los acuerdos entre las distintas fuerzas políticas, como expresión de la diversidad de intereses sociales y de las preferencias ciudadanas. Y en el caso costarricense, esta instancia está experimentando un debilitamiento en su representatividad.
- Por último, hemos de reiterar lo ya advertido: si todo lo anterior es cierto, no lo es menos que un diagnóstico equilibrado de la democracia costarricense al iniciarse el nuevo siglo tiene que destacar que el Estado de derecho se ha fortalecido en el país con el establecimiento de la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes a finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo XX. Y en el plano de los actores sociales y políticos, el movimiento de las mujeres, y sus logros, ha reforzado y enriquecido la vigencia de la democracia.

Los problemas del desarrollo costarricense son políticos, fundamentalmente de política interna. Con esto queremos indicar que si bien partimos del reconocimiento de la debilidad que como economía y país pequeños tiene Costa Rica frente a los condicionamientos que provienen de la economía mundial en esta nueva fase de mayor internacionalización del capitalismo, el margen de maniobra que resta para escoger distintas alternativas u opciones preferibles depende de las fuerzas políticas internas. De su capacidad para imponerse a otras o de negociar acuerdos de amplio espectro con los que diseñar y construir una senda de futuro mejor para el conjunto de los costarricenses. Y de hacerlo recurriendo al medio político por excelencia por el que se ha inclinado el país de modo contundente en el último medio siglo: la democracia representativa como régimen político.

El estilo de desarrollo que se ha venido delineando en Costa Rica hasta el presente ha sido zigzagueante, con una dirección cada vez mayor hacia el mercado pero concretada de modo heterodoxo frente a las recomendaciones que con tanto candor y convicción de nuevas verdades absolutas se difundieron desde los organismos internacionales como panaceas ultrasimplificadas hace algunos lustros. La morosidad del ritmo nacional se ha visto recompensada. No se ha caído en las tentaciones de los cambios bruscos y las manías de *shocks* que

estuvieron en la orden del día hasta hace muy poco tiempo. Y al país le ha ido así mejor —o, si se prefiere, menos mal— que a muchos de América Latina, tanto en lo económico como en lo social, en estos tiempos de los tan cacareados “ajustes estructurales” y de las “reconversiones productivas”.

Pero sí que hay urgencia por alcanzar nuevos acuerdos políticos, bien de conjunto, bien sectoriales, que sean el producto no necesariamente del consenso nacional, logro tan difícil y a menudo paralizante por la dificultad que hay en alcanzarlos. Acuerdos que sean más bien el resultado del intercambio y la negociación entre las fuerzas políticas y que estas sean lo más representativas posibles de la diversidad de los intereses sociales, viejos y nuevos, que se hallan presentes en la sociedad costarricense en este periodo de su historia.

A la luz de este diagnóstico de la situación, cabe entonces preguntarse: ¿Qué hacer para incrementar la eficacia de las instituciones políticas de la democracia representativa en su particular y fundamental faceta de ser instancias de procesamiento de los conflictos y de búsqueda pacífica de arreglos y de acuerdos para propiciar la gobernabilidad y el desempeño del Estado?

Araya propone un repertorio de propuestas, algunas que van desde la modificación del sistema electoral por medio de la disminución del valor del subcociente, hasta el incremento en la regla de mayoría para la elección de Presidente convirtiéndola en una de mayoría absoluta (50% más uno de los votos válidos).

Vega Carballo, en reflexiones más bien de naturaleza teórica, arguye que en el debate actual sobre la democracia se ha pasado por alto muy torpemente la cuestión del Estado. Como si este fuera una instancia neutral a la que manipular. Su tesis de fondo clama porque se reconozca de una vez por todas que en el futuro “la democratización del Estado en Costa Rica es igual de necesaria que la democratización de la sociedad civil”.

Por su parte, Hernández Valle, tras enumerar largamente los males que padece en la actualidad el funcionamiento concreto del Parlamento y los vicios acumulados en la actuación de los partidos dentro de él, rechaza la apuesta por una forma de gobierno de tipo parlamentario, pero propone —y aporta razones para ello— una forma de gobierno semipresidencialista. De este modo, no sólo se podría fortalecer el Congreso como institución clave de la democracia representativa haciéndole recobrar varias de sus más importantes funciones hoy minimizadas o desaparecidas en la práctica, sino que se valora la preferencia histórica del costarricense por la elección directa del Presidente de la República. Así, se limitaría el desproporcionado papel que ha venido adquiriendo el Poder Ejecutivo en detrimento de un adecuado balance entre los poderes del Estado. Su propuesta incluye el incremento en el número de diputados, la eliminación de las listas cerradas y del monopolio de los partidos para presentar candidaturas al Parlamento.

En su estimulante artículo con el que se inicia este libro y en el que nos ofrece una visión de conjunto sobre los desafíos actuales que encara la democracia representativa en América Latina durante la “tercera ola democratizadora” en el mundo, Klaus Bodemer hace un señalamiento de indudable relevancia: “Mi hipótesis central en cuanto a la declinación de la representación política es que, como consecuencia del proceso paralelo de democratización y liberalización económica, los intereses sociales se han ido desorganizando y desconectando de las redes de representación política”. Y agrega que “surge la pregunta de si y cómo se enfrenta la reorganización de la representación política, si es hacia un realineamiento electoral y partidario o hacia el surgimiento de alternativas de representación”.

La sociedad costarricense vivió en el año 2000, con los sucesos del “combo del ICE”, una primera experiencia de alcance nacional en estos recientes lustros, de búsqueda de espacios externos al Congreso como lugares en donde procurar la representación de intereses y la expresión/solución de conflictos frente a problemas de fondo del desarrollo del país. Y este comportamiento de la sociedad civil fue la contraparte de unas élites que al calor de su predominio duopólico en el mercado electoral y en el espacio público, han venido patentizando sordera y subvaloración frente a lo que acontece en el día a día de la sociedad costarricense y frente a su malestar.

Pero ante una alternativa así, que apenas comienza a despuntar, Oscar Fernández, en un consistente trabajo inspirado en consideraciones éticas fundadas en John Stuart Mill, uno de los teóricos de siempre del gobierno representativo, y con el soporte empírico de Arend Lijphart en su estudio comparativo de 36 democracias contemporáneas publicado en 1999, plantea precisamente que aquello por lo que debiera inclinarse la sociedad costarricense para fortalecer la representatividad y la eficacia de sus instituciones políticas, es por abrirle la puerta, sin temores infundados, a la expresión institucionalizada de los conflictos de intereses, esos que hoy emergen dentro del proceso de cambio social en el que está involucrada la sociedad costarricense. Y que si lo mejor de nuestra clase política tuviera la lucidez y la voluntad que actualmente son requeridas para sobreponerse a las estrechas visiones partidistas en boga y otear el horizonte del futuro con perspectiva nacional, una manera expedita para crear condiciones que permitan institucionalizar las fuentes de los conflictos sobre el desarrollo costarricense y propiciar soluciones negociadas legítimamente, podría ser una reforma al sistema electoral que elimine el subcociente. De esta manera, al reducirse la desproporcionalidad, reconocerse sin ambages a las nuevas minorías políticamente influyentes y posibilitarles su integración en el Congreso, se podría incrementar “una gobernabilidad propiamente democrática”.

En la actualidad se perfilan tres escenarios primordiales que podría intentar la democracia costarricense para mejorar su desempeño y la calidad de la vi-

da democrática del país. El primero es el bloqueo de cualesquiera transformaciones por parte de las élites más influyentes en el bipartidismo. Persuadidas, en su íntima satisfacción, del control duopólico del que disfrutaban, y sin sentirse amenazadas por fuertes competidores ni de adentro del sistema político, ni de afuera de él, pueden diferir *sine die* la actualización de la institucionalidad con el fin de continuar satisfaciendo las largas listas de aspirantes a cargos públicos que hoy rondan regularmente el vestíbulo de los partidos mayoritarios. El segundo de los escenarios no es otro que el de los cambios cosméticos, algunas cositas por aquí y otras igualmente menores por allá, todas de segunda categoría, sin intención genuina de colocar las bases que se requieren para remozar la democracia que Costa Rica necesita en el siglo XXI para confrontar exitosamente los retos de su desarrollo nacional, y para hacerlo con pleno reconocimiento y respeto de la diversidad de intereses sociales. El resultado de ambos escenarios podría llegar a ser una nueva tendencia abstencionista (no necesariamente y de inmediato tan elevada como el 30% o sus alrededores), nutrida de la indiferencia frente a la política, y un languidecimiento progresivo en el desempeño de las instituciones políticas, así como un aumento a largo plazo en el descrédito de estas mismas élites propensas a repartirse en alternancia los beneficios del control del Estado gracias a sus logros electorales de cada cuatro años. Un tercer escenario podría ser una creciente conciencia y una más certera apreciación de los retos y oportunidades que el inicio del siglo XXI le plantea a Costa Rica y a su democracia, de modo de enfrentar los cambios posibles con una visión de largo plazo mejor fundada en el interés nacional y menos en el de las pasiones partidistas de corto y mediano plazo. El tiempo se encargará de indicarnos cuál de ellos se convertirá en realidad.

Al concluir la introducción a esta obra, desde el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica y desde la representación en Costa Rica y Panamá de la Fundación Friedrich Ebert, queremos entregarle a los partidos políticos, a las organizaciones de la sociedad civil y en general a todos aquellos que se interesan honesta y genuinamente por el fortalecimiento de la democracia de Costa Rica, un aporte con el que nutrir su reflexión y fundamentar mejor su quehacer.

Jorge Rovira Mas
(IIS-UCR)

Berthold Leimbach
(FES)

NOTAS

1. Véase de Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1994, páginas 17-40.
2. Se alude a preguntas tan importantes como las siguientes: ¿Cómo es que ocurrió el proceso de *consolidación de la democracia representativa* de Costa Rica tras la ruptura producida por la guerra civil de 1948 y el retorno al método electoral a partir de 1953? ¿Cuáles fueron los factores que incidieron determinadamente en dicho proceso? ¿Cuáles los actores políticos más influyentes? ¿Qué conjunción de factores son los que explican la elevadísima *legitimidad* de que ha gozado nuestra democracia? ¿Cuáles han sido los componentes más relevantes de la cultura política de los costarricenses, que aparecieron entonces o en todo caso se reafirmaron en la segunda mitad del siglo XX? ¿Cuál es, y por qué clasificarlo así, el tipo de sistema de partidos políticos que se institucionaliza durante los años que van de 1953 a 1982? ¿Se trata, desde aquellas décadas, de un sistema bipartidista o más bien de un pluralismo bipolar? ¿Para cuáles niveles de la competencia política (el presidencial o el de la lucha por las curules parlamentarias o el cantonal) cabría cuál clasificación? ¿Cómo el sistema partidario prevaleciente por 30 años a partir de 1950 influyó sobre el régimen y el sistema electoral? ¿Cómo han venido ocurriendo los procesos de socialización que desde mediados del siglo que acaba de finalizar contribuyeron al refrendo periódico de las lealtades político-partidarias que luego de la fractura sociopolítica del 48 hicieron posible la *pax costarricense* de la segunda mitad del siglo XX?
3. Se hace referencia aquí a la contribución de Jorge Rovira Mas, titulada "El nuevo estilo nacional de desarrollo" en el libro de Juan Manuel Villasuso, *El nuevo rostro de Costa Rica*. San José: Fundación F. Ebert-Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL), 1992, pp. 441-456.
4. Una lectura inicial valiosa para avanzar en el esclarecimiento del concepto de "crisis" se puede encontrar en el artículo de Gianfranco Pasquino titulado "Crisis" en el *Diccionario de política*, tomo I, de Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. México: siglo XXI editores s.a., 1981, páginas 454-458. He aquí su definición primera: "Se define como crisis a un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo, una vuelta sorpresiva y a veces hasta violenta y no esperada en el modelo normal según el cual se desarrollan las interacciones en el interior del sistema en examen. Las crisis son usualmente caracterizadas por tres elementos. Ante todo por el carácter instantáneo, y frecuentemente de impredecibilidad; en segundo lugar por su duración que es a menudo limitada; y, finalmente, por su incidencia sobre el funcionamiento del sistema" (454). Matteucci se refiere al sistema político.
5. Véase la obra de ellos tres *El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana*. Heredia: Editorial Fundación UNA-PROCESOS, 1998.

6. Seymour Martin Lipset, "Conflicto social, legitimidad y democracia", en su libro *El hombre político*. Buenos Aires: REI Argentina, 1988, página 67.
7. Véase la misma referencia anterior.
8. Álvaro Artiga González, *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. San Salvador: FundaUngo, 2000. Otro trabajo realizado con mucha seriedad académica y previo a este de Artiga es el de Petra Bendel, "Partidos políticos y sistemas de partidos en Centroamérica", en Dieter Nohlen (Editor), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José: IIDH-CAPEL, 1992, páginas 315-353.
9. Ralph Miliband, *El Estado en la sociedad capitalista*. México: siglo XXI editores s.a., 1983 (edición original en inglés de finales de los años sesenta del siglo XX), páginas 141-172.

PRIMERA PARTE:

**EL ENTORNO DE LA DEMOCRACIA
DE COSTA RICA**

ENTRE GLOBALIZACIÓN, MODERNIZACIÓN Y DESENCANTO POLÍTICO: LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA FRENTE A LOS DESAFÍOS ACTUALES

Klaus Bodemer

INTRODUCCIÓN

Si uno intenta hoy en día participar en el amplio debate sobre los éxitos y fracasos de la llamada “tercera ola” de democratización en América Latina, se corre un doble riesgo: por un lado, quedar “sepultado” bajo la producción científica, la cual –más de dos décadas después de la caída de los regímenes militares o del fin de las guerras civiles– ha alcanzado enormes proporciones; por otro, quedar atrapado entre dos frentes: el de los optimistas, es decir, el de aquellos que elogian los logros políticos; y el segundo, el de los pesimistas, que ven el vaso medio vacío y remarcan los déficit de las nuevas democracias latinoamericanas. Estos últimos destacan la fragilidad institucional, la deuda social, la brecha creciente entre ricos y pobres, la inseguridad, la supervivencia del clientelismo y del autoritarismo, y finalmente la mentalidad rentista. Los pesimistas se refieren además a los acontecimientos recientes en los países andinos, al nuevo cordón de crisis, formado por Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia (y también podemos agregar a Paraguay en el sur del Continente), donde se observan una serie de elementos que despiertan crecientes dudas con respecto a la supervivencia de la democracia en esta región (véase, entre otros, O’Donnell, 1994; y Schmitter, 1995).

Los que presentan un balance positivo consideran en cambio que las nuevas democracias latinoamericanas presentan una resistencia verdaderamente sorprendente a la crisis. Para ellos no es la inestabilidad de las democracias de la región la que debe ser explicada, sino más bien su estabilidad ante desafíos internos y externos, como la prolongada crisis económica y los impactos de la globalización en sus diferentes facetas (Nohlen, 1993; Barrios y Boeckh, 2000, 10).

No es mi intención recapitular este debate o agregar una nueva etiqueta al gran número de términos con los cuales se ha intentado calificar la democracia realmente existente en América Latina (para un balance crítico véase Carreras, 1999). Más bien quisiera simplemente aportar aquí algunas reflexiones y observaciones sobre nuestro tema, la democracia representativa en los nuevos tiempos de globalización, modernización y desencanto político.

DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Revisando el debate científico de las últimas dos décadas sobre las “nuevas democracias” en América Latina, se pueden diferenciar grosso modo tres corrientes (y fases) de investigación: 1) la de la transición; 2) la de la consolidación; y más recientemente 3) la que se concentra en aspectos de calidad de la democracia, de responsabilidad política (*accountability*) y buen gobierno (*good governance*).

La gran mayoría de los investigadores se proclama, independientemente de su adhesión a una u otra corriente de investigación, tributario de una definición de democracia en su sentido mínimo de procedimiento, remitiéndose a la obra clásica de Robert Dahl. Este autor es el creador del concepto de *poliarquía*, a la que definió como un orden político caracterizado por el alto grado de inclusión y contestación, dos dimensiones que en la práctica se traducirían en la presencia de siete instituciones: 1) funcionarios electos; 2) elecciones libres y sin fraude; 3) sufragio inclusivo; 4) el derecho a presentarse a elección para los cargos públicos; 5) libertad de expresión; 6) fuentes alternativas de información, y 7) libertad de asociación (Dahl, 1971 y 1989).

Más allá del consenso sobre estos criterios mínimos que deben cumplirse para que estemos ante la presencia de un régimen político democrático, existe una gran variedad de ofertas terminológicas, conceptuales y explicativas con respecto a las democracias realmente existentes en América Latina, su madurez, sus debilidades y desafíos. A pesar de estas diversidades terminológicas y conceptuales se destacan algunos elementos indiscutibles.

El primero de ellos es el hecho de que los regímenes democráticos en la región hayan sobrevivido hasta hoy en día –un mérito en sí, sin ninguna duda– pero que nada nos dice acerca de su calidad. Esta parece hoy restringida por tres fenómenos: a) los resultados poco satisfactorios en el área económica y social; b) los déficit estructurales (Norbert Lechner habla de la “modernización a medio camino”, 1997); y c) la continua vulnerabilidad externa, acentuada aún más por el proceso de globalización.

Un segundo elemento a relevar es que, a pesar del hecho de que en tiempos recientes han surgido algunos factores desestabilizantes, sobre todo en los

países andinos, que remiten a la relación desde siempre problemática entre el sector militar y el régimen democrático, el verdadero peligro para la estabilidad democrática en América Latina no surge de golpes de Estado, sino de un proceso de erosión paulatina de las instituciones y prácticas democráticas.

El tercer elemento no es otro que la cuestión central de la calidad y la eficiencia de las instituciones democráticas, es decir, la forma como se están cumpliendo las funciones de representación y mediación.

El cuarto elemento, a partir de la hipótesis (y de la observación) de que las instituciones representativas de la región son aún débiles (Garretón, 1998), lleva a la pregunta de si esta debilidad es solamente temporal o más bien estructural y si forma parte de una tendencia secular¹.

Un tema –quinto aspecto que hoy se tiene cada día más presente y que interesa cada vez más tanto a los ciudadanos como a los investigadores– es el de la responsabilidad política (*accountability*). Para responder seriamente a esta pregunta no es suficiente estudiar de forma tradicional las instituciones políticas y la debilidad de los mecanismos de representación. También se deben tomar en cuenta las percepciones y aspiraciones de los ciudadanos, es decir, el “factor subjetivo” y la manera en que éste afecta las instituciones democráticas.

Interesa cada día más –sexto– los vínculos entre los ciudadanos, las organizaciones civiles y las instituciones formales del gobierno.

El sétimo aspecto es que de acuerdo con los textos clásicos del pensamiento político y los manuales de ciencia política, los agentes fundamentales de la representación política son los partidos, que cumplen múltiples funciones (de articulación, agregación, integración, etcétera). El problema aquí es cómo medir la representatividad de los partidos políticos. No existe un modelo único, sino formas diversas de representación que coexisten simultáneamente. Muchas veces se mide la representatividad en base a experiencias pasadas. Sin embargo, no olvidemos que la representación política ha sido durante décadas en muchos países iberoamericanos elitista. En las últimas décadas se formaron nuevos partidos que integraron nuevos intereses y articularon políticas alternativas (en Brasil, el Partido dos Trabalhadores; en Argentina, el Frente Grande; en Uruguay, el Frente Amplio; en Venezuela, la Causa R; en México, el Partido de la Revolución Democrática; en Colombia, la Alianza Democrática M-19). Algunos observadores hablan de un proceso de reorganización de la representación política, con nuevas modalidades y arenas; otros lamentan la declinación de las redes de los partidos políticos tradicionales que dejarían un vacío en el cual entran movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales (ONGs) sin lograr llenarlo. Varios líderes políticos neopopulistas han aprovechado esta situación, explotando este vacío (Collor de Mello en Brasil, Menem en Argentina, Fujimori en el Perú, Chávez en Venezuela). Este fenómeno coincide con la pérdida de confianza de vastas capas de la sociedad en las instituciones políticas y

alimenta la propaganda de líderes del tipo neopopulista, los cuales atacan la "partidocracia" y abogan en favor del "orden, disciplina y progreso".

Por último, un octavo elemento es la atribución de este declinio de la representación política a varios factores: a) a la insatisfacción pública por los débiles resultados económicos; b) al impacto de la televisión²; c) a la dispersión del proceso de *decision making*: del Estado centralizado de la era de la posguerra se pasa a múltiples centros de decisión que incluyen gobiernos subnacionales, entidades más o menos autónomas dentro del gobierno central y arenas externas, lo cual conduce a la transformación de la representación popular en redes asociativas (Chalmers, Martin y Piester, 1997)³; d) el colapso de la matriz política y económica "estadocéntrica" (M. Cavarozzi), en cuyo marco se habían conformado las redes de representación de la posguerra; e) la disminución de la capacidad distributiva y reguladora del Estado, que tuvo como efecto que se redujera sustancialmente el potencial de los partidos políticos no programáticos de competir electoralmente y de mediar intereses a través de los canales tradicionales del corporativismo y el clientelismo⁴.

Mi hipótesis central en cuanto a la declinación de la representación política es que, como consecuencia del proceso paralelo de democratización y liberalización económica, los intereses sociales se han ido desorganizando y desconectando de las redes de representación política. Esto ha producido dos consecuencias: a) los sindicatos han perdido el monopolio de representación de sus miembros o sufrieron cambios estructurales que apartaron su atención de la arena política; b) al mismo tiempo los ciudadanos se identifican cada vez menos con los partidos políticos y muchas veces ni siquiera tienen interés en votar.

El corporativismo existió durante mucho tiempo como mecanismo eficiente de la representación política. Sin embargo, desde los años 80 sufre en América Latina un proceso de declinación, consecuencia de los programas económicos de ajuste⁵. Los canales de negociación, hasta ahora siempre abiertos, entre los sindicatos y las estructuras de decisión del Estado, se volvieron cada vez más obsoletos con la expansión del rol del mercado en la asignación de puestos de trabajo y servicios sociales. Así surgió el planteo de si los partidos políticos pueden verdaderamente llenar el vacío dejado por las corporaciones.

Sin embargo, no se puede esperar hoy de los partidos políticos un grado de representación que antes nunca habían tenido. Vale recordar en ese contexto algunos fenómenos bien conocidos en América Latina, como la discontinuidad del sistema de partidos, sus límites en cuanto a la democracia interna, disciplina y cohesión⁶, la alta frecuencia con la cual muchos políticos cambian de partido (se habla de *shirt changing*), el fenómeno del alineamiento y desalineamiento de los ciudadanos con los partidos políticos y finalmente la volatilidad electoral. Los indicadores al respecto son muy altos en América Latina. Para dar algunos ejemplos: El porcentaje de aquellos que se identificaron con un

partido bajó en Argentina del 44% (1989) al 24,6%; en Brasil subió del 34% (1987) al 51,3% (1989/90); en Chile cayó del 75% (el promedio 1991-1994) al 50% (1996); en México del 70% (en los años 70) al 60% (en los años 80) (Hagopian, 1998, 116). La volatilidad electoral promedio en Uruguay entre 1971-1989 fue del 9,1%; en Costa Rica entre 1970 y 1990 del 22%; en Ecuador de 1978 al 1992 del 37,9%; y en Perú entre 1978 y 1990 del 54,2%. La cifra más espectacular al respecto se registra en Brasil. Allí la volatilidad alcanzó entre 1982 y 1990 el 70% (Hagopian, 1998, 118). Finalmente algunas cifras sobre la abstención: Guatemala, 39% (1985) y 84% (1994); México 25,2% (1982); Venezuela 7,9% (1958) y 18,3% (1988). En comparación, las cifras de Gran Bretaña son 23,1% (1983-1992) y de Alemania 16,3% (1980-1994) (Hagopian, 1998, 120).

La confianza en los partidos políticos en general y en su capacidad de solucionar problemas en particular ha declinado sensiblemente en casi todos los países de la región. En una encuesta comparativa de 11 países latinoamericanos, los ciudadanos expresaron su mayor confianza en la iglesia católica (el 63%) y los medios de comunicación (el 60%), sustancialmente menos en el sistema de justicia y la policía (aproximadamente el 31%), y la menor confianza en las instituciones políticas, sobre todo en los partidos y los parlamentos. A eso se agrega el hecho de que la abstención electoral es hoy mucho más grande que en los años 60 y 70.

Es muy dudoso que la declinación en la representación política sea simplemente un fenómeno temporal, nacido en primer lugar como consecuencia de la recesión económica. Más bien hay muchos indicios de que es de tipo estructural.

Ante la erosión del corporativismo como mecanismo principal de la representación de intereses en América Latina, la alienación entre ciudadanos y partidos políticos, y la volatilidad electoral, surge la pregunta de si y cómo se enfrenta la reorganización de la representación política, sea hacia un realineamiento electoral y partidario o hacia el surgimiento de alternativas de representación.

Lo sorprendente es que algunas redes de representación informal del tipo del patronazgo y el clientelismo político hayan sobrevivido las primeras fases de redemocratización y de reforma económica. Algunas surgieron como programas asistencialistas focalizados, por ejemplo, el PRONASOL en México, el FONCODES y el FONAVI en Perú. Adicionalmente, en las últimas décadas nacieron instituciones alternativas a la representación partidaria, como nuevos movimientos sociales, ONGs, grupos vecinales, etcétera. Sin embargo, el entusiasmo que primero se despertó en cuanto a la representatividad de estos movimientos de base ha desaparecido, porque muchas veces ellos no disponían de canales duraderos de acceso a los centros estatales de decisión y/o les faltaban conexiones con los partidos políticos (y viceversa). Finalmente, muchas ONGs

no representan verdaderamente los intereses de los sectores populares como pretenden.

Todo eso significa que si la democracia en los años 90 es más inclusiva que antes en América Latina, al mismo tiempo no es necesariamente más representativa y que los nuevos mecanismos de representación actúan como suplemento, sin ser suficientes para sustituir las formas tradicionales.

Resumiendo estas observaciones podemos decir lo siguiente:

- El corporativismo como mecanismo de mediación ha declinado sustancialmente en las últimas dos décadas, aunque no todas las medidas clientelistas han desaparecido. Más bien surgieron en las nuevas democracias (que son más tecnocráticas que participativas) nuevas formas de un "clientelismo desde arriba". Esto se ha manifestado, por ejemplo, en transferencias que pasan directamente desde el nivel estatal más alto hacia abajo, sin ser canalizadas a través de instancias intermedias. Se trata, en otras palabras, de un "clientelismo estatizado" (Barrios y Boeckh, 2000, 15).
- En la mayoría de los países del subcontinente la desvinculación de los partidos y del proceso electoral, por parte de la población, ha avanzado más que el realineamiento.
- No existe una evidencia de que las asociaciones voluntarias y las ONGs hayan logrado movilizar más ciudadanos en los años 90 que en los años 70 y 80.
- El hecho de que viejas formas de representación (corporativismo, clientelismo) hayan disminuido significativamente, ha contribuido a un creciente vacío en la representación. Sin embargo, para saber más nos faltan datos empíricos con respecto a cuándo, cómo y por qué se produce una reorganización de intereses sociales y su vinculación con las instituciones políticas.
- Es posible que en el futuro la representación política pueda ser mucho más descentralizada que hasta ahora. Los partidos políticos programáticos podrían transformarse en organizaciones decisivas a nivel local y territorial, respondiendo al fenómeno, tantas veces confirmado por las encuestas, de que los ciudadanos perciben y articulan cada vez más sus problemas en su entorno, es decir, en el nivel local (en juntas locales, juntas de vecinos, etcétera). Eso vale sobre todo en el área de educación y salud. Sin embargo, las élites tradicionales son muchas veces más fuertes en las arenas locales que en el ámbito nacional y las oportunidades de implementar agendas progresivas son usualmente mayores a nivel nacional, donde también actúan otras fuerzas que limitan el poder de estas éli-

tes. Finalmente, también la descentralización puede estimular prácticas de clientelismo.

- La identificación de las contribuciones de los nuevos y viejos canales de representación y mediación política es parte importante de la investigación sobre la calidad de la representación y la responsabilidad política en las nuevas democracias latinoamericanas.
- La representación política se vio afectada además por el paralelismo del proceso de modernización y de democratización de las últimas dos décadas. Ambos procesos estuvieron, por un lado, interconectados entre sí; por el otro, obedecieron a diferentes lógicas. Lo nuevo fue que (bajo los imperativos de la economía en general y de los programas de ajuste en particular) las democracias cayeron cada vez más bajo el dictado de la eficiencia. La modernización fue, por un lado, pensada desde la lógica del mercado, no del Estado, y por el otro se desarrolló en un mundo globalizado. Los principios del mercado invadieron el espacio de la sociedad de tal manera que se habló de una "sociedad de mercado", de una "nueva sociabilidad", incompatible con el principio del *animus societatis* y de la solidaridad (Lechner, 1997, 2). El mercado fue entendido en primer lugar como un instrumento técnico, dejando de lado toda consideración ética y normativa, que era un componente indispensable en los conceptos del mercado de los pensadores clásicos.
- Lo importante en nuestro contexto es que la democracia sirvió durante la década de los años ochenta y gran parte de los noventa como recurso de legitimación de la economía de mercado y quedó subordinada a la modernización, la cual muchas veces fue concebida en términos de las nuevas corrientes del pensamiento económico.
- Modernización y democracia fueron interconectadas a través de eficiencia y legitimación. Otra vez, las democracias no fueron democracias representativas y menos aún participativas, sino más bien, en el mejor de los casos, poliarquías (según la terminología de Robert Dahl) o "democracias delegativas" (O'Donnell, 1994).
- Al reduccionismo múltiple con respecto a la democracia y la modernización se agregó el reduccionismo en el concepto del Estado, el cual, en vez de ser comprendido como "un conjunto de relaciones sociales" (O'Donnell), fue reducido al aparato estatal, una visión que fue abandonada recién en la segunda mitad de los años noventa.⁸

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

Austeridad económica y restauración (o constitución) de regímenes democráticos

La llamada “década perdida” fue acompañada paradójicamente por una ola de democratización. Si bien las principales fuerzas que impulsaron estas transiciones democráticas fueron de origen interno, no se puede pasar por alto que ellas formaron parte de una “tercera ola” (Huntington, 1994) de democratización global. Entre las características importantes de esta ola pueden mencionarse la promoción de los derechos humanos por Estados fuertes y ONGs, la proliferación de nuevos movimientos sociales, y una serie de efectos de demostración, trasladados universalmente por los canales internacionales de comunicación. En este contexto, la globalización de normas ha fomentado directa o indirectamente la idea de derechos humanos y de gobiernos democráticamente legitimados. Las dos principales dinámicas de los años ochenta —la crisis económica persistente y la restauración (o la constitución) de regímenes democráticos— se inscribieron en estas tendencias globales.

En América Latina los procesos de globalización fueron percibidos al mismo tiempo como una amenaza y una oportunidad. Por un lado se observó que la globalización produce efectos de inseguridad, inestabilidad y desigualdad; por el otro, tanto la circulación global de valores, normas e ideas democráticas como de ciertos aspectos muchas veces ignorados de la liberalización económica, ofrecieron al mismo tiempo posibilidades de fortalecimiento de la ciudadanía y de la competitividad sistémica.

En el intento simultáneo de crear una nueva ciudadanía, de fortalecer las capacidades de los gobiernos democráticos y de enfrentar el desafío de la competitividad económica, se puede observar un proceso acelerado de cambio que conduce a nuevos problemas de inseguridad y a la urgencia de adaptarse rápidamente. La creciente desigualdad, profundizada por la globalización, está desafiando seriamente la gobernabilidad y exige políticas activas de redireccionamiento, basadas en un consenso lo más amplio posible. Estas políticas deben ser en gran parte de tipo estructural y de largo plazo porque las desigualdades y disparidades no van a desaparecer con la profundización del proceso de globalización, sino que se van a ahondar más. Se trata además de un proceso que en gran parte escapa al control de los tomadores de decisión nacionales.

Globalización y gobernabilidad en América Latina

La doble cara de la globalización económica y tecnológica, y sus impactos

Los impactos más visibles y directos de la globalización sobre la gobernabilidad surgen del proceso de la *globalización financiera*. La volatilidad de una gran parte de los flujos financieros impide a los gobiernos latinoamericanos una planificación a mediano y largo plazo; les obliga a medidas drásticas en cuanto al control del sector bancario, a la política cambiaria, fiscal, financiera (política de intereses y de precios), ocupacional y social, lo cual restringe dramáticamente su margen de maniobra a costa del sector productivo y del nivel de vida de una mayoría de la población. La brecha creciente entre una minoría de la “patria financiera” con rentas enormes (si bien fluctuantes) y “el resto” cada vez más marginalizado, aumenta la probabilidad de estallidos sociales. Frente al hecho de que la mayoría de las democracias latinoamericanas aún no están consolidadas (se trata en la mayoría de los casos —como un sinnúmero de trabajos politológicos muestra— de “democracias de guión”, “democracias delegativas”, “democracias *by default*”, “democracias bloqueadas”, “democracias modestas”, etcétera). Convulsiones de este tipo pueden llevar a situaciones de ingobernabilidad con la consecuencia de un *breakdown* de las instituciones representativas aún frágiles y/o “salidas” populistas (reforzando y ampliando así tendencias ya existentes en Perú, Venezuela y Ecuador, entre otros países). Este proceso se va a acelerar si las fuentes de financiamiento externo se agotan, sea por falta de *cash* por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) o por la desviación del capital privado hacia otros lugares del mundo (por el motivo que sea). Que ese peligro no es solamente un escenario teórico lo demuestran los acontecimientos en el contexto de las grandes crisis financieras de los últimos años, en México (1994/95), en los tigres asiáticos (1997/98), en Rusia (1998) y finalmente en Brasil (1999) (Bodemer, 1998).

La *globalización de la producción* no trae consigo consecuencias tan claras como la globalización financiera. Por un lado, la entrada de capital productivo (y con ello de tecnologías modernas) facilita y fomenta el proceso de modernización de la economía y aumenta su capacidad de adaptación a las exigencias del mercado mundial. Ambos fenómenos están ampliando las fuentes de legitimidad y gobernabilidad. Estos procesos pueden, sin embargo, al mismo tiempo llevar al *jobless growth*, es decir, arruinar sectores no competitivos, destruir puestos de trabajo y, por una política de compra de empresas nacionales, llevar a una colonización y extranjerización del sector productivo y de los servicios, con el resultado de que el gobierno nacional sea cada vez más un rehén de decisiones tomadas por empresas transnacionales y sus estrategias globales, diseñadas en las casas matrices de los países del Norte.

Las *políticas de privatizaciones* que forman parte integral de las políticas de ajuste, muestran la misma doble cara. Por un lado son bienvenidas porque ayudan a llenar las arcas públicas vacías (lo que posibilita pagar, en primer término, el servicio de la deuda externa) y contribuyen a la modernización económica; por el otro, se arriesga la venta total de la riqueza del país.

También la *globalización de la información y de la comunicación (I+C)* tiene dos caras. Por un lado aumenta la capacidad tecnológica en la planificación e implementación de los gobiernos y administraciones, acelera el proceso de descentralización y mejora las oportunidades de cogobierno a nivel regional y local –siempre presumiendo que los fondos correspondientes estén disponibles y que la voluntad política sigue existiendo para implementar una política adecuada. El avance tecnológico como la Internet, el uso del correo electrónico y otros, crea además las condiciones para una ciudadanía cada vez más informada e interactiva, fortalece a la sociedad civil y la hace más sensible en cuanto a omisiones del gobierno³. Finalmente, la globalización de la I+C no sólo produce efectos de compresión espacial y temporal sino que cambia al mismo tiempo el relacionamiento entre el Estado y los ciudadanos. El Estado no puede seguir controlando de manera efectiva la amplitud y el contenido del universo cognitivo de sus ciudadanos. Expresiones de aclamación, crítica implícita o explícita, o simplemente el conocimiento de otras formas de vida, entran de muy diversas maneras en la cotidianidad de la gente, formando ciudadanos con amplios términos de referencia, un mejor conocimiento de la pluralidad de puntos de vista y modos de vivir. La difusión de símbolos e historias de otras formas de existencia puede además y al mismo tiempo debilitar identidades territoriales tradicionales y conducir a una geografía afectiva diferente.

Sin embargo, tampoco en este terreno hay suficiente razón para un optimismo generalizado: Más allá de los límites arriba mencionados, los nuevos medios de I+C pueden también llevar a un comportamiento en el que se privilegie lo privado íntimo, socavar aún más el espacio público y agravar el proceso de despolitización y desencanto por lo público, lamentado desde hace años por muchos políticos y politólogos.

El transporte comunicacional de culturas de consumo, de noticias, de modas, de formas de divertirse, de ventas y mercadeo, los cuales a veces se superponen y coexisten en formas híbridas, exigen un nuevo concepto del ciudadano que reconcilie su papel de consumidor con aquel del *homo politicus* y no que los contraponga. Se debe evitar al mismo tiempo la trampa de transformar al ciudadano en un simple *homo oeconomicus* y la civilización en una pura “civilización de mercado” (sobre los peligros de esto, véase Stark, 1998, 84). Eso significa que necesitamos no sólo de más conocimientos sobre quién gobierna, sino al mismo tiempo sobre quién es gobernado. Lamentablemente, nuestros conocimientos al respecto son muy modestos. Después de dos décadas de rees-

tructuración económica y política en América Latina, necesitamos más datos empíricos sobre el universo cognitivo de los ciudadanos y los *intersubjective underpinnings* de las democracias en la región (Stark, 1998, 86 y ss.). Las encuestas del Latinobarómetro son valiosas al respecto, pero representan solamente un comienzo.

Globalización y “buen gobierno”

La cuestión fundamental del funcionamiento de cualquier sistema político es, según el politólogo norteamericano Adam Przeworski, el modo de relacionamiento entre los ciudadanos (*participants*) y el gobierno (*agents*) (Przeworski *et al.*, 1995; Przeworski, 1998). El problema es que la distancia entre ellos es normalmente muy grande, es decir, que la transmisión y transformación de la voluntad política de los *participants* en actitudes de los *agents* pasa por muchos filtros. Esto trae como resultado que los ciudadanos se sientan sin verdadera influencia, participación y control en esta cadena de la formación de la voluntad política. La falta de control se repite muchas veces en el nivel de los *agents* en la relación entre el gobierno y la administración. De esta situación surge la doble pregunta: ¿Cómo se puede garantizar: a) que aquello que los *participants* esperan políticamente y lo que los *agents* hacen se corresponda lo máximo posible y b) que la administración haga lo que el gobierno espera de ella (Lechner, 1998, 17 y ss.)?¹⁰

Ambas preguntas van mucho más allá del concepto corriente de gobernabilidad (en el sentido de *governance*). Basándose en la propuesta de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, corresponde enfocar la gobernabilidad de manera dinámica, señalando la necesidad de que la sociedad y el gobierno jerarquicen un conjunto consistente de propuestas –enmarcadas en las orientaciones económicas y sociales de la estrategia de “transformación productiva con equidad”– y obtengan un apoyo social sostenido para ésta, manteniendo la estabilidad del sistema.

Un gobierno democrático, para ser reconocido como un “buen gobierno”, tiene que responder por lo mínimo a cuatro criterios. Debe: 1) ser eficiente, es decir, orientar sus acciones según criterios de relación costos–beneficios; 2) ser eficaz, es decir, cumplir lo máximo posible sus metas (anteriormente) definidas (*output orientation*); 3) disponer de legitimidad, lo que significa ser elegido democráticamente y estar comprometido con un conjunto de valores básicos comunes; y finalmente 4) ser políticamente responsable, es decir, dar cuenta a sus ciudadanos (*accountability, input orientation*).

Históricamente, los sistemas políticos latinoamericanos no han dispuesto de los requerimientos necesarios para responder a estos imperativos, ni con respecto a la cultura política, ni en lo político–institucional, ni en el comportamien-

to de los *agents*, ni en lo económico. Esta situación cambió sólo parcialmente desde la transición a regímenes democráticos. En la cultura política y el comportamiento cotidiano sigue sobreviviendo en gran parte la vieja dicotomía entre reglas formales (la constitución, las leyes, etc.) y el comportamiento, de hecho, de las reglas informales. Vale mencionar aquí los fenómenos bien conocidos del paternalismo, personalismo, nepotismo, clientelismo e hiperlegalismo, además de fenómenos como los de los “diputados truchos” y de los “ñoquis” en Argentina; finalmente, dichos del tipo “la ley se obedece, pero no se cumple”, o “todo para los amigos, la ley para los enemigos”.

A estos legados históricos se agrega otro fenómeno. El Estado latinoamericano osciló históricamente y hasta nuestros días entre un Estado hipertrofiado y gordo, pero al mismo tiempo poco eficiente, y un Estado mínimo, arrinconado a las tareas elementales de la ley y el orden (Bodemer, 1993). Los Estados de ambos modelos carecían de capacidad de gestión e innovación – déficit que fueron aun potenciados por los requisitos de las políticas de ajuste y los impactos de la globalización.

En cuanto a la necesidad de valores básicos compartidos, se puede decir que hoy en día, según varias encuestas del Latinobarómetro, *democracy is the only game in town* (Linz) en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, donde hay grandes déficit es en la cuestión de la responsabilidad política. Una expresión clara al respecto es la corrupción endémica en muchos países de la región.

Con respecto a la eficacia, casi todos los gobiernos comparten los objetivos de “transformación productiva con equidad” (CEPAL) y democracia. La subordinación a los imperativos del “Consenso de Washington” los llevó, sin embargo, a una situación, en la cual el crecimiento alcanzó en los años noventa el 3% anual como promedio, una cifra modesta, mientras que la desigualdad se amplió vertiginosamente, fenómenos que pueden afectar seriamente la gobernabilidad a mediano plazo. Paul Krugman, con respecto al optimismo económico de los programas neoliberales de ajuste, habla de “tulipanes holandeses”, argumentando que la lucha contra la inflación y la reducción del déficit fiscal no garantizan de ninguna manera el crecimiento y que no llevan consigo automáticamente una distribución del ingreso equilibrada (Krugman, 1995).

Mientras la realidad política y económica en la primera mitad de la década de los noventa fue dominada, según las prioridades del “Consenso de Washington”, por una sobresaturación de la política por la economía, observamos hoy, como una reacción a las crisis financieras en Asia, Rusia y Brasil, una repolitización de lo económico. Una muestra clara del nuevo pensamiento (posterior al “Consenso de Washington”) es el Informe 1997 del Banco Mundial (Banco Mundial, 1997) y más recientemente el Informe 2000 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2000). Ambos documentos son la expresión de

un aprendizaje creciente de las organizaciones internacionales. Los gobiernos latinoamericanos no pueden seguir ocultándose frente a esa nueva situación detrás del FMI y sus imposiciones estandarizadas (en el marco de los programas de ajuste); más bien deben de actuar bajo su propia responsabilidad, definir reglas claras del juego político y económico, y garantizar su cumplimiento; construir una “nueva institucionalidad”; promover decididamente la segunda reforma del Estado; construir nuevas redes (*policy networks*) entre ellos y los actores sociales; y dar cuenta continuamente de sus actividades frente a los ciudadanos. Esto significa, además, que la lucha exitosa contra la inflación, la reducción del déficit fiscal, las medidas de desregulación, privatización y apertura, no sigan siendo las fuentes suficientes de legitimidad de los gobiernos que logren los votos mayoritarios en las urnas. Los ciudadanos exigen más bien, cada día más, políticas articuladas contra la deuda social acumulada, la corrupción endémica y el mal funcionamiento de las instituciones representativas.

LA NECESIDAD DE UNA NUEVA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Para evitar malentendidos: No hay ninguna duda de que una gran parte de las dificultades de la crisis económica y política en la que están sumidos muchos países, sobre todo en Europa y América Latina, se debe a la adaptación insuficiente de cada país y cada empresa a mercados mundiales cada vez más abiertos, en los que los competidores son cada vez más numerosos y las innovaciones técnicas hacen que sectores económicos enteros nazcan y mueran en una forma vertiginosa.

La necesidad de adaptarse al nuevo entorno afecta no solamente a los políticos, sindicatos y ciudadanos, sino también a los propios gerentes de las empresas. La transformación y adaptación requerida no es fácil, ya que a ella se oponen una multitud de intereses establecidos, pero es indispensable. Y cuanto más difícil y lenta sea, más se debilitará la competitividad del país en cuestión, y con ella su nivel de vida y de empleo. Eliminar la inflación, reducir el déficit fiscal¹¹, incrementar las exportaciones, dominar las nuevas tecnologías, contribuir a su desarrollo y, por consiguiente, elevar el nivel de la educación son imperativos que ningún país puede ignorar sin correr grandes riesgos. Por otra parte, sin embargo, atender a todo eso no garantiza un desarrollo sostenible con justicia social (CEPAL). Creer eso fue el gran error de las recetas de tipo neoliberal. El resultado de la globalización económica es una división internacional del trabajo más eficiente acompañada por una redistribución regresiva del ingreso, que a mediano plazo puede desembocar en violentos conflictos sociales. No es casual que los organismos internacionales de financiamiento (Banco Mundial, BID, FMI) hayan reaccionado entretanto a este posible escenario con reformulaciones de sus estrategias.

La globalización no es un término vacío ni un fantasma. Eso es lo más obvio en el campo financiero. En el ámbito de la producción, la globalización es menos una realidad que una estrategia. Sin embargo, mucho de lo que figura bajo el lema de la globalización es menos una realidad que un mito, y con eso —como John F. Kennedy dijo una vez— lo contrario de la verdad. No puede pasar desapercibido, sin embargo, que muchos de quienes toman decisiones políticas y económicas, tanto del norte como del sur, instrumentalizan el concepto de globalización con objetivos interesados y para desviar la atención de sus propios fracasos o negligencia, como sucede por ejemplo con respecto a la cuestión de la desocupación. Esa actitud es tanto más grave en cuanto que una serie de estudios empíricos demuestran que a pesar de los procesos de globalización, el marco nacional sigue siendo determinante para la estructura y el desarrollo de las economías nacionales y para las decisiones empresariales (Hirst y Thompson, 1998; Messner, 1998). Las instancias políticas no pueden sacudirse la responsabilidad atribuyéndole todas las culpas al mercado mundial y a la globalización. Esto se aplica tanto a los países industrializados como a las economías en desarrollo.

Las democracias latinoamericanas tienen que enfrentar a comienzos del nuevo siglo una paradoja. A pesar de que existe un creciente consenso internacional entre gobiernos e instituciones multilaterales de financiamiento respecto a la necesidad de repensar la capacidad del Estado, de invertir en capital humano y de readmitir su capacidad de regulación con el propósito de reducir las desigualdades económicas (las cuales amenazan la participación y la responsabilidad democrática), algunas fuerzas que surgen de la globalización están cuestionando la posibilidad y la capacidad de implementar estas reformas. Dicho de otra manera, existe una nueva disyuntiva entre la capacidad institucional de fomentar bienes públicos y las características estructurales de la economía global. Lo que necesitamos son investigaciones más profundas sobre oportunidades democráticas en el marco de la globalización, con referencia especial a estándares internacionales de transparencia y responsabilidad política en las áreas de inversión y financiamiento, fortalecimiento judicial y reformas legales, prácticas laborales, protección ambiental y profundización de la participación ciudadana.

Las distinciones entre lo público y lo privado, y entre lo político y lo no político, son cada vez más difíciles en el nuevo escenario. El fenómeno de la globalización lleva consigo una mezcla contradictoria de fuerzas democratizantes y de fuerzas que debilitan el potencial de la democracia. Hoy, como antes, la dirección que tomará este proceso depende en gran parte de decisiones políticas. El Banco Mundial sostiene con razón, ya en su Informe 1995, que las perspectivas del crecimiento seguirán dependiendo de los efectos de la política económica en cada país: “Las fuerzas de la globalización aumentan tanto los beneficios de una buena política como los costos de una política mala” (Banco

Mundial, 1995, 64)¹². Por ello es que la vieja cuestión de la responsabilidad política de los gobiernos (*accountability*) en las democracias representativas sigue vigente aún en los tiempos de la globalización. Lograr armonizar la globalización, la democracia representativa y la gobernabilidad es precisamente el gran desafío de los próximos años. No encararlo en forma constructiva sería un error que puede costarle igualmente caro a las democracias saturadas del Norte como a las todavía no consolidadas de América Latina.

NOTAS

1. En algunos países de la región han surgido alternativas a las redes clásicas de representación que vinculan a los ciudadanos con las instituciones políticas. Es el caso sobre todo de Ecuador, Brasil y Perú, más que el de Costa Rica y Uruguay.
2. La pregunta central en cuanto a los impactos de la televisión es si constituye la causa de la declinación de los partidos políticos o simplemente su reflejo.
3. Douglas Chalmers, Scott Martin y Kerianne Priester hablan de *redes asociativas*, las cuales vinculan de múltiples maneras a actores sociales con centros de decisión (Chalmers, Martin y Priester, 1997).
4. La desregulación de los mercados laborales y la reestructuración de las relaciones de trabajo han debilitado a los actores corporativistas y a las alianzas entre las corporaciones y los partidos políticos. En la misma dirección repercuten los efectos del postfordismo.
5. Este proceso se observa sobre todo en Brasil, Argentina y México.
6. Un caso extremo al respecto es Brasil.
7. Véase, por ejemplo, la avalancha de publicaciones en las librerías latinoamericanas sobre el *new public management* y los nuevos métodos de gerencia.
8. Un indicio llamativo del nuevo pensamiento es el Informe 1997 del Banco Mundial, *El Estado en un mundo de cambio* (Banco Mundial, 1997).
9. En este contexto vale la pena mencionar la puesta en marcha de una investigación de la Fundación Acceso en Costa Rica sobre la implementación y el uso de Internet por las ONGs centroamericanas.
10. El problema de la percepción mutua es decisiva en ambos contextos.

11. La eliminación de la inflación y la reducción del déficit fiscal no garantizan automáticamente el crecimiento. Suponer eso fue la equivocación del pensamiento dominante en los años ochenta y principios de los noventa (Krugman, 1995).
12. Estas palabras son el reflejo de una rehabilitación (aún indirecta) de la política por parte del Banco Mundial. Dos años más tarde, con el Informe 1997, el mensaje fue todavía más claro al respecto, como ya demuestra su título. *El Estado en un mundo de cambio* (Banco Mundial, 1997)

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL

- 1997 *Informe Anual. El Estado en un mundo de cambio*. Washington D.C.
 1995 *Informe Anual*. Washington D.C.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

- 2000 *Development beyonds Economics, 2000 Report*. Washington D.C.

BARRIOS, Harald

- 1999 "Konsolidierung der Demokratie-Substanz eines strapazierten Konzeptes", en Klaus Bodemer, Heinrich W. Krumwiede, Detlef Nolte y Hartmut Sangmeister (Editores), *Lateinamerika Jahrbuch 1999*. Frankfurt: Vervuert, 9-32.

BARRIOS, Harald y BOECKH, Andreas

- 2000 "Demokratie in Lateinamerika", en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 21, 19 de mayo, 10-15.

BODEMER, Klaus

- 1998 "La globalización. Un concepto y sus problemas", en *Nueva Sociedad*, (156), julio-agosto, 54-69.
 1993 "Estado gordo, Estado mínimo, Estado eficiente. Algunas anotaciones al debate sobre el rol del Estado en el proceso de desarrollo", en Klaus Bodemer (Compilador), *La reforma del Estado. Más allá de la privatización*. Montevideo, FESUR, 1998, 1-14.

CARRERAS, Sandra

- 1999 "Quince años en el laberinto democrático. Itinerario y aporías de un debate sobre América Latina", en *Nueva Sociedad*, (160), marzo-abril, 29-46.

CHALMERS, Douglas A., MARTIN, Scott B. y PRIESTER, Kerianne

- 1997 "Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?", en Douglas A. Chalmers et al. (Editors), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. England: Oxford University Press.

DAHL, Robert

- 1989 *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.
 1971 *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.

GARRETÓN, Manuel Antonio

- 1998 "Representatividad y partidos políticos. Los problemas actuales", en *Revista Argentina de Ciencia Política*, (2), diciembre, 91-98.

HAGOPIAN, Frances

- 1998 "Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990s: Pause, Reorganization, or Decline?", en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (Editors), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami (Florida): North-South Center Press/University of Miami, 99-141.

HIRST, Paul y THOMPSON, Graham

- 1998 *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*. Oxford: Blackwell.

HUNTINGTON, Samuel

- 1994 *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.

KRUGMAN, Paul

- 1995 "Dutch Tulips and Emerging Markets", en *Foreign Affairs*, July-August, 28-44.

LECHNER, Norbert

- 1999 "Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo", en Daniel Filmus (Compilador), *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: FLACSO/EUDEBA, 11-23.
 1997 *Thesen über Parteien und Zivilgesellschaft in Lateinamerika*. Bonn: Fundación Friedrich Ebert, mimeo.

MESSNER, Dirk

- 1998 *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*. Bonn: Dietz.

NOHLEN, Dieter

- 1993 "Lateinamerika zwischen Diktatur und Demokratie", en Detlef Junker, Dieter Nohlen y Hartmut Sangmeister (Editors), *Lateinamerika am Ende des 20 Jahrhunderts*. München: Beck, 12-26.

O'DONNELL, Guillermo

- 1994 "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, (5), 55-69.

PRZEWORSKI, Adam et al.

- 1998 "Acerca del diseño del Estado: Una perspectiva participante-agente", en *Revista Argentina de Ciencia Política*, (2), diciembre, 11-39.
 1995 *Sustainable Democracy*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

SCHMITTER, Philippe C.

1995 "Transitology: The Science or the Art of Democratization", en Joseph S. Tulchin (Editor), *The Consolidation of Democracy in Latin America*. London and Boulder: Lynne Rienner Publications, 11-41.

STARK, Jeffrey

1998 "Globalization and Democracy in Latin America", en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (Editors), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami (Florida): North-South Center Press/University of Miami, 67-98.



CONTRAPUNTO ENTRE REFORMA Y REVOLUCIÓN: LA DEMOCRACIA EN COSTA RICA Y GUATEMALA*

Edelberto Torres Rivas

INTRODUCCIÓN

Este es un ensayo que compara dos momentos distintos de la historia política de Guatemala y Costa Rica: *los años cuarenta y los finales del siglo XX*. Son dos momentos en que la vida democrática de ambos países experimenta posibilidades y cambios. La comparación entre la sociedad costarricense y el resto de sociedades centroamericanas se ha intentado de tiempo en tiempo. Para todos, más para los analistas del exterior que para quienes nacimos en la región, es un desafío intrigante preguntarse por qué se producen tan radicales diferencias especialmente entre Guatemala y Costa Rica.

Se argumenta que estos países forman una región¹ y que tuvieron un punto de partida común al formar una sola entidad colonial, hablan español y adoran a Cristo. Compartieron varios decenios de república independiente; produjeron y exportaron a los mismos países café y banano. Formaron una zona de libre comercio a partir de los años sesenta del siglo XX y pese a otras dificultades, mantienen una creciente comunicación. Ninguna de tales razones es valdera para encontrar semejanzas políticas. De hecho, las diferencias existen antes del arribo de los españoles, se acentúan con la experiencia colonial y se convierten en estructurales a partir de la implantación de la agricultura de exportación. Cada día que pasa la distancia intrarregional es mayor.

* Este trabajo fue elaborado durante una estadía de investigación en el David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard durante el segundo trimestre del año 2000.

Al proponer una comparación crítica entre Guatemala y Costa Rica en dos momentos parecidos de sus trayectorias, comprobamos una vieja hipótesis de la historiografía, que recuerda que las herencias del pasado pesan más como causa explicativa de la actualidad que mucho del movimiento de los actores en el presente. Los años cuarenta y comienzos de los cincuenta del siglo XX fueron decisivos en la historia política de Centroamérica, particularmente de Guatemala y Costa Rica. En ambos países ocurrieron fenómenos políticos que se relacionan directamente con sus posibilidades democráticas, su desarrollo social y político. Tales fenómenos fueron influenciados por los efectos que desde el exterior tuvo internamente el fin de la Segunda Guerra Mundial.

En los finales del siglo XX, se han vuelto a plantear coyunturas críticas en relación con la vida democrática. Lo que ocurre en Guatemala está relacionado con momentos revolucionarios; en cambio, lo de Costa Rica se registra en la lógica de las reformas. Los progresos en Guatemala han ocurrido con base en cambios violentos, con fracturas; en Costa Rica, dicho con pleonismo, ha sido como una continuidad sostenida. La de Guatemala es una historia de cataclismos sociales; la de Costa Rica un desarrollo con ligeros temblores, transaccionales. *Es este el dilema de revolución o reforma en el cambio político.*

El estudio de la excepcionalidad de Costa Rica ha sido abordado de diversas maneras que no es el propósito revisar. El último de esos intentos es el trabajo de D. Yashar (1997), que propone en la versión de la teoría de las élites, la explicación de los diferentes desarrollos y desenlaces en estos países. Hace ya muchos años, interesado en explicar la lógica de este *continuum* de la historia centroamericana que sitúa a Guatemala y a Costa Rica en los extremos, hice comparaciones estructurales y saqué conclusiones que después otros analistas se han encargado de examinar con más cuidado (Torres Rivas, 1975).

En aquel momento, calificué a la experiencia de Costa Rica como la de una *democracia aristocrática*, impresionado por los cruces y entreveros entre un núcleo cerrado de familias oligárquicas, de un origen común, cuyos cercanos lazos de sangre eran la garantía primaria para acceder al poder. Es esa la razón que tal vez explica para Costa Rica la suave competencia pacífica entre iguales, muchas veces tramposa, que manteniendo los buenos modales políticos le dio estabilidad al sistema. Sobre todo en la primera mitad del siglo XX. Y llamaba a la guatemalteca, una *dictadura plebeya*, subrayando la historia de cataclismos políticos, quizá porque acceden al poder peleando en nombre de la oligarquía caudillos que no vienen de sus filas. El ejemplo funesto, la peor de las experiencias autoritarias de este siglo (22 años cruentos), fue la de un advenedizo, Manuel Estrada Cabrera, abogado pobretón, mestizo, hijo ilegítimo, provinciano, reuniendo así todos los componentes personales que jamás exhibiría el hombre oligárquico².

LOS AÑOS CUARENTA: CALDERÓN GUARDIA Y ARÉVALO

En la década de los cuarenta surgieron en Centroamérica posibilidades de introducir reformas de fondo para propiciar cambios políticos y sociales, y avanzar en la construcción de regímenes democráticos. El impulso reformista estimulado por las condiciones favorables que produjo la Segunda Guerra Mundial, se adelantó en Costa Rica, pero se reconoce como una ola democratizadora que provocó la victoria antifascista, y que produjo cambios políticos en Venezuela, Argentina, Ecuador, Bolivia, Brasil, Honduras, El Salvador y Guatemala. En estos tres, las dictaduras militares, encabezadas por caudillos liberales, que del credo liberal ya no tenían memoria, fueron derribadas como siempre ha ocurrido con este modelo de poder autoritario: desde afuera y como resultado de una violenta protesta popular.

La historiografía se ha encargado de explicar suficientemente para Guatemala la expulsión del general Jorge Ubico, heredero degenerado del ideario liberal reformista. La acumulación de tensiones y problemas que se congelaron virtualmente en sus catorce años de dictadura (1931/44), el estancamiento económico, la asfixia de la vida social y cultural, los atroces métodos policíacos para asegurar el orden interior, condujeron a un estallido masivo de descontento en junio de 1944 y a un golpe cívico-militar en octubre de ese año. Y luego a la elección de Juan José Arévalo y al inicio de lo que en uso de un lenguaje más coloquial que ideológico, se llamó la "Revolución de Octubre", un verdadero punto de ruptura de la historia nacional.

El movimiento reformista se inicia en Costa Rica en 1940, con la elección del Dr. Rafael Angel Calderón Guardia, postulado por un partido conservador. Su elección fue, en consecuencia, un acto previsible en este sistema político, que no inquietó a nadie. Tal vez fue importante ese resultado porque interrumpió —de hecho, puso fin— al ciclo de los caudillos liberales, ya en una tercera edad ideológica (Ricardo Jiménez Oremano y Cleto González Víquez). La victoria del Partido Republicano no fue sino la victoria de uno de los partidos del orden. Una situación completamente distinta se experimentó en 1945 en Guatemala. La elección de Arévalo, filósofo, sin militancia política, enseñando en el exterior, fue el resultado de un movimiento revolucionario que puso fin también al ciclo de caudillos liberales.

La elección de Arévalo fue *un hecho anormal en la tradición política del país*. Una amplia coalición de fuerzas sociales antidictatoriales, apoyada por partidos políticos que tres meses antes no existían, lo llevó a la victoria con el 85% de los votos. Fue esa una alianza de partidos de centroizquierda, creados en el momento de la elección, con más fervor y entusiasmo que experiencia en los manejos políticos. La victoria de Calderón Guardia, fue la afirmación política de una importante fracción de la oligarquía terrateniente/comercial. La

de Arévalo, en cambio, fue percibida como una amenaza por la poderosa fracción oligárquica de las fuerzas que apoyaron la dictadura militar.

El papel del individuo en la historia es muy importante, sobre todo si en los momentos en que se plantean crisis, cambios estructurales urgentes, o lo que se llaman “coyunturas calientes” aparecen personalidades fuertes, dotadas de un instinto de oportunidad y de poder, que les permite situarse por encima de programas, facciones o compromisos inmediatos. Calderón Guardia, médico formado en Bélgica, y Arévalo, filósofo, formado en Argentina, llegaron al poder con inquietudes y proyectos personales resultado de sus particulares biografías. Personalidades fuertes, se movieron en un entorno al que impusieron sus convicciones y perspectivas.

La gestión de Calderón Guardia, impetuosa, se desarrolló a través de las tradicionales instancias institucionales, especialmente el parlamento. Respondía a una preocupación personal, sin duda sensibilizado por los agudos problemas sociales heredados de la crisis de los 30. Calderón inició su política social con la instauración del sistema de seguridad social (1941) y una reforma constitucional que estableció las llamadas garantías sociales, un conjunto declarativo de avanzados principios a favor de los derechos de los trabajadores (1943). En este mismo año promulgó el Código de Trabajo. La legislación laboral costarricense estuvo inspirada por la doctrina social cristiana contenida en las encíclicas papales (la *Rerum Novarum*, de Leon XIII, y la *Quadragesimo Anno*, de Pío XI).

Con una diferencia de cinco años, Arévalo hizo más o menos lo mismo, apoyado en una nueva Constitución (1945), que le dio el voto a los analfabetos, restableció la autonomía municipal y reconoció la propiedad privada como un derecho con función social. Promulgó el Código de Trabajo (1947) y meses después creó el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; dedicó por vez primera el mayor porcentaje presupuestal para la educación y promulgó la Ley de Arrendamiento Forzoso (1948) que obligó a los terratenientes a alquilar parcelas en tierra baldía a los campesinos. Lo de Arévalo fue calificada como una “modernización legislativa” que buscó establecer relaciones modernas entre el capital y el trabajo, reconocer los derechos básicos de los trabajadores y darle al ciudadano el mínimo de condiciones para el uso de sus derechos políticos. En un ambiente conservador, el *élan* reformista de esa modernización fue asumido como una revolución.

La coalición reformista en la que se apoyó Calderón Guardia fue más retadora que las medidas que propuso. Fue lo más aproximado a lo que en lenguaje figurado se llamaría un *matrimonio contra natura*: una sorprendente alianza entre la Iglesia Católica, el Partido Comunista y, como eje impulsor, un partido conservador haciendo reformas avanzadas. Esa coincidencia no fue de naturaleza ideológica sino táctica y política: el apoyo personal, abierto y direc-

to, del arzobispo de San José, Monseñor Sanabria, y la participación activa del Partido Comunista, representado por Manuel Mora. Esta alianza —obreros, grupos medios, un desprendimiento oligárquico— redefinió la configuración política del grupo agrario cafetalero dominante al que dividió de manera irreconciliable.

La alianza reformista que encabezó Arévalo tuvo como eje movilizador a las clases medias que así hicieron su aparición política. Los elementos más activos de la coalición arevalista —profesionales, estudiantes universitarios, oficiales militares, maestros, artesanos, obreros— formaron tres partidos políticos de centroizquierda, animados por una confusa voluntad modernizadora, sin ideología precisa, salvo la voluntad de construir un régimen democrático. El referente directo era la negación de la dictadura militar que se acababa de derribar. El surgimiento del Partido Comunista a finales de 1948, fue clandestino e ilegal hasta 1951. Arévalo y los principales dirigentes políticos le tuvieron poca simpatía. En Guatemala, la alta jerarquía de la Iglesia Católica fue claramente antidemocrática. El papel jugado por Monseñor Rossell y Arellano, profundamente anticomunista, contrasta con el de Monseñor Sanabria.

Las iniciativas políticas reformistas emprendidas por ambos gobiernos significaron importantes avances en la solución de la llamada cuestión social. Fueron de mayor eficacia en Costa Rica, porque se apoyaron en una estructura estatal ya existente y en una realidad nacional más consolidada. Ya esto marca una primera diferencia importante. Además, las nuevas políticas sociales en Costa Rica movilizaron un respaldo popular más coherente por la existencia de una cultura política más inclusiva, con actores sociales mejor organizados. En Guatemala, la introducción de las leyes sociales constituyeron una revolución por arriba, de tono muy declarativo y con efectos limitados al medio urbano (la ciudad capital), convocando un apoyo popular poderoso pero difuso; pero sobre todo despertando viejos odios ancestrales en la burguesía agraria.

Los dos proyectos de cambio fueron formalmente similares y la comparación en ese nivel (salvados los cinco años de diferencia), sugiere una enorme coincidencia. Ambas políticas recibieron el apoyo y el rechazo de importantes sectores de la opinión pública, que reaccionaron frente a la voluntad reformista de introducir un giro fundamental en las reglas del juego social. A ningún grupo patronal le agrada que le alteren las normas tradicionales de obediencia de sus grupos subalternos. No sólo es que la puja salarial pone en jaque los excedentes económicos. Es que se subvierte la inercia de las desigualdades que aseguran la supremacía moral y política de los propietarios. Sentarse a negociar con los subalternos ya es una derrota. En Costa Rica, el apoyo del Partido Comunista constituyó un elemento de exacerbación adicional al ya amenazado orden político. En Guatemala, la oposición de la Iglesia Católica al programa reformista jugó como factor similar, que alimentó el furor anticomunista. Calde-

rón Guardia y Arévalo perdieron el apoyo político de la élite dominante, aquél por su alianza con la izquierda, éste por su enfrentamiento con la Iglesia.

EN EL OJO DEL HURACÁN

En un escenario ya conflictivo, Calderón Guardia y Arévalo convocaron a elecciones presidenciales, en las que se ratificó el apoyo popular. A partir de aquí es esclarecedor cómo se define de manera desigual el desarrollo del conflicto, su naturaleza íntima. La andadura de la crisis y su desenlace se explican, en último análisis, *por la fuerza o la ausencia de una tradición auténticamente liberal* en Costa Rica y Guatemala, respectivamente. Esa es la tradición de respeto a la ley y a las instituciones, a las libertades políticas en cuyo centro está el individuo que tiene igualdad de oportunidades y derechos que el Estado protege y la sociedad promueve.

La oposición política, a la derecha de Calderón, creció en la calidad de su protesta utilizando la prensa y la Asamblea Legislativa. Canalizó su rechazo a la política calderonista a través de los partidos políticos. Y seguros del cambio en las elecciones presidenciales de 1944 con la victoria del caudillo conservador León Cortés, no esperaban la victoria de Teodoro Picado. El huracán de la crisis aumentó cuando este ratificó la política social reformista de Calderón y mantuvo su alianza con los comunistas. El fervor anticomunista aumentó porque en las elecciones legislativas de 1946, el número de diputados comunistas pasó de 4 a 6 y dos años después fueron 12. El clímax de la crisis llegó cuando la oposición anticomunista se presentó a las elecciones presidenciales de 1948 con un conocido periodista conservador, Otilio Ulate, que ganó el cargo pero perdió, a manos de la coalición progresista, el control de la Asamblea Legislativa. Hubo acusaciones mutuas de fraude; el Tribunal Electoral, integrado por ulatistas se disolvió antes de conocerse los resultados, y la Asamblea anuló la elección. Aquí aparece, recogiendo el descontento, José Figueres Ferrer.

En Guatemala, Arbenz ganó las elecciones de 1950 con un 72% de los votos, en una campaña en que el tema central fue la oferta de modernizar las estructuras básicas de la sociedad, empezando con la tenencia agraria. La política reformista en este país no dividió a la élite dominante sino la unificó. La victoria arbencista consolidó la oposición conservadora, que mantuvo la esperanza de que un militar no podía ser comunista. Pero desde 1951 no sólo tuvo el apoyo del Partido Comunista sino que bajo su inspiración Arbenz promulgó la ley de reforma agraria en junio de 1952. La coalición progresista tenía prisa por modernizar el país y bajo la influencia de una visión marxista llevó a sus límites la voluntad reformista: liberar al campesinado atado por el sistema de deudas, terminar con las relaciones semiserviles y entregar la tierra no cultivada a

quienes la solicitaran. Querían establecer así las bases sociales de la democracia y del desarrollo nacional. La grave crisis política alcanzó su momento decisivo cuando el mayor terrateniente del país, la United Fruit Co., fue afectado³.

En Costa Rica la élite oligárquica se dividió en diversos momentos, viviendo la sociedad un clima crecientemente violento (huelga de brazos caídos contra Picado, rechazo a la reforma electoral, protestas callejeras que se transformaron en brigadas de choque, etc.). Los años del gobierno Picado fueron de una extendida agitación social. El país entró en desconocido camino de violencia partidaria, polarización ideológica, huelgas y un enfrentamiento que descompuso la tradicional conducta pacífica de las relaciones políticas. Todo el año 1947 fue de una inestabilidad general y la elección de 1948, por su resultado contradictorio, el factor final que desencadenó una salida no democrática. Esta pareció justificada por razones electorales por parte de la oposición parlamentaria, que calificó la elección como fraudulenta. Figueres y su grupo empujaron la guerra civil pidiendo elecciones honestas, pero movido más por el temor al comunismo.

Ni con Arévalo ni con Arbenz los sectores conservadores hicieron una oposición democrática. La oligarquía no creó nunca un partido político. En la época de Ubico solo estuvo autorizado el Partido Liberal, que no era en realidad un partido sino una breve maquinaria electoral para que funcionara una irrealidad parlamentaria. La oposición oligárquica no pudo, en consecuencia, hacer oposición a través de algún partido, o en el parlamento, ni utilizar las instituciones del Estado. La raíz oligárquica y terrateniente explica que el malestar por las políticas reformistas, desde el inicio, se convirtiera en la lógica política del pasado, en un juego suma-cero. La derecha guatemalteca, incapaz de entender cómo podía autorizarse la libre organización sindical, o calificando de innecesaria la campaña de alfabetización porque era una puerta abierta a la indoctrinación comunista, se colocó en el plano inclinado al que lo llevaba el peso de su condición social: la defensa de sus intereses particulares como la defensa del sistema.

El ambiente a partir de 1946/48 en Costa Rica era muy parecido al de 1951/53 en Guatemala. El rompimiento del orden político ocurrió en los dos países, pero con resultados claramente distintos. En esta explicación lo que resulta decisivo es entender la diversa textura democrática de ambas sociedades.

LA IMPORTANCIA DE LA TEXTURA DEMOCRÁTICA

¿Eran ambas sociedades igualmente democráticas? ¡Sin duda, no! La red de relaciones sociales, económicas, culturales, ideológicas, heredadas que conforman la densidad democrática de un país, no sólo se reflejan en la práctica

electoral. Es probable que la elección de Arbenz haya sido más libre que la de Ulate. Pero recordemos que unas elecciones no bastan para hacer democrático a un régimen político. Tal vez sirvan para empezar a darle una textura democrática a la sociedad y al gobierno que las convoca. Para que sea democrático el régimen político *es necesario que lo sea el ambiente en que ellas se preparan y se desarrollan, y que esa calidad se mantenga cualesquiera sean los resultados*. Las elecciones ayudan a consolidar la vida democrática sólo si antes y después de realizadas se respetan los derechos políticos, y si esa legalidad se mantiene durante un buen tiempo.

La derecha guatemalteca, *jugando por vez primera a la concurrencia partidaria, no aceptó el veredicto de las urnas* porque nunca había experimentado la competencia política. En la tradición autoritaria, por definición, el contrincante no es un opositor sino un enemigo. Manejaban una concepción de la participación en que no cabía la disputa, el antagonismo. Por ello no les importó que la victoria de las fuerzas democráticas hubiese sido limpia y justa en 1950. El resultado reforzó su ánimo conspirativo: el golpe militar. A la derecha costarricense no le gustó ni la política reformista del calderonismo ni la victoria de Picado pero canalizaron su descontento a través de las instituciones democráticas: el ejercicio de la libertad de prensa, del partido político, de la oposición parlamentaria. *Manejaron la crisis en el interior de lo político*.

Yashar recuerda con acierto que la oligarquía guatemalteca entró al periodo reformista con una clara limitada tradición histórica de participación política y con un estrecho repertorio de instituciones políticas representativas (Yashar, 1996). Por carecer de partidos, la derecha recurrió en su protesta, por ejemplo, a la Asociación General de Agricultores (AGA), que agrupaba al núcleo más duro de los terratenientes. Pero una asociación gremial no puede intermediar políticamente entre la sociedad y el Estado. Al hacerlo, contaminó doblemente el ambiente: representó intereses corporativos privados, de clase, como si fuesen intereses nacionales; y planteó el conflicto fuera de la esfera política, como amenaza, ruptura, eco directo del juego suma-cero del que ya hablamos. Por lo demás, un gremio patronal no tiene hábitos de diálogo en la tradición oligárquica⁴. Desde 1948 abandonaron a la AGA y buscaron el apoyo de las dos instituciones nacionales existentes: la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas. Los unificó el pánico y el anticomunismo, que fue su salvación ideológica. Los ayudó la Guerra Fría y directamente la política norteamericana.

Las diferencias entre actores políticos en una sociedad democrática se resuelven en el interior del campo político, donde las fuerzas se miden electoralmente, utilizando al Estado y a la política, dentro de los límites que ellos establecen. Es decir, se enfrentan en el interior de las instituciones del Estado como campo de fuerzas políticas. Es peligroso trasladar la crisis a la sociedad, porque ahí ya no es la ley sino la fuerza la que decide. Resolver las diferencias

dentro del Estado significa privilegiar la política, el juego de competencias, las leyes, la opinión pública. La política democrática está basada en el acceso institucionalizado al poder, como lo hizo la élite conservadora costarricense, jugando en las elecciones de 1944, 46 y 48. La crisis se profundizó y su salida fue la guerra civil, planteada por la insurgencia de Figueres y su grupo. Esta no fue una salida democrática y *cabe la duda, en la tradición de este país, acerca de la necesidad del conflicto armado*. José Figueres, perseguido por el gobierno de Calderón, se había convertido, con su grupo, en una poderosa tercera fuerza anticomunista. Organizó la revuelta armada con ayuda del presidente Arévalo, y se alzó al saberse los resultados electorales. Este episodio se conoce en la historia nacional como "la guerra civil del 48". Figueres derrotó propiamente a las brigadas comunistas, ya que el ejército nacional era muy pequeño. El grueso de la oligarquía, opuesto a Calderón y a Picado, vieron con simpatía la acción militar de Figueres.

Su victoria tuvo efectos extraordinarios y contradictorios, que sólo se comprenden por la textura democrática de este país. Al derrotar al calderonismo derrotó a la oligarquía en su conjunto, no por el triunfo militar sino porque hizo suyo y desarrolló el programa reformista de aquel. Al derrotar al Partido Comunista tuvo opción para crear las bases para una sólida política social. En otras palabras, Figueres apoyó a la oligarquía para derrotar al frente progresista y luego, con la victoria, hizo suyo el programa social de la izquierda para enfrentar a la oligarquía. Todo eso en nombre del anticomunismo y con apoyo norteamericano. Retuvo el control del poder durante 18 meses (la Junta Fundadora de la Segunda República), apoyado en el éxito militar, período que aprovechó para impulsar una nueva y moderna constitución, abolir el ejército, nacionalizar la banca privada e imponer un impuesto único a los cafetaleros. Apoyado en los sectores medios creó su propio partido, el Partido Liberación Nacional (PLN). Al entregar el poder en 1949 a Otilio Ulate, el ganador de los comicios que originaron el conflicto, neutralizó el descontento de la oligarquía. Al ser electo presidente constitucional en 1953 se alzó con la más amplia mayoría nunca alcanzada (65%) y una nueva época empezó para el país. El papel de Figueres en la historia no ha sido aún bien analizado⁵.

Estos dos ejercicios democráticos terminaron de manera distinta. En Costa Rica la crisis del orden oligárquico encontró una salida democrática; en Guatemala, la solución fue perfiladamente autoritaria.

Las fuerzas protodemocráticas⁶ encabezadas por el figuerismo, se apoyaron en la división de la coalición conservadora, lo que facilitó la estrategia antioligárquica y modernizadora. Esto pudo ocurrir por la densidad democrática del país, incluyendo aquí la movilización del apoyo campesino, por el importante desempeño de las clases medias y sus partidos políticos, y *el fortalecimiento del papel del Estado*. Se terminan de poner, así, las bases de la demo-

cracia moderna en Costa Rica. En Guatemala, el frente oligárquico se reconstituyó agresivamente casi de inmediato, con las primeras medidas reformistas en el comienzo del gobierno de Arévalo. La coalición democrática fue perdiendo cohesión orgánica e ideológica, al escindirse gravemente el apoyo de las clases medias. El anticomunismo ganó la primera batalla, la de la conciencia pública, al movilizar el fondo colectivo del atraso; la Iglesia Católica y el apoyo norteamericano pusieron el resto, sensibilidad y dólares.

Arbenz y el frente de partidos revolucionarios, cada vez más radicalizados, tampoco buscaron la negociación. El país no tenía densidad democrática y el tono subversivo de la conspiración militar se marcó desde el inicio. El gobierno de Arévalo resistió 28 intentos de golpes de Estado, uno de los cuales, el del 18 de julio de 1948, fue una abierta lucha militar de 48 horas. Planteada la crisis en términos militares, la izquierda demostró incapacidad para reaccionar. Se buscó armar a los sectores populares, pero el ejército, que ya estaba en la conspiración, lo impidió. El proyecto reformista de Arbenz se hundió cuando el alto mando militar le restó el apoyo, con el país invadido por una fuerza mercenaria. Se vio obligado a renunciar, actuando así más como militar que como político. La oportunidad democrática en Guatemala se mantuvo por una década. Su fracaso abrió el peor período de dictaduras militares, que después de 1966 fueron contrainsurgentes. Más de 200.000 muertos es el trágico saldo de lo que vino después.

UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA GUATEMALA

A partir de 1982 se deterioró el poder contrainsurgente, y la alianza militar/empresarial que lo respaldaba se descompuso. Su síntoma mayor fue el golpe militar contra el gobierno del general Lucas. Este hecho marca el inicio del final de los gobiernos autoritarios. Hacia esas fechas las fuerzas guerrilleras habían sido militarmente derrotadas. En 1985 se decreta una nueva constitución que crea varias instituciones democráticas; la organización partidaria crece y pese a violaciones a los derechos humanos, la participación política se reconstituye. Hasta 1999, se han realizado cuatro elecciones generales, abiertas, competitivas y sin fraude. Con notorias dificultades, está en camino de consolidarse una democracia electoral.

¿Cómo se explica esta nueva oportunidad democrática? Hay diversas versiones. Se habla de un "camino popular hacia la democracia" argumentándose que sin la lucha guerrillera las fuerzas conservadoras habrían continuado la tradición autoritaria de gobierno. Además, los costos del conflicto habrían afectado de diversas maneras los intereses oligárquicos, situación en la que los dividendos de la paz resultaban mejores. Pero hay que recordar que la erosión de

la estructura autoritaria ocurrió como una crisis en el interior del ejército sin que en ella tuviera que ver la protesta popular. La convocatoria electoral de 1984 fue una decisión de la cúpula militar, por lo que la primera etapa de la transición se caracterizó por la asincronía de guerra y procesos democráticos, dándole a estos una radical ambigüedad. Otra versión interpreta la decisión militar de dejar el poder como parte de una estrategia contrainsurgente: legalizar el poder en manos civiles, para dedicarse a ganar la guerra, y de paso, dejar la desgastante administración de la crisis económica. Una tercera explicación atribuye la decisión de entregar el gobierno a los partidos políticos a las poderosas influencias del exterior. Sería el efecto de demostración de una "tercera ola" democratizadora mundial, en cuyo interior resultaría decisiva la presión de EE. UU. Su política exterior estaría ahora orientada a fomentar los procesos electorales, al punto de que hacen de una elección la única condición democrática.

Es mejor concluir que en la creación de la oportunidad democrática hay factores concurrentes, donde sin duda el escenario internacional es importante. Es evidente que no hay aquí un "camino revolucionario", un proceso impuesto desde abajo. La guerrilla se opuso firmemente a las primeras convocatorias electorales, pues sabía que eran tácticas para aislarla más. El desgaste del poder militar y su descrédito internacional fue un factor al que se sumó el cansancio en la población después de casi cuatro décadas de violencia criminal. El inicio de gobiernos civiles no significó un regreso militar a los cuarteles. Confirieron en que el proceso democrático, al igual que el conflicto armado, estarían bajo su control. Y así pudo ser con el primer gobierno, el del democristiano Vinicio Cerezo. No previeron los efectos democratizadores de las elecciones y del juego partidario, que se "escapó" de la vigilancia militar, ni las negociaciones de paz, que sólo fueron posibles porque había gobiernos civiles. El fortalecimiento del proceso democrático favoreció el fin del conflicto armado y éste, a su vez, fortaleció la transición democrática. La paz y la democracia se dan la mano para avanzar.

¿Hay cambios realmente? Por vez primera en cuatro décadas una generación de guatemaltecos vive en democracia y sin violencia armada, y las violaciones de los derechos humanos prácticamente han terminado. Pero hay serios obstáculos para la consolidación del proceso. El acuerdo de paz se firmó con un retraso de 14 años, que dio oportunidad para que en ese trecho se firmaran acuerdos sustantivos, compromisos que de honrarse, cambiarían la naturaleza de la actual sociedad guatemalteca. Pero el proceso de cumplimiento se viene debilitando aceleradamente. El gobierno de Arzú, que lo llevó a feliz término, se desentendió de cumplir algunos de los puntos torales: la supresión del Estado Mayor Presidencial, la reforma tributaria, el apoyo a las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico. El proceso sufrió un serio traspiés con la victoria del NO en el referéndum (16/V/1999), que hubiera permitido

elevanto a rango constitucional los principales acuerdos. Y el actual gobierno de Portillo ya desperdició la oportunidad de hacer esa tarea en los primeros cien días, cuando aún contaba con el millón y medio de votos que le dieron la victoria. La necesidad de construir la paz implica también rehacer el modelo económico de desarrollo bajo las nuevas condiciones de la globalización y, sobre todo, enfrentar las acentuadas condiciones de desigualdad y pobreza, ahora peores que antes del conflicto.

Resulta importante, de nuevo, la comparación con Costa Rica. Las fuerzas sociales que se interesan en el proyecto democrático en Guatemala son débiles, nuevas y sin ninguna cohesión orgánica. La transición desde la dictadura obedeció a una crisis de la cúpula militar y no a una demanda popular, de masas. En el campo democrático no hay partidos políticos sino una abigarrada presencia de organizaciones sociales, más vinculadas a la defensa de los derechos humanos y a los problemas de los grupos étnicos y de género. El conflicto destruyó el centro político y la izquierda es débil porque fue masacrada durante 36 años. La ex guerrilla, organizada en partido político (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG) se alzó con un 12% en las últimas elecciones de 1999; se mantiene escéptica y sin experiencia para el juego político/electoral. El tono político lo dan las pugnas entre partidos conservadores y entre estos y las cámaras empresariales unificadas en la todopoderosa Cámara de Empresarios de la Agricultura, el Comercio, la Industria y las Finanzas (CACIF). La Iglesia Católica se viene replegando paulatinamente, sin abandonar su denuncia por el respeto a los derechos humanos. El movimiento sindical sólo se mantiene por la evidencia de sus membretes, y el movimiento indígena, que tantas expectativas creó como una nueva fuerza social, está por ahora dividido, confundido y con una evidente pérdida de oportunidades. En suma, una sociedad civil débil, fragmentada y en proceso de constitución.

Hay preguntas difíciles. Si tal es la composición de fuerzas en un escenario en donde se construye la democracia, ¿qué sectores se comprometen en su fortalecimiento? ¿Por qué la élite burguesa, aliada histórica de los actores militares y ella misma de vocación autoritaria, acepta ahora las reglas del juego democrático? ¿Están los militares, que ganaron el conflicto, aceptando en este final de siglo, la majestad del poder civil?

Las respuestas no son difíciles sino sorprendentes. En Guatemala se transita a la democracia política bajo la dirección de actores conservadores que no creen plenamente en ella. Es un detalle importante recordar que por vez primera la burguesía agraria participa en elecciones competitivas, apoyándose por fin en partidos políticos y no sólo en sus gremios. Han entrado, por fuerza de las circunstancias que ellas no crearon, a escenarios donde se juega el poder sin ayuda militar. Ahora, son ciudadanos que aceptan el "enredo" de la democracia participativa porque hasta ahora están seguros de que no pueden perder.

Algunos autores que han estudiado el cambio político que trajo la guerra (Paige, 1997; Cardenal, 1995), consideran que en todo este período de crisis, con los efectos del conflicto y los provocados por la extraversion de la economía, cambió el perfil clasista de la oligarquía. Hoy día son otros los (o sus) intereses que privan en el mercado. Los intereses dominantes ya no están (exclusivamente) ni en la tierra, ni en la producción agrícola, sino en los servicios, en el comercio en gran escala, en la especulación financiera, en su articulación con inversionistas del exterior. Con los efectos de largo plazo de la guerra y los inmediatos de la globalización, el café deja de ser importante. Las remisiones de dinero de los guatemaltecos pobres, que están en el exterior, constituyen la mayor fuente de divisas. Esta sustitución de intereses habría determinado en el interior de la burguesía el razonamiento de que los costos de un conflicto tan prolongado terminaron por ser insoportables. Animados por la derrota de la guerrilla decidieron pagar el precio de la democracia. El ejemplo salvadoreño y de otros países democratizándose cuenta mucho.

Pero han entrado a este juego de incertidumbres sabiendo que en las actuales circunstancias *siempre podrían ganar*. Y así ha sido. Ha cambiado, por lo tanto, la conducta de la llamada "derecha desleal", esa que financió los escuadrones de la muerte y cuyos conflictos laborales los resolvían mandando a asesinar a la directiva sindical. Cambió también la izquierda guerrillera, que al firmar la paz, aceptó incorporarse como el ala política de izquierda del orden liberal. Y por ello ahora buscan con premura situarse en un aceptable centroizquierda. En estas condiciones, en los aspectos políticos de la democracia se avanza, pero se desentienden de las bases sociales y económicas, donde la inequidad es total.

Los militares aceptaron la paz como un efecto no previsto y que trajo el poder civil que contribuyeron a crear. El acuerdo sobre el papel del ejército en una sociedad democrática no ha sido debidamente cumplido. Mantienen su estructura básica, con un 30% menos de tropa pero un número igual de oficialidad, más presupuesto y con control político, de hecho, en las zonas rurales. Sin embargo, en la consolidación de la democracia, no constituyen una amenaza substantiva. Lo más grave es la ausencia de partidos democráticos o de fuerzas sociales organizadas, con coherencia, que puedan constituir el sostén de la modernidad política que el país necesita.

COSTA RICA: ¿AMENAZAS A SU DEMOCRACIA?

En Costa Rica el problema no es la consolidación de la democracia, como en Guatemala, sino su profundización. Este país empezó a tener rasgos excepcionales desde su fundación, sin que sean ciertas algunas de las explicaciones

que durante un tiempo se vinieron repitiendo. Una imagen idílica, falsa, para explicar la originalidad costarricense. Aquí hubo latifundio y hubo explotación campesina, hubo conflictos y reiterado fraude electoral. Pero durante años se fueron sembrando las semillas de la democracia moderna, que germinan hacia los años 50 del siglo XX. Para construirla fueron necesarios los largos años de estabilidad, la continuidad, la permanencia de instituciones liberales, como los partidos y las elecciones, la educación, la tolerancia, el manejo de los conflictos. Sin duda es importante la sedimentación de una tradición que luego se transforma y alimenta un mito: el del igualitarismo, el de la sociedad homogénea, sin conflictos, del campesino tenaz, del país democrático. La virtud del mito es su fuerza integradora, hacia delante, que se transmite a las nuevas generaciones y a las instituciones.

Una primera razón, en la coyuntura actual, es que la fuerza de los mitos se debilita y tal vez su crisis alimenta el sentido común, esa amplia opinión pública que hoy día repite que la democracia en Costa Rica está gravemente amenazada. Hemos encontrado varios analistas, nacionales y extranjeros, que llenos de temor, ven pruebas negativas allí donde sólo hay indicios. *Nuestro principal predicamento es que los problemas que enfrenta la democracia en Costa Rica son los propios de toda democracia avanzada.* Y en consecuencia su desafío es profundizarla. Sin duda, el sistema político de este país también enfrenta desafíos y dificultades. Pero como lo aconseja el texto bíblico, hay que desconfiar de las bocas que predican tempestades. De hecho, ninguna democracia es irreversible y como lo ha probado la historia de América Latina, viejas y nuevas democracias se descomponen con una atroz originalidad.

Una segunda y tal vez importante causa de las dificultades que padece en estos tiempos el sistema político es su retraso frente a los cambios que la sociedad costarricense ha venido experimentando, cambios acelerados en los últimos años. No se está pensando en el cambio predecible, que ocurre en toda sociedad, sino en los que introducen factores nuevos, propios de la coyuntura mundial y que por eso mismo alteran la normalidad de las transformaciones previsibles. Nos referimos a un cambio tan trascendental como imperceptible en virtud del cual *la economía de mercado va transformando estas sociedades, en sociedades de mercado.* Al mercantilizarse (en un sentido moderno) no sólo cambian los vínculos económicos sino muchas otras relaciones sociales, ahora regidas por las leyes y los valores del mercado. Las visiones tradicionales, arcaicas, del país y de la sociedad que el mito nacionalista alimentaba, dejan de corresponder con la realidad.

Esto tiene un efecto multidireccional, pero especialmente en relación con *las bases sociales de la democracia* y su fuerza hace que la estructura política se adapte con retrasos. La teoría del mercado libre proclama que no es necesaria la política, porque la soberanía del consumidor prevalece, y el mercado ase-

gura la libre elección. Y esto reduce el papel de la política, la vuelve innecesaria. Y si, como se dice entonces, la política se despolitiza (y se privatiza), se erosiona la vida democrática (Hobsbawm, 2000, 57). Los partidos debilitan su oferta electoral, tienden a parecerse y el aburrimiento llega, pero acompañado de narcisismo. De la misma manera que ocurre con las ideas políticas, la vida política hoy día parece estancarse en un “centro amplio y difuso”, en el que todos los partidos compiten por ocuparlo. La fuente del hastío ciudadano se origina en esta concurrencia, en la promesa de combinar lo uno y lo otro: libre mercado y Estado de bienestar, individualismo y justicia social, desregulación y gobernabilidad. Estar a favor de todo es mejor estrategia que definir bien una posición o establecer prioridades. Los partidos políticos juegan a todo para ser menos vulnerables a la deslealtad electoral. Es esto lo que está ocurriendo en Costa Rica, de manera similar a lo que experimentan aquellas sociedades donde la democracia funciona bien desde hace mucho tiempo. Se dice que “los partidos tienden a no diferenciarse” porque, en efecto, las opciones de política socioeconómica son pocas. No se definen ideológicamente, como en el pasado, y prefieren situarse en un “nuevo centro” que no es sino la llamada y mal comprendida “tercera vía”. Es esta una manera ingeniosa –y por momentos útil– de darle dignidad ideológica a la operación de capturar el voto menos ideológico y volátil, en la que apenas se distinguen los grandes partidos políticos. Como lo dijo un político francés, conquistar la mayoría consiste en dejarse perdonar por un mayor número de personas.

Algunas instituciones democráticas deben remozarse, particularmente la Asamblea Legislativa. Hoy día el tiempo del debate parlamentario tradicional tiende a ser menor en relación con el tiempo de trabajo de comisiones, donde la dimensión técnica es la más importante. Para que los diputados tengan presencia política, deben poder negociar los aspectos trascendentes de la política. Pero si, como ya ha ocurrido dos veces, las cúpulas, la élite, o casi “los caudillos” negocian de forma palaciega, en silencio, dejan en el aire las raíces de la democracia parlamentaria.

Esta es una sociedad de extendida clase media que ahora, además, se define por el consumo. El narcisismo individualista tiene hoy día a sus clases medias viéndose en el espejo pero sumidas en el hastío político, viviendo la superficialidad emocional del consumismo, cuya significación alegórica es la alegría de ver vitrinas en un *mall*, donde está comprobado que el 70% de los paseantes no compran. Multiplaza, el Mall San Pedro, el Real Cariari y otros que surgen por todas las direcciones de la ciudad, atraen masas. Un público que tiene serias reservas para asistir a un buen mitin político.

Todo esto tiene efectos perniciosos entre las nuevas generaciones que no vivieron el momento figuerista y menos aún, la experiencia popular del calderonismo. La sociedad de mercado y la dimensión negativa de la globalización

empujan intelectualmente a la identificación de la libertad con la elección individual, el fenómeno aberrante de tomar decisiones que no tienen en cuenta las consecuencias sociales de lo que se hace. Ahora se vuelve más difícil –por incompatible– la lucha por la libertad individual y la solidaridad colectiva. Esto debilita moralmente la democracia, pues la política democrática se produce en la medida en que es posible organizar al pueblo y actuar colectivamente en su provecho. Si todo esto se debilita, se pone en peligro la vida democrática. Este es el tipo de problemas que afectan a la política costarricense.

La fuerza de la tradición y de los mitos que alimentaron las viejas estructuras participativas, han perdido eficacia. Su capacidad reconstructiva revierte sus efectos, uno de los cuales es alimentar identidades. Y ni la política, ni la vida cotidiana, hoy día puede basarse en la percepción idílica que favoreció, por ejemplo, el extraordinario rechazo que esta sociedad tiene por los conflictos. Esta, hace mucho tiempo, que dejó de ser la patria de “labriegos sencillos”. Es importante advertir que la sociedad tica ya no es una comunidad, que las diferencias sociales se han acentuado y su visibilidad es aún mayor. El mito, tan fuerte en la sociedad costarricense, cuando no funciona más y antes de ser substituido, produce vacíos de inestabilidad cultural, emocional, política. La democracia deja de tener esas bases sociales y debe encontrar otras, profundizando sus urgencias de representatividad.

Otro efecto de los nuevos tiempos y no imputable a las élites políticas es que muchas opciones públicas dejan de tomarse en función de factores internos, como ocurrió hasta ahora. Es decir, cuando eran factores controlables políticamente. Ahora se obedece a influencias dinámicas que ocurren localmente, sin duda, pero que corresponden a determinaciones de la nueva interdependencia mundial (globalización). El sentido común del ciudadano lo lleva a acusar al ministro, al diputado o al presidente. Ellos no tienen alternativas. Un aspecto sensible es el desfundamiento del pacto socialdemócrata, que tanta nostalgia provoca. Pero las determinaciones del mercado empujan a políticas que producen mayores desigualdades sociales. Resulta paradójico, pero la concentración del ingreso y las desigualdades están asociadas a la modernización de la economía y a su competitividad, que debería alcanzar un límite que esperamos sea inmediato. Lo anterior podría ser motivo de condena moral, pero ella no ayuda al análisis del fenómeno. Aquí se hace añicos otra creencia popular, pues esta sociedad rechazaba las desigualdades y no está preparada para aceptarlas. Ahora serán mayores y más visibles y puede tener efectos en aumentar el descontento social.

Hay que mencionar otro factor asociado a esta nueva época. Recordemos que esta es una sociedad en que el Estado lo ha resuelto todo, o casi todo. *Es una democracia estatal*. Desde 1950, es en el interior del Estado y de los espacios públicos que establece su sólida presencia, donde se producen y se resuel-

ven los conflictos que dinamizan lo social. Y es desde el Estado donde se promueven los cambios sociales, económicos, políticos, que fundan la moderna democracia política y el desarrollo económico. Bastan dos ejemplos: a la oligarquía no hubo que aplicarle los métodos jacobinos de la expropiación para cambiarla. Desde el Estado se construyó el sistema cooperativo que debilitó el poder económico de los torrefactores (capital cafetalero/comercial). Con ayuda del Estado se cambió la variedad tradicional del café, que convirtió a Costa Rica en la zona de mayor productividad por hectárea sembrada del mundo, beneficiando así, sobre todo, al gran capital productor. Y fue el Estado el que al nacionalizar la banca, democratizó el crédito rural, creó un sistema de seguridad social universal e hizo de la educación pública un sistema de indiscutible calidad frente a la privada. Como es un buen administrador, los servicios de electricidad y comunicaciones siguen siendo servicios públicos. La crisis y la protesta contra el llamado “combo energético” prueban la fuerza del apoyo popular, que además se desentiende de los partidos políticos. *Esta movilización desde la sociedad civil no prueba la debilidad sino la salud de la democracia.*

El Estado, hoy día, tiene que dejar de hacer muchas de las cosas que ha venido haciendo y que quisiéramos que no abandonara. Entre otras, privatizar valiosos activos públicos. El terreno de la política monetaria, fiscal, cambiaría le está siendo reducido como una necesidad de ajustes permanentes conforme los cambios que ocurren en el mercado internacional. Ya mencionamos la política salarial, que obedece a las determinaciones de la productividad conforme estándares internacionales. El sistema de seguridad social está condenado a modificarse radicalmente. Las clases medias, base de la democracia, conviven mejor con el Estado que con el mercado. ¿Podrá el ciudadano promedio soportar un Estado que ya no hace favores? Son las relaciones entre el Estado y la sociedad, resultado de las desregulaciones las que se están alterando. *El Estado, pequeño pero no débil, tiene que cuidar activamente de que todos los ciudadanos puedan comerciar libremente en los mercados.*

La polarización social ha existido siempre, pero se oculta un tanto mejor en una sociedad democrática. La democracia también tiene el mérito de que disimula las polarizaciones ideológicas, pues en el nivel de las apariencias tiende a volver semejantes y hasta compartidos los valores políticos de quienes mandan y de quienes obedecen. El votante ahora se pregunta quién es capaz de hacer lo mismo, pero mejor. El régimen bipartidista es vigoroso pero las transacciones por arriba lo vuelven innecesario. Sin duda, una tercera fuerza, de mayor consistencia democrática, podría renovar la competencia electoral y darle nuevas oportunidades de participación a los nuevos ciudadanos. Es este un desafío histórico que puede profundizar la democracia. Pero si esto no ocurre es porque la nueva generación se ha desentendido de los valores de la vida pública. Hay una causación circular, el gato que gira para morderse la cola.

Tal vez habría que prever que en el futuro inmediato el fundamento de la democracia consensual costarricense podría alterarse. Tendría que darle paso a lo que Laclau/Mouffe llaman el más importante de los rasgos democráticos: el conflicto. Profundizar la democracia es hacer descansar la fuerza de la democracia no sólo en la unanimidad o el consenso sino en el pluralismo del conflicto. Y en la capacidad del poder para resolverlo con sus propios mecanismos legales. Si esta capacidad se debilita y las leyes no son respetadas, la dictadura está a la vuelta de la esquina. La democracia moderna tica es la única que no se apoyó en el momento de su constitución en un movimiento sindical fuerte en el sector privado. Sólo acepta huelgas de trabajadores de cuello azul. Más bien, se construyó reprimiéndolo. ¿Está preparada la sociedad para el conflicto social?

La conclusión de todo lo anterior es optimista. Las fuerzas que dinamizan la vida democrática en Costa Rica están siendo puestas a prueba con todo lo que ocurre desde 1998. Es, entonces, una crisis que apunta a su fortalecimiento y que necesita de una renovación del Estado tanto como de la sociedad civil. Lo de Guatemala, se maneja en un plano histórico distinto. Asistimos a la constitución de una democracia política, que tendrá que ser una democracia racial. El ambiente de paz es favorable y sin duda la voluntad mayoritaria también lo es, pero requiere de un Estado moderno y eficaz y de una sociedad civil que de paso a la organización sostenida de los intereses particulares que durante mucho tiempo fueron castigados al intentar hacerlo. Y particularmente de su sistema político, de la estructura de los partidos políticos. Experimentando momentos distintos, Guatemala y Costa Rica enfrentan el reto de renovarse para ir hacia delante.

NOTAS

1. Es tema de debate si como región física hay en el conjunto de Centro América continuidad en la fauna, la flora, la estructura tectónica, etcétera. No es posible en este texto entrar en esa discusión. Asumimos a Centroamérica como una región histórica y cultural. Sus vínculos económicos, pese a la crisis del Mercosur, se han fortalecido.
2. Veinte años después intenté una comparación (E. Torres Rivas, 1986) entre las personalidades de Arbenz, revolucionario, y Figueres, reformista, que a comienzos de los años cincuenta fueron promotores de políticas de modernización que como se dice en este trabajo, tuvieron resultados opuestos.

3. En la descripción de la crisis de ambos países se han omitido otros aspectos importantes. Se hace énfasis en los rasgos que la definieron, en una simplificación que solo se justifica por la naturaleza de este ensayo.
4. Por ejemplo, júzguense las razones por las cuales se opusieron a la legislación laboral: "...los líderes (sindicalistas) quieren el Código de Trabajo para provocar el desequilibrio económico total (del país) a fin de pedir y justificar la nacionalización de la tierra y la expropiación de los medios de producción... Estamos en capacidad de afirmar nuestra certeza en identificar la existencia de *un complot para paralizar la producción agrícola del país...*".
5. Ricker llama a estos personajes "heresthetics" porque tienen la facultad de jugar con el poder, de manipular situaciones contradictorias, de ganar en situaciones de ambigüedad que para otros serían condiciones insalvables. Arbenz dio indicios de esta facultad, que el final de su historia se encargó de negar (W. Ricker, 1986).
6. Esta síntesis deja de lado importantes aspectos de la reconstrucción democrática, tales como el papel jugado por los miembros del Centro de Estudios para los Problemas Nacionales, por el Partido Liberación Nacional, etcétera. Explicarlo todo en torno a Figueres es un recurso de presentación de este trabajo que no debe sobrepasar cierto número de páginas.

BIBLIOGRAFÍA

CARDENAL, Ana Sofía

1995 *Élites agrarias y democracia. Una explicación del proceso de transición salvadoreña*. Barcelona: Tesis doctoral en la Universidad Autónoma de Barcelona.

HOBBSAWM, Eric

2000 *On the Edge of the New Century*. New York: The New York Press.

PAIGE, Jeffrey

1997 *Coffee and Power*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

RICKER, William

1986 *The Art of Political Manipulation*. New Haven and London: Yale University Press.

RUESCHEMEYER, Dieter, HUBER-STEPHENS, Evelyne and STEPHENS, John D. 1992 *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

TORRES RIVAS, Edelberto

1993 "Personajes, ideologías y circunstancias: Lo socialdemócrata en Centroamérica", en M. Vellinga (Compilador), *La Socialdemocracia en América Latina*. México: Editorial Siglo XXI.

1975 "Síntesis histórica del proceso político en Centroamérica", en Edelberto Torres Rivas (Editor), *Centroamérica Hoy*. México: Siglo XXI.

YASHAR, Deborah J.

1997 *Demanding Democracy: Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s-1950s*. Stanford (CA): Stanford University Press.

EL PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN DE LOS ACTUALES SISTEMAS DE PARTIDOS POLÍTICOS EN CENTROAMÉRICA

Álvaro Artiga González

LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS CENTROAMERICANOS

Para el estudio de los sistemas de partidos, Bartolini (1994) identifica tres tipos de enfoques: a) genético, b) morfológico, y c) según modelos de competencia (o modelo espacial). El primero se centra en los procesos a través de los cuales se desarrollan y cristalizan los sistemas partidistas en una configuración concreta específica. El segundo se fija en las características de los sistemas, por ejemplo, el número de partidos, la distribución de las fuerzas electorales, la distancia ideológica, etcétera. En el tercer enfoque, lo central lo constituye la distribución de las opiniones y de las preferencias de los electores sobre un *continuum* de competencia –para muchos analistas, el eje izquierda-derecha. Estos enfoques no son excluyentes¹. Este trabajo combina los dos primeros enfoques en la medida en que se trata de dar cuenta de la gestación de la configuración de los sistemas de partidos centroamericanos.

¿En qué consiste esa configuración? Para responder a esta pregunta me fijaré en consideraciones cuantitativas y cualitativas.

Sobre las primeras comenzaré por el llamado *formato del sistema* (Sartori, 1992, 162). Es decir, el número de partidos. Aunque pareciera ser una operación sencilla y evidente, no existe unanimidad entre los estudiosos sobre los criterios para contar a los partidos que deben considerarse como configuradores del sistema de partidos. El problema más importante para determinar la cantidad de partidos que hay en un sistema político, según Lijphart (1987, 131), radica en si se tiene o no en cuenta a los partidos pequeños y, en todo caso, en el volumen que debe tener un partido para ser contabilizado. Sartori (1992, 154-157) pro-

puso unas normas para contar pero tienen el inconveniente de referirse sólo a los partidos que logran escaños en el parlamento. Desde este punto de vista, sus normas para contar nos sirven sólo parcialmente para estudiar los casos centroamericanos. Con anterioridad, Rae (1967) propuso utilizar un índice de fraccionización (F) basado en la fuerza (electoral o parlamentaria) de los partidos². Una ventaja de este índice es que puede utilizarse tanto para sistemas parlamentarios como para sistemas presidencialistas. Sin embargo, una desventaja de F reside en su lectura pues F varía entre 0 y 1. ¿Qué significa un valor de F de 0,67? Un sistema de tres partidos. ¿Qué significaría un valor de 0,73 para F ?

Laakso y Taagepera (1979) desarrollaron un índice para calcular directamente un "número efectivo de partidos" (N), tanto electorales como parlamentarios. Pero hay que tomar en cuenta que N refiere al número de partidos hipotéticos del mismo tamaño que tendrían el mismo efecto sobre la fraccionización del sistema que producen los partidos realmente existentes (Laakso y Taagepera, 1979)³. El índice de Laakso y Taagepera utiliza la misma información que el índice de Rae. Pero N tiene la ventaja de ser más fácilmente visualizado que F como el número de partidos. Por ejemplo, en un bipartidismo, o sistema con dos partidos más o menos con igual fuerza, N está muy cerca de 2, en tanto que F ronda el 0,5. Si N es 1,72 nos indica que el sistema tiende a la predominancia de uno de los partidos alejándose de la situación de bipartidismo.

Elaborado con base en los resultados de las dos últimas elecciones (parlamentarias y presidenciales) en cada uno de los países centroamericanos considerados en este trabajo, el cuadro 1 muestra una primera distinción: Costa Rica y Honduras están en la zona del bipartidismo mientras que Guatemala y El Salvador están en la zona del multipartidismo. El caso de Nicaragua merece un comentario especial. Tanto N_v como N_s (véase la nota 3) se incrementaron de un año electoral al otro. Es posible explicar este incremento no tanto por la existencia de un "tercer partido fuerte" sino por el efecto de la acumulación de los votos de 21 partidos al momento de realizar el cálculo.

Además del formato, expresado por N , vale la pena considerar el *tipo de competencia* que se establece entre los partidos. Si los principales partidos tienden a acercarse mutuamente, es decir, si la competencia es centrípeta, estaremos ante un sistema *moderado*. Si, por el contrario, los principales partidos tienden a separarse mutuamente, es decir, si la competencia es centrífuga, estaremos ante un sistema *polarizado*. Según Sani y Sartori, la polarización puede ser estudiada de dos formas diferentes: como la distancia percibida por las élites políticas (en especial, miembros del parlamento), en términos de cuán cercanos o alejados se sienten de los demás partidos, o bien como la distancia que resulta de un análisis de contenido de las plataformas electorales y/o de las posiciones ideológicas de los partidos (Sartori, 1992, 424-428). También es posible estudiar la polarización a partir de la autoubicación de los electores en una escala

izquierda-derecha (allí donde ésta sea relevante), de tal manera que los electores que se colocan a sí mismos en lugares extremos de dicha escala tienden a percibir a los partidos opuestos a sus preferencias en posiciones más alejadas. Cuando los electores se autoubican en las posiciones de centro (ya sea centroizquierda, centro o centroderecha) la competencia es moderada si se le compara con una situación en donde la mayoría del electorado se autoubica en los extremos o se identifica con partidos extremistas. Como los sistemas multipartidistas pueden adoptar cualquiera de estos dos tipos de competencia, Sartori (1992) propuso distinguir entre el pluralismo moderado y el pluralismo polarizado. De igual forma, los bipartidismos pueden ser también moderados o polarizados. Aunque este último caso no sea muy frecuente.

Cuadro 1
FORMATO DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS CENTROAMERICANOS
SEGÚN LAS ÚLTIMAS DOS ELECCIONES
(PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS)
EN CADA PAÍS

PAÍS	Elección presidencial		Elección parlamentaria		
	Año	N_v	Año	N_v	N_s
Guatemala	1995	4,7	1995	5,0	2,7
	1999	3,0	1999	n.d.	2,4
El Salvador	1994	3,0	1997	3,9	4,1*
	1999	2,7	2000	3,7	3,5
Honduras	1993	2,1	1993	2,1	2,0
	1997	2,2	1997	2,4	2,1
Nicaragua	1990	2,1	1990	2,2	2,1
	1996	2,5	1996	2,8	2,7
Costa Rica	1994	2,1	1994	2,7	2,3
	1998	2,4	1998	3,3	2,6*

FUENTE: *Elaboración propia sobre resultados oficiales.*

LEYENDA: *n.d. = no disponible.*

NOTA: * *Incremento debido a efectos de coalición o a la existencia de partidos provinciales.*

Además de lo relativo al formato y al tipo de competencia es necesario considerar una característica que permite diferenciar a los sistemas de partidos centroamericanos en relación al nivel de estabilidad (o estructuración) de la oferta partidista. Como puede apreciarse en el cuadro 2, Guatemala, El Salvador y Nicaragua muestran actualmente problemas para estructurar una oferta partidista estable. En las últimas tres elecciones presidenciales llevadas a cabo en estos tres países, la oferta partidista ha variado continuamente⁴. En cambio, ésta ha permanecido prácticamente constante en Honduras y Costa Rica.

Tomando en cuenta las tres características discutidas hasta aquí (formato, competencia y estabilidad de la oferta partidista), el cuadro 3 presenta la configuración de los actuales sistemas de partidos centroamericanos. Ahora podemos preguntarnos: ¿cómo se gestó tal configuración? Es hora de abandonar el enfoque morfológico y pasar al enfoque genético.

Cuadro 2
EVOLUCIÓN DE LA OFERTA PARTIDISTA SISTÉMICAMENTE RELEVANTE EN LOS TRES ÚLTIMOS PROCESOS ELECTORALES PRESIDENCIALES DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

País	A*	B*	C*
Guatemala	DCG UCN MAS PAN	DCG-UCN-PSD — — PAN FRG FDNG	— — — PAN FRG — URNG-DIA
El Salvador	ARENA PDC PCN	ARENA PDC PCN FMLN-CD-MNR	ARENA — — FMLN-USC CDU
Honduras	PLH PNH	PLH PNH	PLH PNH
Nicaragua	FSLN PCD PLI	FSLN — — UNO	FSLN — — — AL
Costa Rica	PLN PUSC	PLN PUSC	PLN PUSC

FUENTES: Artiga González (1996), Crahan (1993), FLACSO Costa Rica (1995), INCEP (1998), Rovira (1994), Torres Rivas (1992), Villacorta (1995).

LEYENDA:

Las siglas de los partidos políticos refieren a los siguientes:

Guatemala: DCG = Democracia Cristiana Guatemalteca. UCN = Unión del Centro Nacional. MAS = Movimiento de Acción Solidaria. PAN = Partido de Avanzada Nacional. PSD = Partido Socialista Democrático. FRG = Frente Republicano Guatemalteco. FDNG = Frente Democrático de la Nueva Guatemala. URNG = Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca.

El Salvador: ARENA = Alianza Republicana Nacionalista. PDC = Partido Demócrata Cristiano. PCN = Partido Conciliación Nacional. FMLN = Farabundo Martí para la Liberación Nacional. CD = Convergencia Democrática. MNR = Movimiento Nacional Revolucionario. USC = Unión Social Cristiana. CDU = Centro Democrático Unido.

Honduras: PLH = Partido Liberal de Honduras. PNH = Partido Nacional de Honduras.

Nicaragua: FSLN = Frente Sandinista de Liberación Nacional. PCD = Partido Conservador Demócrata. PLI = Partido Liberal Independiente. UNO = Unión Nacional Opositora. AL = Alianza Liberal.

Costa Rica: PLN = Partido Liberación Nacional. PUSC = Partido Unidad Social Cristiana.

NOTA:

*	Guatemala	A = 1990	B = 1995	C = 1999
	El Salvador	A = 1989	B = 1994	C = 1999
	Honduras	A = 1989	B = 1993	C = 1997
	Nicaragua	A = 1984	B = 1990	C = 1996
	Costa Rica	A = 1990	B = 1994	C = 1998

Cuadro 3
CONFIGURACIÓN DE LOS ACTUALES SISTEMAS DE PARTIDOS CENTROAMERICANOS

OFERTA PARTIDISTA	PATRONES DE INTERACCIÓN			
	Sistemas Bipolares		Sistemas Multipolares	
	Moderados	Polarizados	Moderados	Polarizados
Estructurada	Honduras Costa Rica			
Fluida		Nicaragua	Guatemala	El Salvador

FUENTE: Elaboración propia.

SOBRE LA GÉNESIS DE LOS ACTUALES SISTEMAS DE PARTIDOS CENTROAMERICANOS

La base analítica para este enfoque reside en la identificación de los llamados *clivajes*, líneas de conflicto o fracturas sociales. Bartolini (1994, 221) sostiene que los clivajes se transforman "en sistemas de partidos según alianzas específicas y oposiciones entre los principales grupos influidos por las complejas condiciones nacionales". Según sean esas alianzas así será la diversidad de sistemas de partidos resultante. Es posible, aunque no es necesario, que el número y la naturaleza de las líneas de ruptura que caracterizan a un país tiendan a encontrar su expresión en el número y la naturaleza de los partidos políticos existentes y en el tipo de coaliciones que pueden formarse (Bartolini, 1994)⁵. Es importante enfatizar que las líneas de división se agregan y combinan con frecuencia entre sí, dando lugar a configuraciones de alianzas entre grupos sociales diferentes las unas de las otras. En estas combinaciones pueden descansar las diversas configuraciones de los sistemas de partidos.

Al estudiar la génesis de los sistemas de partidos no basta con identificar *clivajes*. Es necesario considerar, además, la traducción política de esas líneas

de ruptura ya que algunas emergen y otras no en la configuración del sistema partidario; además, unas emergen con más o menos fuerza y profundidad que otras. Esto quiere decir, también, que no todos los *clivajes* sociales tienen una traducción política.

La permanencia o predominio de ciertos *clivajes* no garantiza, tampoco, la permanencia o predominio de los partidos y sistemas "montados" sobre esos *clivajes*. En la medida en que éstos son traducidos en términos de alianzas entre grupos sociales, la variabilidad de dichas alianzas no implica una variabilidad de los *clivajes*. Esto quiere decir que lo político no es mero reflejo de lo social. Por otro lado, las modificaciones que puede manifestar cualquier sistema de partidos pueden referirse no tanto a modificación en los *clivajes* sino a variación en las alianzas que los traducen. De acuerdo con este razonamiento, es posible postular que aun cuando los grupos involucrados en las alianzas cambien, el *tipo* de alianza puede continuar siendo el mismo en la medida en que la línea de división que sirve de base mantiene su importancia. En términos más concretos se puede decir que un sistema de partidos puede presentar una oferta partidista inestable, fluida, pese a que el sistema esté estructurado en bloques o polos electorales. La fluidez del sistema encontraría explicación en la traducción de una línea de ruptura al partido político. Secuencialmente, distintos partidos pueden expresar la traducción de un mismo *clivaje*.

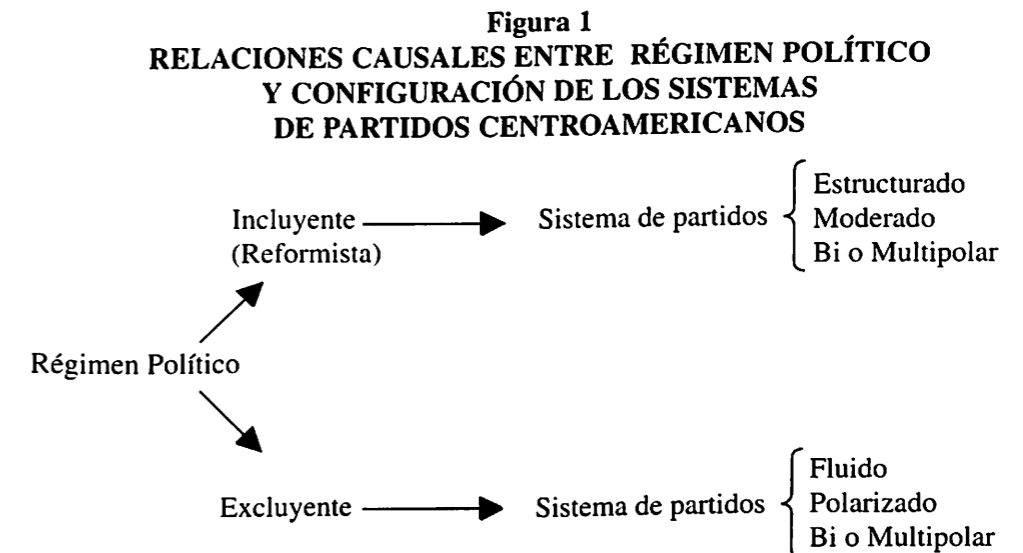
Por otra parte, la traducción política de los *clivajes* sociales es obra de las élites⁶. Los comportamientos y las interacciones entre las élites también dan origen al régimen político de una nación. A tal grado que detrás de las crisis del régimen es posible encontrar un conflicto entre élites. Cuando la crisis expresa un problema de inclusión/exclusión de algunas élites, éstas suelen actuar según alianzas de líneas de conflicto. Algunas veces lo hacen a través de gremios o asociaciones adoptando formas movimientistas. Otras veces lo hacen a través de partidos políticos. La opción a adoptar dependerá de las estrategias y de la eficacia percibida de esos medios. Cuanto más se recurra a los partidos políticos, más probable resulta la estructuración del sistema de partidos.

La persistencia de un régimen excluyente, ya sea de demandas políticamente relevantes, ya sea de los actores que se autoproclaman portadores de esas demandas, puede terminar conduciendo a la adopción de comportamientos antirrégimen. En un primer momento se tratará de posicionamientos reformistas. La tozudez en los comportamientos excluyentes puede derivar, finalmente, en posturas revolucionarias. El juego político entre las élites adquiere, entonces, dimensiones polarizantes. ¿Cómo aplicamos todas estas ideas al análisis de los actuales sistemas de partidos centroamericanos?

¿La actual configuración de los sistemas de partidos centroamericanos es resultado de sus procesos de transición o se gestó previamente?⁷ ¿Es resultado de la instauración de un nuevo régimen o se gestó en el periodo autoritario? A

continuación expondré cómo la configuración de los actuales sistemas de partidos en Centroamérica se gestó durante los regímenes autoritarios. En el siguiente apartado mostraré brevemente cómo pudo afectar el cambio de régimen a la configuración partidista previamente gestada.

La figura 1 muestra las relaciones causales entre régimen político y configuración de los sistemas de partidos. Según dicha figura, cuanto más incluyente es el régimen político establecido por las élites en el poder, mayor es la probabilidad de que se estructure de forma moderada el sistema de partidos. A la inversa, cuanto más excluyente es el régimen político, mayor es la probabilidad para que el sistema resultante tenga una oferta partidista fluida y polarizada. Finalmente, la bi o multipolaridad del sistema depende del número de alianzas entre grupos pro o antirrégimen que encuentren traducción política.



Es posible demostrar que la naturaleza más o menos incluyente del régimen político autoritario influyó decisivamente en las características de los actuales sistemas de partidos centroamericanos⁸. En primer lugar, favoreció un movimiento de la bipolaridad a la multipolaridad asociado a los intentos de apertura o de inclusión de nuevos actores y demandas en el régimen. En la medida en que las viejas élites oligárquicas, a través del juego partidista, fueron incapaces de asimilar a nuevos actores o de implementar reformas sustanciales en la estructura de propiedad, nuevos partidos surgieron. Primero de carácter reformista, antirrégimen oligárquico, y posteriormente de carácter revolucionario, antisistema. Esta evolución se manifestó claramente en los casos de Guatemala y El Salvador. Por su parte, Honduras y Nicaragua no evolucionaron hacia la multipolaridad a pesar de poseer también un régimen oligárquico desde la independencia de España hasta el final del régimen autoritario. Estas diferencias pueden explicarse de la siguiente manera.

Mientras en Guatemala y El Salvador aparecieron grupos antioligárquicos relevantes, en Honduras la lucha política fue de naturaleza intraoligárquica. En los dos primeros países, a partir de 1944, los grupos antioligárquicos formaron nuevos partidos, como vehículos de participación de nuevos actores, pero en Honduras la dinámica partidista siguió estando marcada por los liberales y nacionales (herederos de los viejos partidos Liberal y Conservador de la posindependencia). Los impulsos reformistas en Honduras fueron controlados y manipulados por el Partido Liberal en su disputa con el Partido Nacional, representante de los grupos hondureños más conservadores (ejército, grandes terratenientes) y defensor de los intereses de las grandes empresas extranjeras.

El contraste entre el caso nicaragüense, y los casos guatemalteco y salvadoreño, ayuda a comprender por qué no se desarrolló la multipolaridad en el primero. La prolongada dictadura de la dinastía Somoza condicionó el carácter de la lucha política en Nicaragua. Grupos oligárquicos y antioligárquicos forman una alianza contra el régimen somocista. De esta forma, la bipolaridad en Nicaragua quedó expresada durante el régimen autoritario como una oposición entre somocistas y antisomocistas. Cuando el régimen somocista es superado, el polo antisomocista se desdobra en una nueva bipolaridad: sandinistas y antisandinistas. Además, la bipolaridad gestada en el periodo somocista no es una bipolaridad oligárquica/antioligárquica, como en los casos guatemalteco y salvadoreño donde lo antioligárquico constituye el polo reformista. En Nicaragua, lo reformista era antisomocista y en él cabían conservadores, liberales disidentes y revolucionarios.

La naturaleza relativamente más incluyente de actores políticos relevantes del régimen autoritario hondureño y costarricense, comparados con los casos guatemalteco y salvadoreño, está en la base de la moderación de los sistemas de partidos de Honduras y Costa Rica. Sin embargo, la mayor profundidad y continuidad del reformismo costarricense determina su orientación más centrista frente al caso hondureño, más tirado hacia la derecha. La imposibilidad práctica de reformas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua deriva en guerras civiles en los tres casos. La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) representan la traducción política de las alianzas de grupos no sólo antirrégimen sino antisistema. Los tres grupos están presentes antes de las transiciones pero las diferencias de fuerza entre ellos determina la continuidad posterior de la polarización previa. En la medida en que la URNG, como frente guerrillero, fue neutralizada rápidamente en los inicios de la década de los años ochenta, su fuerza política fue bastante menor que la del FMLN y el FSLN durante los procesos de negociación que propiciaron la finalización de los respectivos conflictos armados. Así se explica, en parte, que la disputa política en Guatemala se concentre actualmente en el ala

derecha del sistema. Esto hace que Guatemala comparta el multipartidismo con El Salvador pero no el tipo de competencia. ¿Cómo explicar esta diferencia? Si se observa lo ocurrido, en términos de alianzas entre grupos sociales, en las coyunturas de reforma agraria en ambos países resulta plausible la siguiente explicación. En Guatemala, alianzas entre civiles y militares tuvieron posicionamientos encontrados ante cualquier intento de una reforma agraria. En este sentido, es posible diferenciar dos grupos compuestos ambos por civiles y militares: un grupo reformista y el otro conservador. En El Salvador, civiles y militares casi siempre cerraron filas en un solo bloque opositor a cualquier intento de reforma agraria. Al traducirse políticamente estas alianzas o bloques, la derecha guatemalteca se aglutina en dos polos electorales que durante el proceso de transición van cristalizando en los actuales Partido de Avanzada Nacional (PAN) y el Frente Republicano Guatemalteco (FRG). Por su parte, la derecha salvadoreña transforma más bien su expresión política desde el "partido oficial de los militares", Partido Conciliación Nacional (PCN), al "partido oficial de los empresarios", Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

Hasta aquí he explicado muy brevemente la gestación del formato y los patrones de interacción moderados o polarizados de los actuales sistemas de partidos centroamericanos. ¿Qué decir respecto de la estructuración o fluidez de la oferta partidista? ¿Se trata también de una característica gestada en el periodo autoritario?

El cuadro 4 presenta de manera sintética y comparada una serie de etapas de desarrollo político según el régimen autoritario que prevalece en cada país en cada etapa. Al tratarse de una visión comparativa no todos los países pasan por todas las etapas. Al elaborar dicho cuadro he pretendido mostrar cómo las similares o diversas trayectorias políticas explican las semejanzas o diferencias en los sistemas de partidos centroamericanos gestados en el periodo autoritario¹⁰. En lo que respecta a la fluidez de los sistemas de partidos es posible constatar dos tipos de fluidez: de la oferta partidista como un todo y fluidez dentro de un bloque o polo partidista. Tanto en Guatemala como en El Salvador, a cambios en el régimen político (correspondientes al paso de una etapa a otra) correspondieron cambios en la oferta partidista en su totalidad. De tal manera que es posible identificar determinadas ofertas partidistas con etapas específicas. Por ejemplo, en las etapas de liberación truncada y de dictadura militar institucional para ambos países. Lo mismo para la etapa liberal en El Salvador. Además, estos dos países son los que más ofertas partidistas han desarrollado en su historia, así como son los dos países que más etapas políticas han vivido (ver cuadro 4). Resulta verosímil, pues, plantear que las dificultades para estructurar una oferta partidista están asociadas con la naturaleza excluyente de sus respectivos regímenes políticos que cada vez que se *metamorfoseaban* hacían surgir nuevas ofertas partidistas.

En la medida en que la política partidista se estructuró en bloques o polos oligárquico, reformista y revolucionario, la fluidez del sistema estuvo limitada por esos bloques. Es así como podría hablarse de fluidez *intra* bloques, al igual que se habla de volatilidad *intra* bloques (Gunther y Montero, 1994). Desde este punto de vista, esta fluidez tiene que ver más con la fluidez de las alianzas reformistas y revolucionarias que se van formando y reformando continuamente. Así, pues, se trata de una fluidez referida a acuerdos y discrepancias entre élites. A ello podría haber contribuido, además de las diferencias en cuanto a estrategias, el protagonismo de los líderes políticos. La mayor fluidez del sistema de partidos guatemalteco respecto del salvadoreño, siendo que ambos países recorren similares trayectorias políticas, se explica justamente en los mayores disensos en el bloque pro oligárquico guatemalteco.

Cuadro 4
ETAPAS EN EL DESARROLLO POLÍTICO
DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS
(1824-1997)

Etapa	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
República Federal	X	X	X	X	X
Conservadora	X	X	X	X	X
Liberal	X	X	—	X	X
Dictadura militar-personalista	X	X	X	X	—
Liberalización truncada	X	X	X	—	—
Dictadura militar-institucional	X	X	X	—	—
Transición reciente	X	X	X	X	—

FUENTE: Artiga González (1999).

TRANSICIÓN POLÍTICA, SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS

En la medida en que la mayoría de las transiciones centroamericanas fueron prolongadas en el tiempo, el análisis del periodo por ellas definido muestra la presencia de continuidades y novedades respecto del periodo autoritario. Esto quiere decir, en primer lugar, que los sistemas de partidos que surgen de las transiciones no nacen de la nada. Las características que actualmente definen su configuración fueron gestadas en el periodo autoritario. En segundo lugar, las novedades refieren primordialmente a la oferta partidista¹¹ y no tanto a los patrones de interacción¹². En tanto novedades, están directamente asociadas a la transición, son producto de ésta. Pero, que las novedades se concentren en la oferta partidista no quiere decir que no existan continuidades también aquí. Por ejemplo, en las ofertas partidistas de El Salvador y Honduras hay partidos que

ya existían en el periodo autoritario: PCN y PDC, en el primer caso, y PL y PN, en el segundo caso.

¿Qué papel jugaron entonces los sistemas electorales adoptados en las transiciones políticas desde los diversos regímenes autoritarios? Para responder esta pregunta procederé al análisis de la proporcionalidad y de los efectos reductores de aquéllos. Además, del efecto del tipo de fórmula electoral empleado.

Se sabe que a pesar de que los sistemas electorales de representación proporcional pretenden repartir escaños de acuerdo al total, o a la proporción, de votos que obtiene cada partido, se ha constatado que, ya sea intencionalmente o no, se producen efectos desproporcionales y rara vez se obtiene una correspondencia exacta entre proporción de votos y escaños. Entre los índices elaborados para medir la proporcionalidad de un sistema particular y hacer comparaciones con otros sistemas electorales se encuentra el *índice de proporcionalidad de Rose*¹³. Cuanto más se acerque el valor de este índice a 100, mayor será la proporcionalidad del sistema en consideración.

Los efectos reductores (*r*) de los sistemas electorales se refieren a las posibilidades que tienen los partidos para participar en el reparto de escaños¹⁴. El máximo valor para *r* es 1 (100%). A medida que disminuye *r* los efectos reductores del sistema son menores hasta el punto en que no se dan tales efectos, es decir, una situación donde todos los partidos en la contienda electoral alcanzan al menos un escaño. La reducción del número de partidos parlamentarios puede lograrse vía el establecimiento de barreras legales o mediante la manipulación del tamaño de la circunscripción o con el uso de determinada fórmula electoral, de tal manera que se produzcan una especie de barreras teóricas (de inclusión o exclusión) para entrar al reparto de escaños (Lijphart, 1994, 25-30; Taagepera & Shugart, 1989, 274-277).

El cuadro 5 muestra los valores que asumen el índice de Rose y *r* en los cinco países centroamericanos para el periodo que va desde 1980 hasta 2000. Se incluyen los promedios para facilitar la comparación. Lo primero que salta a la vista es la diversidad en los valores de aquellos índices. Se puede demostrar que tal diversidad corresponde a las diversas combinaciones y variedades de los elementos que constituyen la sistemática electoral. Sin embargo, no es este el lugar para llevar a cabo esta tarea. Aquí me interesa discutir si los distintos sistemas electorales adoptados durante las transiciones en cada uno de los países centroamericanos han tenido, vía efectos desproporcionales y reductores, alguna influencia en la configuración de los respectivos sistemas de partidos.

En términos medios, Guatemala ha adoptado un sistema electoral proporcional que produce los mayores efectos desproporcionales y reductores mientras que el de Nicaragua produce los menores efectos reductores y una de las mayores proporcionalidades, junto con Honduras. Nótese también que aunque

Cuadro 5
PROPORCIONALIDAD Y EFECTOS REDUCTORES DE LOS SISTEMAS
ELECTORALES CENTROAMERICANOS
(Porcentajes)

País	Año	Índice de Rose	R
Guatemala	1985	83,1	33,3
	1990	82,2	35,3
	1994	89,2	28,6
	1995	84,3	46,0
	1999	n.d.	n.d.
	Promedio	84,7	35,8
El Salvador	1982	94,2	5,9
	1985	86,9	3,7
	1988	95,9	11,1
	1991	93,5	9,1
	1994	92,8	11,4
	1997	93,6	0,0
	2000	92,4	8,0
	Promedio	92,8	8,0
Honduras	1980	97,4	4,5
	1981	99,0	0,0
	1985	98,5	0,0
	1989	97,6	4,7
	1993	98,1	4,7
	1997	95,3	12,5
	Promedio	97,7	4,4
Nicaragua	1984	96,0	0,0
	1990	98,3	4,5
	1996	96,6	3,6
	Promedio	97,1	2,7
Costa Rica	1982	96,0	8,0
	1986	96,0	12,0
	1990	95,2	15,4
	1994	94,4	14,8
	1998	92,3	0,0
	Promedio	94,8	10,0

FUENTE: *Elaboración propia.*
 LEYENDA: *n.d. = no disponible.*

no "transita" entre 1980 y 1997, Costa Rica tiene también unos altos efectos reductores, por arriba del caso salvadoreño cuyo sistema electoral produce una menor proporcionalidad que el de Costa Rica. ¿Existe alguna relación entre estos índices y la configuración de los actuales sistemas de partidos centroamericanos? Sobre este tema, Nohlen (1994, 332-355) ha planteado que el sistema electoral es sólo un factor más entre otros que influyen en la configuración de los sistemas de partidos. No niega que haya una relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos pero rechaza la formulación de que un sistema electoral conduce a determinadas consecuencias, por ejemplo, sobre el formato del sistema. Si acaso, "los sistemas electorales fortalecen o debilitan ciertos procesos que emanan de las fuerzas sociales". Desde esta perspectiva resultaría vano buscar una lógica causal entre sistemas electorales adoptados en las transiciones y configuración de los actuales sistemas partidistas centroamericanos, sin considerar otros elementos que inciden en esta última.

En la medida en que la configuración sistémica se gestó en el periodo autoritario, los sistemas electorales no son causa de dicha configuración en Centroamérica. Sin embargo, como normativa del juego electoral, los sistemas electorales constriñen los comportamientos y estrategias de los partidos. Favorecen ciertas tendencias sistémicas que los partidos pueden, o no, aprovechar para sacar ventajas electorales. Así, el sistema electoral proporcional para la elección de diputados combinado con el uso de un sistema de mayoría absoluta para la elección presidencial refuerzan las tendencias multipartidistas. La ilusión de alcanzar escaños legislativos impulsa a los partidos a competir separadamente, máxime si la elección se celebra simultáneamente con la disputa presidencial. Ahora bien, aunque se favorezca el multipartidismo (o cuando menos un formato de tres), eso no quiere decir que los sistemas tiendan a la fragmentación. Para evitar este fenómeno se introducen diseños electorales con altos efectos reductores o menos proporcionales.

¿Por qué no resultaron multipartidismos los sistemas de Costa Rica, Honduras y Nicaragua siendo que también recurren a sistemas proporcionales para elecciones parlamentarias? Ya hemos visto que la bipolaridad de estos sistemas se gestó antes de las transiciones. El paso al multipartidismo queda bloqueado por la utilización de un diseño electoral que combina: simultaneidad y mayoría relativa o simple para la elección presidencial. El efecto combinado de ambos opera como una camisa de fuerza sobre los partidos en sus aspiraciones de alcanzar la mayor cuota de poder posible. El cuadro 6 sugiere una asociación entre mayoría relativa o simple con la bipolaridad: allí donde hay mayoría absoluta, hay multipartidismos, y allí donde hay mayoría relativa o simple, hay bipartidismos o sistemas bipolares. En el mismo cuadro he agregado información sobre el recurso, o no, al *ballotage*. La diferencia crucial para explicar el reforzamiento del multipartidismo o del bipartidismo recae en el tipo de mayoría exigido.

Cuadro 6
SISTEMAS ELECTORALES CENTROAMERICANOS
(ÚLTIMA ELECCIÓN PRESIDENCIAL)

País	Año	Mayoría requerida	Ballotage
Guatemala	1999	Absoluta	Sí
El Salvador	1999	Absoluta	Sí
Honduras	1997	Simple	No
Nicaragua	1996	Al menos, 45% votos válidos	Sí
Costa Rica	1998	Más del 40% votos válidos	Sí

FUENTE: *Elaboración propia.*

En resumen, el análisis sobre los efectos de los sistemas electorales adoptados durante las transiciones pone de manifiesto su papel en cuanto al reforzamiento de tendencias histórico-políticas previas que dependen más del comportamiento y de los objetivos y estrategias de las cúpulas partidistas. Dicho papel no es inmediato. Por ejemplo, la bi o multipolaridad de los sistemas se explica mejor por la historia política de cada país según que hayan surgido, o no, opciones prooligárquicas, reformistas y revolucionarias, y por la división existente, o no, en el interior de cada uno de estos bloques. Por otro lado, la moderación o polarización de los sistemas de partidos se ve reforzada por los sistemas electorales en la medida en que sus efectos desproporcionales o reductores favorecen a los partidos que predominan en el sistema, ya sea de forma moderada, ya sea de forma polarizada. *Cuáles concretamente sean estos partidos es algo que ya no depende del sistema electoral.*

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los actuales sistemas de partidos centroamericanos se gestaron antes de las transiciones políticas. No tanto en relación con la oferta partidista concreta de cada sistema sino respecto a las características que definen su actual configuración: la estructuración/fluidez de la oferta partidista y los patrones de interacción (el formato y el tipo de competencia). La novedad que aporta el periodo de cambio de régimen está en la expresión partidista de estas características. En las transiciones surgieron partidos nuevos que hoy predominan en la competencia electoral y parlamentaria en Guatemala, El Salvador, Nicaragua e incluso Costa Rica. Honduras es la excepción que está vinculada al modo pacífico del cambio de régimen.

Los sistemas electorales adoptados en los nuevos regímenes han contribuido a consolidar tendencias de lucha y competencia político-partidista gesta-

das durante el periodo autoritario. Gracias a los efectos desproporcionales y reductores de los sistemas electorales y al recurso a diversas fórmulas mayoritarias para la elección presidencial, los sistemas de partidos de Costa Rica y Honduras reforzaron su bipolaridad y moderación de la competencia. Por su parte, Guatemala y El Salvador reforzaron su multipolaridad. El Salvador y Nicaragua consolidaron la polarización de la competencia mientras que Guatemala permanece con una competencia moderada en el ala derecha del sistema. Así las cosas, los sistemas electorales adoptados con posterioridad a las transiciones no han tenido efectos unívocos sobre los sistemas de partidos. Su impacto ha dependido, más bien, de las condiciones concretas del país en donde se implementaron, reforzando las tendencias partidistas previas.

NOTAS

1. Un enfoque adicional surge de los estudios de las transiciones políticas. En éste el acento está puesto en el sistema de partidos que resulta del cambio de régimen. Ver, por ejemplo, Alcántara (1994, 27-32).
2. Si se considera la fuerza electoral (caudal de votos), el índice de fraccionalización se expresa por: $F = 1 - \sum Vi^2$, donde Vi se refiere a la proporción de votos del i -ésimo partido. Si, en cambio, se trabaja con partidos parlamentarios, el índice de fraccionalización viene dado por: $F = 1 - \sum Si^2$, donde Si es la proporción de escaños del i -ésimo partido.
3. Si se utilizan los votos, N se convierte en Nv y se calcula por la fórmula: $Nv = 1 / (\sum Vi^2)$, donde Vi es la proporción de votos del i -ésimo partido. Si se utilizan los escaños, N se convierte en Ns y se calcula así: $Ns = 1 / (\sum Si^2)$, donde Si es la proporción de escaños del i -ésimo partido.
4. Aunque en menor medida para el caso salvadoreño.
5. Esta relación no es directa ni mecánica. Puede haber clivajes que no encuentren expresión en partido alguno, así como puede haber partidos que tampoco expresen ningún clivaje. Aquí pueden estar mediando, entre otras, consideraciones de estrategia organizativa y electoral.
6. Entiendo por élites, las personas o grupos de personas que están en capacidad, gracias a sus posiciones estratégicas en organizaciones de mucho poder, de afectar al sistema político regular y sustancialmente. Las élites están compuestas por los agentes decisores de las organizaciones y movimientos más grandes y de mayores recursos políticos, gubernamentales, económicos, militares, académicos, comunicativos y culturales (Burton, Gunther y Highley, 1992, 8).

7. Esta pregunta es válida incluso para el caso costarricense aunque su transición hay que ubicarla entre 1948 y 1953. Para los otros cuatro países el periodo de transiciones se extiende desde 1979, con la Revolución Sandinista, hasta 1999, con la celebración de elecciones libres en Guatemala.
8. Un análisis más extenso puede verse en Artiga González (1999).
9. Si bien es cierto que entre 1975 y 1976 el gobierno militar encabezado por el coronel Arturo Armando Molina quiso implementar un proyecto de transformación agraria, fracasó en dicho intento ante las presiones provenientes de los terratenientes que se verían afectados en la región oriental del país en alianza con la Asociación Nacional de la Empresa Privada. Al final, el gobierno militar terminó plegándose para evitar un mayor enfrentamiento con la empresa privada salvadoreña.
10. Razones de espacio me impiden extenderme aquí en este punto. Para mayores detalles consultar Artiga González (1999).
11. Por ejemplo la conversión en partidos políticos de los antiguos frentes guerrilleros de Guatemala, El Salvador y Nicaragua (URNG, FMLN y FSLN respectivamente). El surgimiento de nuevos partidos de derecha en Guatemala y El Salvador (PAN y FRG, y ARENA respectivamente). Para el caso costarricense puede incluirse como novedad postransicional el surgimiento del PLN y la cristalización posterior del PUSC.
12. Esta observación es válida incluso para Costa Rica cuya transición puede fecharse entre 1948 y 1953. La bipolaridad del sistema y su moderación ya están presentes en el periodo autoritario. La oferta partidista que surge después de 1953 es nueva y se estructurará hasta 1986, año desde el cual el sistema costarricense es, sin lugar a dudas, un bipartidismo. Entre 1953 y 1986, el sistema es más bien bipolar.
13. Este índice se calcula mediante la fórmula: $100 - 1/2 \sum |V_i - S_i|$, donde V_i y S_i son los porcentajes de votos y escaños del i -ésimo partido.
14. Se calculan con la fórmula: $r = (N_v - N_s)/N_v$, donde N_v y N_p son el número efectivo de partidos electorales y parlamentarios.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro
1999 *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. (Tesis doctoral). Salamanca (España): Universidad de Salamanca.
1996 *El Salvador: el ascenso electoral del partido ARENA y las "elecciones del siglo"*. (Tesis de Maestría en Ciencias Sociales). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- BARTOLINI, Stefano
1994 "Partidos y sistema de partido", en Gianfranco Pasquino *et al.*, *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza, 217-264.
- ALCÁNTARA, Manuel
1994 "Análisis comparado del papel de los partidos en los procesos de transición política", en Silvia Dutrénit y Leonardo Valdés (Coordinadores), *El fin de siglo y los partidos políticos*. México: Instituto Mora y UAM-Iztapalapa, 19-34.
- BURTON, Michael, GUNTHER, Richard y HIGLEY, John
1992 "Introduction: Elite Transformation and Democratic Regimes", en John Higley & Richard Gunther (Editors), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-37.
- CRAHAN, Margaret
1993 "Honduras", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (10), 19-30.
- FLACSO-COSTA RICA
1995 *Centroamérica en cifras, 1980-1992*. San José: FLACSO Programa Costa Rica.
- GUNTHER, Richard y MONTERO, José
1994 "Los anclajes del partidismo: Un análisis comparado del comportamiento electoral en cuatro democracias del sur de Europa", en Pilar del Castillo (Editora), *Comportamiento político y electoral*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 467-548.
- INCEP
1998 *Panorama centroamericano. Reporte político*. (135). Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos.
- LAAKSO, Markku y TAAGEPERA, Rein
1979 "Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, 12, (1), 3-27.
- LIJPHART, Arendt
1994 *Electoral Systems and Party Systems*. New York: Oxford University Press.
1987 *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.

NOHLEN, Dieter

1994 *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

RAE, Douglas

1967 *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

ROVIRA MAS, Jorge

1994 "Elecciones generales en Costa Rica: 6 de febrero de 1994", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (11), 43-56.

SARTORI, Giovanni

1992 *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza.

TAAGEPERA, Rein y SHUGART, Matthew

1993 "Predicting the Number of Parties: A Quantitative Model of Duverger's Mechanical Effect", en *American Political Science Review*, 87, (2), 455-64.

TORRES RIVAS, Edelberto

1992 "Escenarios y lecciones de las elecciones centroamericanas (1980-1991)", en *Revista Mexicana de Sociología*, (3), 45-67.

VILLACORTA, Manuel

1995. "Reporte electoral. Guatemala", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (14), 17-30.

URUGUAY: DEL BIPARTIDISMO AL PLURIPARTIDISMO BIPOLAR¹

Jorge Lanzaro

En las últimas décadas, el Uruguay experimenta una "doble transición", al igual que otros países de América Latina y en un proceso comparable al de Europa del Este o al que encararon en su momento las comarcas meridionales del Viejo Continente. La "primera transición" se refiere a la salida del régimen autoritario instalado en 1973 y se cierra con la restauración democrática en 1985, aun cuando queden todavía pendientes algunas cuentas de la dictadura y una parte de los desvelos políticos se dirijan a modelar los procesos de consolidación de la democracia recuperada.

La "segunda" transición viene de atrás y comprende una serie de reformas fundamentales: en el Estado y en el mercado, en la política y en la economía, en los modos de regulación y de gestión pública, con transformaciones importantes en los diversos planos de la sociedad, en el espacio nacional, en la integración regional y en las relaciones internacionales del país.

Estamos ante un giro de época, con una disputa por las pautas de civilización, que pone en jaque las construcciones que se fueron levantando a lo largo del siglo XX, antes y después de la crisis de 1930, mediante un proceso extenso y contencioso –todavía abierto– a través del cual va apareciendo el trazo de los nuevos patrones de desarrollo.

El trámite está signado por una conversión mayor del sistema de partidos, que empezó antes de la dictadura y se extiende con la restauración de la democracia, como factor y como parte de la rotación de época. El proceso presenta dos dimensiones articuladas: a) Una serie de mutaciones sustantivas, que cambian las funciones políticas y la fisonomía de los partidos, los oficios de gobierno, las pautas de legitimación y el propio perfil de las élites, en un movimiento asociado a la reestructuración de la política y del Estado. b) Un realineamiento duradero, basado en la ruptura del bipartidismo tradicional y en la consolidación de la tercera sobresaliente de la izquierda –reunida en el Frente Amplio (FA)– que propone un formato moderado de pluralidad.

En el Uruguay, como en otros países de América Latina, la combinación del régimen presidencial con el multipartidismo –que suele considerarse problemática y proclive al bloqueo– deja por el contrario un saldo positivo, que se traduce en la consistencia y en la originalidad del paquete de reformas estructurales, avanzando a su vez en la dinámica de partidos y en las facturas de gobierno: dando paso a fórmulas renovadas de “presidencialismo de compromiso” y a experiencias inéditas de “presidencialismo de coalición”, semejantes a las que se han registrado en Bolivia, en Brasil, en Chile y de alguna manera también en Argentina.

Por añadidura, la Reforma Constitucional de 1996 cambia radicalmente el régimen electoral y establece la elección presidencial mayoritaria –en dos vueltas, con *ballottage*– conjugada con la elección parlamentaria en la primera vuelta, por representación proporcional. Este sistema de doble lógica tiende a favorecer la celebración de coaliciones electorales y de coaliciones de gobierno, afirmando la asociación en que han entrado los decanos del sistema uruguayo –el Partido Colorado y el Partido Nacional– en el correr de la última década del siglo XX y a medida que se ha ido afirmando el caudal del Frente Amplio. El nuevo pluripartidismo, que al principio dio lugar a una política “triangular” –de movimientos pendulares, juegos de bloqueo y cooperación limitada– fue así dejando el sitio a una política de “bloques”, con las escuadras blancas y coloradas alineadas en un polo y el Frente Amplio en la otra vereda, más un pequeño partido, *Nuevo Espacio, jugando de volante*.

Estos procesos pueden ser considerados como hitos de transición, que anuncian la llegada de un nuevo bipartidismo. Hay sin embargo elementos –referidos a la propia estructura institucional y a la dinámica política– que permiten sostener que *estamos más bien* ante una figura de pluripartidismo bipolar (en alguna composición de “liberales” y “socialistas”, derecha izquierda o centro derecha y centro izquierda), que no ha de ser identificada simplemente con el bipartidismo y que puede dar lugar a diferentes alternativas de relacionamiento, entre los bloques y al interior de cada bloque.

EL SISTEMA POLÍTICO DEL BIPARTIDISMO TRADICIONAL

Desde su formación como Estado nacional –en el siglo diecinueve– y hasta entrada la década de 1960, Uruguay tuvo uno de los sistemas bipartidistas más añejos y más asentados del mundo, en base a la reproducción de las dos unidades “tradicionales” –el Partido Colorado y el Partido Nacional (“blanco”)– que fueron los gestores fundacionales y que luego de una larga secuela de guerras civiles y pactos constituyentes, llegaron a edificar una democracia pluralista, de tipo “consociacional”, que ha de encuadrar por muchos años el de-

señalamiento de un presidencialismo de compromiso. Detrás del bipartidismo dominante, en una condición secundaria, se ubicaban los partidos “de ideas” (socialistas, comunistas, cristianos), que actuaron como “picana” y en algunos procesos relevantes, como partidos de apoyo, con una convocatoria electoral muy magra, pero con un desarrollo consistente en el ámbito de los sindicatos.

La “coparticipación”, la representación proporcional (“integral”), el régimen electoral con el principio del doble voto simultáneo y la tabla de mayorías especiales para el tratamiento de cuestiones estratégicas, legislativas y constitucionales, aportan los pilares básicos de ese sistema.

En primer lugar, tenemos los esquemas sucesivos de la “coparticipación” entre los partidos mayores, que supone inicialmente un “reparto” de los gobiernos municipales y se instala en seguida a nivel nacional, mediante una administración compartida de los organismos estatales (empresas y servicios públicos, cuerpos centrales de contralor) amparada por reglas de descentralización y autonomía, funcional y regional. Habrá entonces aperturas de alternancia y especialmente, una distribución regular de puestos públicos, que incluye a las minorías como tales, independientemente de las posturas políticas que sostengan, sin requerir para ello una convergencia consensual –apoyos al gobierno, una alianza o una coalición– y por el contrario, mediante una regla de asignación sistemática, basada en los resultados electorales, que incorpora precisamente a los sectores de oposición.

Desde fines de la década del veinte del siglo pasado, se fue dibujando asimismo una “coparticipación corporativa”, inscrita en los módulos de regulación económica en los que se asentó nuestro keynesianismo criollo. Este esquema beneficiaba inicialmente a las representaciones patronales, pero a partir de los años cuarenta sirvió igualmente para dar curso a la segunda incorporación obrera. Merced a sus asientos sindicales, también la izquierda pudo entonces beneficiarse de la coparticipación corporativa, en los organismos “paraestatales” tripartitos encargados del ordenamiento laboral y de la gestión pública de la fuerza de trabajo.

La coparticipación se convierte en un ingrediente de la unidad del Estado, obrando a la vez como pilar de asentamiento del sistema de partidos y del sistema político, en términos de integración y de integridad. Llega a tener además una influencia singular en los modos de gobierno, como elemento de ponderación y como mercancía, en el manejo de bienes de poder y de oportunidades de patronazgo, en alternativas importantes del intercambio político, en los movimientos de equilibrio y de alianza que protagonizan las fracciones partidarias.

En atadura con la coparticipación, se compone un ingenioso conjunto de normas electorales (conocido como “ley de lemas”) –que ha sido en buena medida derogado por la Reforma Constitucional de 1996. Este régimen llega a ensanchar al máximo la circunferencia de la representación proporcional en el par-

lamiento, manteniendo un principio de mayoría simple, a pluralidad, para la elección presidencial directa. Adopta el “doble voto simultáneo” (por partido y por distintas candidaturas dentro del partido), con un mecanismo en el que las votaciones internas de cada colectividad política se juegan públicamente en las elecciones nacionales, permitiendo que las fracciones de un lema midan sus fuerzas abiertamente, pero a la vez acumulen votos, compitiendo entre sí y con los adversarios, en el mismo acto.

Los libretos de la coparticipación y las reglas electorales dibujan una dualidad interesante: 1) De poderes relativamente compartidos, con acceso plural a los recursos del Estado, sin que los ganadores se lleven todo y sin que las minorías tengan que renunciar a su condición opositora para tener puestos en los organismos públicos. 2) Con una competitividad abierta –moderada pero efectiva– que da cabida a la disputa democrática, entre los partidos rivales y al interior de ellos. La coparticipación, el sistema electoral, las pautas de representación, abren los canales de competencia pero reducen los juegos “suma cero”, acotan la regencia de mayoría y dan entrada a las minorías, partido a partido y dentro de éstos, sector a sector.

Por largos tramos, el régimen de gobierno presidencial configura entonces un sistema pluralista, que entra en algunas experiencias de coalición, pero funciona mayormente como un presidencialismo de compromiso, amoldado a una mecánica compleja: a) en la que incide el principio basal de “frenos y contrapesos” entre los poderes del Estado; b) abriendo expresamente la posibilidad de tener un gobierno “dividido”, con presidentes sin mayoría parlamentaria propia, lo que en nuestro caso remite más fuertemente que en otros, a una autoridad limitada y repartida; c) insistiendo permanentemente en la intervención de los partidos y las fracciones de partidos, en un compás de competencia y oposición, modulado por la “coparticipación” y las culturas de cooperación.

En su conjunto, la horma política y la propia geografía institucional proporcionan un buen umbral para la combinatoria entre representación y gobierno (governabilidad), con tendencia a reclamar el desenvolvimiento de las lógicas de negociación y de una *presidencia que tendrá que ser* a la vez innovadora y “conciliadora”, *permitiendo que crezca un sistema de compromisos robusto –con sus ciclos de fortuna y sus desventuras–* que sufre un repliegue en la *crisis de 1930 y que hacia fines* de la década del sesenta del siglo XX tendrá una *fisura profunda*.

CRISIS Y REALINEAMIENTO DEL SISTEMA DE PARTIDOS

A partir de 1958 la configuración reseñada entra en una crisis cada vez más honda –con un final “catastrófico”– y asistimos a fenómenos que terminarán produciendo el realineamiento del sistema. Esto es: un cambio consistente en los patrones de comportamiento electoral y en la estructura de partidos, que se resuelve en un proceso complicado, de unos cuantos años, a causa de emergencias inéditas y a través de varias elecciones “críticas”, merced a la movilidad y a la transformación de las fuerzas actuantes².

El núcleo básico del proceso puede ubicarse en la crisis del sistema de partidos: una crisis que deriva de las faltas en la producción de liderazgo y la pérdida de centro en la dinámica de poderes, la incapacidad de proponer líneas de innovación y de dirección pertinentes y políticamente viables. No necesariamente la ausencia de propuestas –que las hubo y que dejaron su huella– pero sí las dificultades para asentar los proyectos que surgieron, el disenso y la polaridad en torno a las fórmulas circulantes y al cuadro de situación, que atraviesan el conjunto del espectro y la situación interna de cada uno de los grandes partidos. Un lance de fragmentación y fraccionamiento –paralelo a la lucha de clases y sectores de clase– que algunas iniciativas intentaron atajar, pero que ya no encontraba soluciones envolventes.

Ello dará pie a un avance de los “partidos de ideas”, que en confluencia con núcleos independientes y con sectores desprendidos de los partidos tradicionales, van a conformar el tronco de una nueva izquierda política, a través de un desempeño electoral en alza y de movimientos de masa, que se codean con grupos revolucionarios armados. El agotamiento de la “coalición social” neobatllista, provoca una fuerte desagregación, que redundará en el activismo de los “grupos de presión” y de los sujetos de clase, rurales y urbanos. Habrá asimismo un acrecimiento extraordinario de los sindicatos, que sellan su unidad en base a un empuje creciente de politización, enlazado con los desarrollos de la izquierda partidaria.

La brecha en el bipartidismo –con sus cortes de fragmentación y fraccionamiento–, las nuevas emergencias políticas, las militancias sociales, la desagregación y la pugna en los distintos estratos de clase, con sus correspondientes brotes de “corporativización”, dan lugar a otro esquema de pluralidad, muy diferente del anterior. En virtud del cambio en las relaciones de fuerza y del clima de movilización, por el distanciamiento ideológico y la radicalización de las oposiciones, entramos –según la “cartografía” de Sartori– en un esquema de “pluralismo polarizado”, que acuna el golpe de Estado de 1973 y nos conduce a una dictadura de la que recién saldremos en 1985.

En los cursos de la transición y con los avances democráticos, la estructura pluralista surgida en los años sesenta vuelve a la superficie, mostrando con-

tinuidades y variantes. Ya no estamos ante un pluralismo “polarizado”, sino ante un pluralismo “moderado”: por el número de conjuntos partidarios, las parábolas ideológicas y un reciclaje que nos hace retornar en buena medida a la competencia temperada, centrípeta más que centrífuga, a pesar de las discrepancias sobre el signo de las reformas y las políticas a aplicar.

El fenómeno más significativo es sin duda la consolidación del esquema de pluralidad de partidos. Se confirma en esta fase el realinamiento del sistema y la izquierda ratifica su presencia, aportando una tercería de relevancia: gracias a su desempeño electoral, en virtud de la transformación sustantiva que experimenta y por la posibilidad de incidir en los procesos de decisión política.

En las elecciones de 1984, que inauguran el ciclo postautoritario, el Frente Amplio sacó el 21,3% de los votos, sumando tres puntos a su votación inicial de 1971 (que había sido de 18,3%). En Montevideo, donde tiene la mayor audiencia, superó su marca previa (30,1%), llegando al 33,7%. En la víspera de los comicios de 1989, se produjo el desprendimiento del Nuevo Espacio, constituido por grupos del ala más centrista. Votando solo, el Frente Amplio ganó la Intendencia de Montevideo (con el 34,5% de los votos del departamento) y mantuvo su cuota a nivel nacional (21,2%). El Nuevo Espacio consiguió por su lado el 9% en todo el país y el 13% en Montevideo.

En 1994 el Frente Amplio –componiendo la fórmula del “Encuentro Progresista” (EP)– sube al 30,6% de los votos, en una elección terciada, que lo coloca a escasos puntos del Partido Colorado (32,2%) y del Partido Nacional (31,2%). El FA/EP vuelve a triunfar en Montevideo –con gran holgura (44,1%)– y duplica prácticamente su presencia en los departamentos del interior (19,5%, contra alrededor del diez por ciento, punto más, punto menos, en las tres elecciones anteriores).

En las elecciones nacionales de 1999 –cuando se estrenaron las reglas introducidas por la Reforma Constitucional de 1996– el FA/EP ganó la primera vuelta de las presidenciales y obtuvo la bancada parlamentaria mayor, alcanzando el 40,1% de los votos. El Partido Colorado se ubicó segundo (32,8% de votos) y el Partido Nacional salió tercero (22,3%), seguido de lejos por el Nuevo Espacio (4,6%). En la segunda vuelta –sólo destinada a elegir presidente– el candidato frentista, Tabaré Vázquez, llegó al 45,9% de los votos, pero fue superado por Jorge Batlle, el candidato del Partido Colorado, que sacó el 54,1%, en base a una alianza electoral con el Partido Nacional. Esta alianza se convirtió en seguida en coalición de gobierno, repitiendo la experiencia de presidencialismo de coalición, que tuvimos en el segundo mandato de Sanguinetti (1995–2000) y en los tramos iniciales del período de Lacalle (1990–1995).

En Montevideo, que es su bastión más importante, el Frente Amplio obtuvo en la primera vuelta el 51,8% de los votos. En el conjunto de los departamentos del interior, alcanzó el 31,1% de los votos, triunfando en tres de ellos,

de estructura más densa y “moderna”, incluyendo Canelones, que integra el área metropolitana y es la segunda plaza política del país. Quedó segundo en otros tres y mejoró su posición en los restantes. En la segunda vuelta, el FA obtuvo el 56,1% en Montevideo y el 37,9% en el total del interior.

Este progreso sostenido se vincula con la aparición de nuevos liderazgos, la rotación ideológica y un derrotero político relativamente moderado. Es un momento de inflexión: en el que están vencidas las antiguas certezas y las claves de doctrina, las lógicas militantes quedan desplazadas por la competencia electoral, de los públicos “orgánicos” y la *classe gardée*, en una atadura de “hermandad” con el movimiento sindical, se pasa en buena medida a la política de ciudadanos y a una nueva fisonomía de conglomerado “popular”, acentuando los perfiles de *catch-all party*.

Asistimos a un proceso de “integración”, favorecido por el espíritu “inclusivo” con que se encaró inicialmente la reconstitución del sistema político. La izquierda pasa por una suerte de “tradicionalización”, en un esquema que la hace “parecerse” y “diferenciarse” de las divisas históricas, afirmando su identidad propia, dentro de un cuadro de oposición acotada, de cierta “trivialización” de la competencia y de los conflictos, sin la amenaza de un vuelco “radical”.

Estos acontecimientos remiten a una metamorfosis de envergadura, que se extiende por décadas³. Se forma en ese viaje un partido de nuevo tipo, en el que encajan varias familias políticas y compiten posturas diversas. Lo que en su origen se constituyó como una coalición de partidos (un “frente” integrado), vino a ser luego un “partido de coalición” y finalmente un partido unificado (“popular”) –que preserva de todos modos la marca “frentista” de origen– en una serie de cambios que se reflejan en la estructura orgánica y en el sistema de decisiones. En su seno siguen actuando algunos de los componentes originarios, pero pesan también las unidades nuevas, surgidas desde su nacimiento como sectores frenteamplistas. En todo caso, ni los nuevos, ni los viejos, aunque guarden su nombre, constituyen estrictamente partidos autónomos: son sectores, con las señas de su biografía histórica, subidentidades y subculturas propias –adentro del conglomerado y como partes constitutivas de la identidad frenteamplista envolvente– en un esquema comparable al de otros rodeos partidarios, que mantiene su mosaico específico, pero adelanta igualmente en la “unificación”. Este nuevo modo de ser tiende a agudizarse bajo la égida de Tabaré Vázquez, por su estilo de liderazgo y con la pretensión de que el “Encuentro Progresista” opere como un conjunto mayor, en el que quede comprendido y eventualmente diluido, el Frente Amplio.

La transformación va acompañada de cambios importantes en el arco de unidades integrantes, con el resquebrajamiento del Partido Comunista, el desprendimiento y a su vez la aparición de sectores relevantes, una modificación significativa en la estructura de liderazgo, en la que sobresalen las jefaturas per-

sonales, un “caudillismo” de izquierda que ha pasado por una sucesión de figuras y de estilos distintos –desde el General Seregni a Tabaré Vázquez–, la apelación “popular” y “populista”, en claves electorales y en claves de filo plebiscitario.

Con esta nueva silueta, la izquierda llega a disponer de un capital considerable y va aprendiendo a manejarlo, en un escenario cambiante, dentro de un sistema político en plena transformación, ajustándose a las matrices de cultura y a las líneas de innovación, a través de una competencia denodada, acorde con el mapa de pluralidad y en medio de contradicciones por momentos severas, derivadas de las propias dinámicas de desarrollo.

La instalación del Frente Amplio se viene realizando así, en una arena de competencia rigurosa y de mayor pluralidad, en la que los partidos que han ejercido tradicionalmente el decanato siguen en carrera y renuevan su capacidad de iniciativa, llevando la delantera. El cuadro plantea obligaciones exigentes y permite desarrollos partidarios más estables, de mejor canalización democrática y de mejor destilado político. La izquierda uruguaya puede ubicarse así, en buenos términos, en un escenario de democracia competitiva, semejante al que se dibujó en algunas comarcas europeas a lo largo del siglo pasado y al que puede presentarse actualmente en otros países de América Latina (como Chile, Brasil o México).

DE LA POLÍTICA TRIANGULAR A LA POLÍTICA DE BLOQUES

En los términos esbozados, el recorrido histórico uruguayo puede ordenarse en dos grandes capítulos: la larga época del bipartidismo y la fase del pluripartidismo, en la que registramos a su vez tres escenarios diferentes.

Durante la era bipartidista, la competencia política –que fue incesante– se anuda no obstante con la “coparticipación” y con distintas formas de cooperación. Los colorados y alternativamente los batllistas, actuaron como punteros y fueron en general el pivote central de una dinámica política que pasaba empero por una cadena de compromisos con las escuadras nacionalistas. Secundariamente, hubo fórmulas de coparticipación que dieron cabida a la izquierda y a otros “partidos de ideas”, que pudieron officiar como núcleos de oposición, sin que faltaran, sin embargo, las aproximaciones y los actos “de apoyo”.

A partir de la década de los sesenta del siglo pasado entramos en un capítulo diferente, que supone el pasaje del bipartidismo a un sistema de partidos plural, en un proceso signado por el desarrollo de la izquierda. Esta etapa pasa a su vez por tres momentos distintos.

El primero corresponde al desarreglo del sistema de partidos, en los trances que nos llevaron a la dictadura. Hubo entonces una competencia creciente-

mente polarizada: entre el Partido Colorado y el Partido Nacional, entre fracciones de ambos y con los “frentes” sucesivos que irá armando la izquierda partidaria desde 1962, con los actores sociales y las entidades gremiales, cuya movilización también se acentúa, en un contexto de desagregación partidaria que favorece el “movimientismo” y la “corporativización de la política”.

Aquí comienza a perfilarse la política de triángulo, con un bipartidismo en crisis y una izquierda que despuntaba su tercería, por la vía electoral y a través de los movimientos sociales en emergencia, con un relieve de fuerzas que no encontró en esa fase ejes de compromiso conducentes y atravesó por una competencia adversativa, jalónada por el conflicto, los vetos y el bloqueo.

La salida de la dictadura abre otro período de la política de triángulo y nos corremos del pluralismo polarizado al pluralismo moderado, con un temperamento distinto del que prevaleció en los años que precedieron al golpe de Estado.

Del lado de los partidos, la transición a la democracia que despunta en 1980, pasa por una política de participaciones y equilibrios triangulares. Lo mismo ocurre durante el primer gobierno de Sanguinetti (1985–1990), en un patrón de gradualismo, con frenos y acotamientos, en el ritmo y en el alcance de la producción política. En ambos trechos, los procesos se ventilan en base a una pauta de competencia y cooperación entre el Partido Colorado, el Partido Nacional y el Frente Amplio, los jefes y las fracciones de cada colectividad.

Las relaciones y la competencia en tríada no se resolvió simplemente en un juego de bloqueos. También dio margen a un nuevo sistema de compromisos, móvil y pendular, con acercamientos y distanciamientos alternativos (como ocurrió, por ejemplo, en el Pacto del Club Naval y con la sanción de la Ley de Caducidad). Pronunciándose cada vez más la cercanía entre el Partido Nacional y el Partido Colorado, pero en una estructura de competencia que mantiene un relativo equilibrio en el esquema triangular. El resultado fue la instalación del gradualismo y la moderación: en el procesamiento democrático y en los quehaceres de gobierno, en la transición que permitió la vuelta al dominio civil, en la forma que adoptó luego la reinstitucionalización democrática y en los ensayos iniciales de reforma.

En el gobierno de Lacalle tuvimos la primera experiencia de coalición de la nueva era democrática y dentro del cuadro multipartidista. Hubo allí una iniciación y un proceso de aprendizaje, marcado sin embargo, por una competencia retentiva, que tiraba “hacia fuera” y dejó saldos de cooperación limitados.

Las diferencias entre los conjuntos partidarios mayores y dentro de ellos, la rivalidad de Batlle y Sanguinetti, las discrepancias entre el herrerismo y sus contrapartes blancas, la competencia con la izquierda y en el seno de la izquierda –en un mapa de tres grandes conjuntos y varias fracciones de partido, al que se suma el Nuevo Espacio– preserva los esquemas de pluralidad y moderación, en una trama renovada de impulsos y de frenos.

El gradualismo se mantiene, por obra de la política pluralista, a pesar de que las tendencias liberales adquieren fuerza desde la inflexión de 1989 y aun cuando se concreta una coalición de gobierno. Accedemos a un grado mayor de cooperación, pero la competencia interpartidaria e intrapartidaria sigue pesando mucho. Hay aproximaciones importantes e incluso una integración bipartidaria del gabinete ministerial. No obstante, las rivalidades cruzadas entre sectores blancos y colorados, en el cotejo con una izquierda que ha crecido y se desdobra en dos agrupamientos, reproducen con otras características el sistema de acuerdos y alejamientos pendulares, dejando su marca en los productos de gobierno y sobre todo, en la tramitación de las reformas⁴.

A partir de 1995 tendremos en cambio una coalición amplia y franca, con una agenda de gobierno y una agenda de reformas: específicamente, una coalición de reforma que aporta energías a la coalición de gobierno. Por sus perfiles, es de manera nítida “una estrategia común frente a otros sujetos pertenecientes al mismo sistema”, que bien puede verse como una coalición de “dos contra uno”, según la definición de T. Caplow.

Sin embargo –por la vocación política del comando gubernamental y sus designios tácticos, como efecto de los balances que genera el pluralismo imperante–, este gobierno de coalición se apegó en general a una estrategia de centro, que siguió siendo relativamente gradualista y mantuvo un margen efectivo de contemplación con respecto a quienes quedaban afuera de la sociedad. Hubo entonces una cierta inclinación al compromiso y hasta una búsqueda de inclusividad, una preocupación por ensanchar el consenso y acotar el disenso, que se manifiesta de manera significativa en el carácter moderado que tienen desde el arranque muchas de las iniciativas y asimismo en el procesamiento concreto de algunas de las reformas de mayor importancia.

La reforma educativa y la reforma de la seguridad social son ejemplos de este temperamento. La propia reforma constitucional –que fue una pieza estratégica en el armado de la coalición y aparece como un dispositivo destinado a dificultar la llegada de la izquierda al gobierno– se basa en un texto preparado por una comisión integrada con representantes de los cuatro partidos, en cuya redacción participaron activamente los delegados del Frente Amplio y del Nuevo Espacio. Posteriormente, un viraje político colocó a la mayoría del Frente Amplio en una postura de oposición cortante (a la que se sumaron en el referéndum constitucional muchos votos de los partidos tradicionales). Pero las diligencias de elaboración se hicieron hasta el final en términos compartidos, incluyendo una serie importante de concesiones, que contemplaron las propuestas de los delegados frentistas (casi todas y especialmente las de mayor relevancia).

La coalición gobernante pudo llevar adelante una política decidida y apuró el paquete de reformas. Sin embargo, en todo caso parece advertirse el propósito de no romper con los temperamentos moderados y gradualistas, median-

te fórmulas originales –muy poco ortodoxas– cultivando una línea que dista de las recetas “neoliberales” crudas. Ello es un resultado de la política de centro, impuesta por la ecuación de fuerzas, el liderazgo presidencial y las directivas del núcleo vertebral de la coalición. Proviene de un enfoque destinado a evitar el “agravio” radical de la oposición ante las medidas sancionadas, para contar a su vez con la benevolencia y cierta aceptación de los sectores más centristas de la izquierda, incluso en un caso tan desafiante como el de la reforma constitucional, aportando efectivamente alguna dosis de consenso (por lo menos “negativo”), un margen de tolerancia o una discrepancia acotada, en lo que refiere a los rumbos de gobierno y a la secuencia de las reformas.

De cualquier manera, con el telón de fondo de la coalición instalada en 1995, la Reforma Constitucional de 1996 marca un punto de inflexión significativo. Tras las relaciones entre gobierno y oposición que se fueron dibujando en el período, luego de la elección de 1994 y en torno a las diversas iniciativas de la segunda presidencia de Sanguinetti, el desenvolvimiento político del trámite de reforma y de la campaña para el plebiscito de ratificación vino a acentuar la competitividad entre el conglomerado frentista y los partidos tradicionales, dibujando un escenario de “polos” o de bloques.

La nueva sistemática constitucional deja en pie la posibilidad de reproducción de la pluralidad de partidos y de la variedad de preferencias ciudadanas, al tiempo que abre una instancia de realineamientos en la segunda vuelta. La diversidad política se recoge en la primera vuelta y los partidos “vecinos” pueden marcar sus votos en esa ronda, compitiendo por entrar en el *ballottage* y buscando una presencia en el parlamento, en base a la representación proporcional. Hay que contar además con las alternativas que abre el nuevo régimen de elección municipal, en términos de separación, especificidad y de autonomía: con espacio para la “regionalización” de la política y oportunidades para el desempeño de los partidos, en una clave relativamente diferenciada de la dinámica nacional.

El escenario más probable dentro de estas coordenadas es el de una afirmación de la “política de bloques” o de “polos” a nivel nacional (con ecuaciones distintas a nivel municipal): quedando en principio los partidos tradicionales de un lado, el Frente Amplio del otro y el Nuevo Espacio corriéndose del medio hacia un mayor apego a la izquierda.

Una política de esta índole no implica necesariamente la fundición del Partido Colorado y del Partido Nacional. Aunque componen un bloque, no se cancelan sus diferencias políticas, ni la competencia entre ellos: siendo socios, serán en todo caso y en grado variable, socios competidores y competitivos.

El Frente Amplio es el otro polo en este esquema, pero no forma por ahora un bloque. Hasta 1999, ha buscado sus acumulaciones por medio de agregados adicionales –con el peso de la matriz de “frente”– y no se ha internado en

una política sistemática de “vecindad” o de coalición. A su vez, el Nuevo Espacio ha obrado como partido de apoyo, procurando al mismo tiempo preservar su autonomía y su relativa equidistancia. La dinámica de la política bipolar y el peso creciente del Frente Amplio, pueden eventualmente inducir a la reconducción de la unidad o al armado de un bloque, en el bando de la izquierda.

En una perspectiva sociológica, se supone que este mapa corresponde a las grandes “tendencias”, filiaciones ideológicas, “actitudes” o matrices de cultura política, en que se puede dividir el electorado, que atraviesan y envuelven las unidades de partido⁵. El tema se vuelve recurrente, por las apelaciones a las “familias ideológicas” o a los campos contrapuestos (“conservador” y “progresista”), que volvieron a estar presentes en el trámite de la reforma constitucional y que tachonan desde hace rato las escaramuzas políticas y las campañas electorales⁶.

El diseño institucional que entra en vigencia y en particular, la elección presidencial mayoritaria con *ballottage*, favorece este tipo de disposición política, ya que apunta precisamente a ordenar el espectro de partidos y las opciones de voto en bloques o polos: en términos de una polaridad o bipolaridad, que se presenta de manera forzosa en la segunda vuelta.

Hablamos de polaridad (o de bipolaridad) y de contraposición política. No necesariamente de polarización ideológica. En efecto, un alineamiento binario puede estructurarse en base a distintos principios de competencia y a diferentes lógicas políticas, de *confrontación o de compromisos* de variada dimensión. *La polaridad podría teóricamente ser polarizada*. Aunque es probable que opere en términos moderados: por las marcas actuales de nuestro sistema político, dado el perfil que los partidos y la propia izquierda cultivan hacia fines de los noventa, en un “paisaje ideológico” que es confirmado por las identificaciones de la ciudadanía.

Por lo demás y si bien los objetivos electorales suelen subrayar la diferenciación política, el régimen de *ballottage* con segunda vuelta presidencial, puede favorecer la templanza y la inclinación hacia el centro, apelando más comúnmente a una competencia centrípeta que a una competencia centrífuga. Esto vale para los aprontes de la campaña electoral, pero puede hacerse sentir también en el período intercomicial, en sus distintos tramos –de una manera u otra– y según las temporalidades del ciclo de gobierno.

Aun dentro de un cuadro de bipolaridad moderada, puede haber una política de bloques relativamente rígida, de compartimentos estancos, con polos contrapuestos, poca interacción y pocas transacciones. En claves más promisorias y en escenarios variables, la política de bloques puede ser relativamente flexible y más abierta, tendiendo líneas de relaciones y puentes entre los distintos campos, con espacios de compromiso más o menos puntuales, dependiendo del perfil de las coaliciones que se formen y en base a posturas conducentes de los partidos o de alguno de sus sectores.

A la larga, ésto podría llevar a recrear, dentro de los parámetros del pluripartidismo bipolar, episodios de negociación y un sistema de intercambios comparable al que hubo antes en el país, en las épocas del bipartidismo tradicional. Claro que con las diferencias del caso, por la nueva configuración del arco de partidos y en particular, por la aparición en la cancha de los socios fundadores, de un competidor de linaje distinto y de distinta matriz ideológica, que se llega a percibir como “advenedizo”. Según sean los resultados de las competencias electorales, las fórmulas específicas de coalición y el derrotero que asuma en adelante la coparticipación, en los marcos de las reglas constitucionales reformadas. En una armazón de recambio, en la cual, las antiguas premisas de asociación –a nivel del Estado y del régimen político– están dando paso a una premisa de coalición –a nivel del gobierno– sin que el realineamiento del sistema de partidos sea enseguida acompañado por otro diseño “consociacional”.

Esta posibilidad no ha de anular las relaciones de oposición entre los actores partidarios y los bloques que configuran, las cuales responden a un contraste efectivo de marcas políticas y visiones ideológicas, de biografías y pautas de cultura, en lo que constituye por lo demás un factor que hace a la calidad misma de la democracia⁸. Bien por el contrario, es indudable que la contraposición entre los bloques y los partidos, las posibilidades de alternancia –bloque a bloque y partido a partido– así como los focos de tensión y a la vez, las posibilidades de intercambio entre los núcleos participantes, han de constituir el eje de la dinámica política y de las producciones de gobierno, en el tiempo que viene.

Pero la alternativa de un pluripartidismo bipolar, con líneas de intercambio y eventualidades variables de compromiso, supone sí un cambio en las registros de competencia y oposición. Implica un paso en la evolución que experimenta el espectro de partidos, con actitudes concurrentes desde uno y otro polo, en un tendido de bilateralidad que obliga a los sectores tradicionales y depende en mucho de las formas que adopte a futuro, el propio desarrollo y la integración de la izquierda en el sistema, proponiendo un cuadro que no es por cierto de fácil predicción.

En efecto, en los últimos años, la trayectoria de la izquierda frenteamplista se ha visto signada por un pronunciamiento relativo de las tácticas de “confrontación” y por ciertas puntas de antagonismo, de cara a las conducciones oficialistas de turno, pico a pico con los colorados y con la dirigencia sanguineta, en cotejo con los blancos, merced a los vectores de liderazgo que pasan a predominar y de actitudes de contraste, que aparecen en la interna como eje de disputa y obran en la arena pública como principio de acumulación, combinando las puntas de distanciamiento con las tendencias de moderación a que hicimos referencia, que aun en esta sintonía siguen en línea⁹.

Sin embargo, este tipo de polaridad política y los acentos del discurso que la animan, no encierran necesariamente una textura radical. Las discrepancias

corrientes –en torno a la cuestión del Estado, las opciones económicas, los procesos de reforma, las políticas sociales– responden como vimos a una distancia ideológica moderada y a una lógica regular de oposición, que adopta visos más agudos en los trances de cambio estructural –por los desafíos de la tanda de reformas, que ha de entrar en nuevos capítulos– y está “sobredeterminada” por la competencia de poderes, las perspectivas de la contienda electoral y la expectativa de una alternancia: en un juego prolongado, que ha podido operar como trasfondo permanente en las incidencias de los últimos años, especialmente después de 1994 y en el planteo de la Reforma Constitucional de 1996, condicionando la vida política y las reacciones de todos los partidos, sin perjuicio de la diferencia de estilo que puede registrarse sector a sector y en las distintas personalidades.

La izquierda tuvo en su momento una disposición de voluntad e incentivos específicos para adoptar ciertas actitudes de compromiso en pos de la restauración democrática, de su propia integración política y de su colocación como interlocutor relevante en la escena nacional. El liderazgo del General Seregni encarnó cabalmente estas posturas. En esa iniciación hubo prácticas de correspondencia inclusiva, en especial desde el Partido Colorado, que despuntó en el curso de la transición y durante la primera presidencia de Sanguinetti, con algunos gestos concretos, en el protocolo internacional y en el proceso doméstico de reinstitucionalización¹⁰. El convenio de “governabilidad” con Wilson Ferreira, la sanción de la Ley de Caducidad y la “larga marcha” hacia el referéndum impulsado contra ella, son muestras de una nueva aproximación entre los partidos tradicionales, ante la cual el Frente Amplio irá quedando como tercero en discordia.

No obstante, la izquierda sigue tanteando el rumbo de la integración y de la competencia política, mediante conductas de acumulación y de oposición relativamente moderadas, con los frenos del contencioso interno, presentando posturas diversas –más a la izquierda o más al centro de su propio espectro– y pasando por una escisión importante: en el intento dificultoso de afirmar sus identidades y de internarse en el sistema, adelantando por estas dos facetas de la “tradicionalización”, en ese juego tan problemático de “parecerse y diferenciarse”, de cara a los adversarios, que constituye una métrica de desarrollo partidario, dentro de los márgenes estrechos y exigentes de una democracia “integrada”, con un pluralismo competitivo, no polarizado¹¹.

Es ese comportamiento de doble faz el que permite el ascenso a la Intendencia de Montevideo, en un estreno administrativo sin sobresaltos, ni contrastes significativos. Y continua haciendo sus pruebas a nivel nacional, durante la presidencia de Lacalle, en otro capítulo de la política triangular y ante los primeros ensayos de coalición. Pero en el correr de esos años y con los eventos siguientes –de manera más marcada a partir de 1994– la lógica de la diferencia

va a adquirir mayor peso, a causa de las orientaciones de gobierno y al influjo de la proyección creciente de Tabaré Vázquez, en un balance que moldea el planteo de la oposición y los enfoques de acumulación.

Los saldos terciados de la elección de 1994 y las expectativas que generan, provocan un corrimiento a dos puntas. Los partidos tradicionales acuden a una coalición más sólida, que respalda al gobierno y da empuje a las estrategias de reforma, en una clave que tiene en vista el “potencial de amenaza” del tercer competidor y trata de aprovechar sus divisiones internas. El Frente Amplio manifiesta su disconformidad con estos giros y desde su sitio también privilegia los objetivos políticos y electorales, afirmando la identidad opositora. La discrepancia política, los cálculos de poder, las posibilidades de triunfo y el arrastre que tiene la figura de Tabaré Vázquez –como candidato a ganador– hacen prevalecer un encuadre de racionalidad en el que cuentan más los incentivos para la “confrontación” y no se aprecian los incentivos para cooperar. Al revés, esa racionalidad puede incluso favorecer las apuestas “suma cero”, que el presidencialismo pluralista uruguayo ha logrado en general acotar y que suelen tener cabida en los sistemas de matriz mayoritaria, con cortes netos de ganadores y perdedores.

Esta lógica de competencia –que como insistimos en destacar, no se resuelve sin embargo en un esquema de polarización radical– anima la pugna interna con los sectores frenteamplistas que defienden opciones más componedoras, en una disputa que se ventila abiertamente en las primarias de abril de 1999. Y queda en posición dominante, afirmando la conversión del liderazgo y la fisonomía “progresista”, en lo que será el plan de ruta para las elecciones nacionales de ese año.

El desenvolvimiento de esta carrera y los acontecimientos consecutivos, pueden quizás comportar, a su tiempo, un cambio en la racionalidad que se ha ido instalando. En una veta de cierta inclinación hacia el centro y de moderación, que prolongue la experiencia recorrida desde la transición democrática y que puede afirmarse con el crecimiento electoral y la integración política de la izquierda, su persistente desarrollo como *catch all party*, el refuerzo de su presencia en el área metropolitana y una convocatoria creciente en el interior del país. Al canto de los aprendizajes y los acopios que ha venido haciendo, la formación de sus elencos, las acumulaciones de “profesionalidad” y las posiciones que ha logrado, en la administración de Montevideo, en las tareas parlamentarias y con la entrada en los cuerpos centrales de control, gracias al giro en las prácticas sindicales y a la inserción de sus cuadros en organismos estratégicos del Estado, por medio del trabajo de sus adherentes en el sector público, en las redes civiles y en los servicios sociales. En fin, a través de idas y venidas múltiples, en los oficios de gestión, en las prácticas de oposición y en sus incursiones en la lógica de gobierno.

Los ajustes de sintonía serán seguramente dificultosos y disparejos, habrá de continuar la marcación de diferencias y los pulsos de confrontación, en un registro que ha dado sus frutos y que va a seguir operando, como eje principal de irradiación política y de apuesta electoral. Pero al mismo tiempo cabe sopesar la influencia de otras condicionantes, ciertos límites y otros incentivos –derivados de la propia dinámica de desarrollo– que puedan incidir en las posiciones del Frente Amplio y en los perfiles de liderazgo, en el juego de las corrientes internas y en sus relaciones con los demás partidos: en la medida en que los pasos de crecimiento y el sostén de sus progresos electorales, con una implantación nacional más variada y más variable –en referencia a los actores sociales y económicos, a los núcleos políticos y a las regiones, por la misma legalidad de un partido *catch all* en vías de asiento y de expansión– lo lleven a enfrentar requerimientos cada vez más complejos, de mayor responsabilidad y efectividad política. En una combinatoria compleja y contradictoria, que aunque siga privilegiando la “función electoral” (el *vote seeking*) y las expectativas a futuro, de mayor cabida a la “función gubernamental”, que los partidos deben atender, mediante posicionamientos adecuados en el debate público y en los procesos decisivos corrientes: aun desde la oposición y en términos crecientes a medida que aumenta su sitial político, en el correr del ciclo interelectoral y con miras a los comicios siguientes, como factor que deriva de los parámetros de la competencia e incide a su vez en las aptitudes de competitividad.

Elementos provenientes de las transformaciones cualitativas que acarrearán los adelantos cuantitativos en la convocatoria ciudadana –más allá de su círculo básico de fidelidad y de los “públicos orgánicos” a los que está hermanada–, por la misma amplitud y por la variación de los reclutamientos, de las adhesiones y de las demandas de interés, de las líneas de representación y del número de representantes en los órganos políticos. A través de factores que hacen a la necesidad de captar votos en las franjas móviles del electorado y en los distintos ámbitos departamentales del interior del país, dada la especificidad que adquieren los comicios y las políticas municipales a partir del nuevo régimen constitucional. A través de factores que hacen a la política de alianzas y a un virtual estreno en la política de coaliciones –con agrupamientos que no se resuelvan en la simple adhesión al tronco del Frente Amplio– en una lógica que las reformas electorales de 1996 han vuelto poco menos que imperativa, por el efecto “moderador” que pueden tener, por el alza en las tasas de competitividad y concretamente, por la introducción ex profeso del principio mayoritario para la carrera presidencial¹².

En suma y como una de las hipótesis posibles: las mismas claves de desarrollo y de diversificación política, así como la propia recomposición y los objetivos del Frente Amplio –dentro de la nueva codificación electoral y de las magnitudes de una competencia partidaria en trance de cambio– podrían dar pie

a correcciones de conducta, prosiguiendo a la vez con la evolución antecedente, es decir, en procura de otra incidencia en los procesos de decisión, sin esperar simplemente a que llegue su turno, potenciando los desempeños parlamentarios, los intercambios públicos y las funciones de partido de opinión, con iniciativas pertinentes, que den más densidad a sus proyecciones como interlocutor de gobierno –afirmando la condición de crítico “activo”– en el balance permanente y contradictorio con la lógica de oposición y el dibujo de su diferencia.

Sería ésta una perspectiva acorde con la posición de expectativa que el Frente Amplio ha llegado a ocupar en el sistema pluripartidista bipolar y en los órganos del Estado, que puede mejorar las bazas de su oferta política y la producción de certidumbre. Para retener o consolidar adhesiones y también, en referencia a sus opositores, rebajando los saldos de inseguridad (o de “amenaza”), que la eventualidad de un debut en el gobierno nacional todavía despierta y que sus contrincantes se encargan normalmente de agitar. Lo que dicho sea de paso, remite a retos comparables a los que han tenido que afrontar, para obtener ese bautismo, otros partidos de extracción socialista o socialdemócrata, en Europa y sin ir más lejos, en el caso de Chile¹³.

Asimismo, una variante de esta índole en los cuadros de competencia, oposición y compromiso, dentro de un esquema bipolar, requiere de una disposición en cierta medida equiparable –necesariamente bilateral– de parte de los blancos y los colorados, que viven con dificultades la presencia de un “intruso”, antagonista y desafiante, habiendo asumido al respecto posiciones distintas y a su vez cambiantes, sector a sector, tramo a tramo y de uno a otro dirigente: algunas de las cuales pudieron favorecer la inserción y los enfoques moderados del Frente Amplio, dependiendo de los corresponsales de turno y de los asuntos en juego, del potencial de competencia y de los saldos electorales, apelando a la diferenciación y al desprendimiento de las fracciones frentistas. En el recorrido, se adoptaron políticas de partido y políticas de coalición que vinieron a poner distancia y a acentuar la polaridad. También ha habido, como vimos, algunas contemplaciones, tendientes a buscar consensos y sobre todo, a acotar el disenso. La penetración creciente de la izquierda no ha dejado incluso de generar ajustes en el discurso y en las opciones políticas de los decanos del sistema de partidos, que se han hecho sentir en los jaques de la competencia, en las jornadas electorales, en los productos de gobierno y en los productos de las reformas.

De todas maneras, el desarrollo del complejo frenteamplista y el balance consiguiente en la relación de fuerzas, han de mantener en alto los designios de contraposición política e ideológica dentro de las filas tradicionales, en lo que es un elemento irreductible de la disputa de poderes. Pero aun así, las pulseadas pueden presentar diferentes perfiles, en términos que por supuesto no serán nunca lineales, ni uniformes, ni han de suponer tampoco, enganches parejos en los distintos núcleos partidarios, obrando como corte de la competencia íntima

entre blancos y colorados, e incluso como pieza de sus respectivas aspiraciones de hegemonía, dentro del polo que componen y a nivel del conjunto del sistema (con dejos más incluyentes o más excluyentes). Cabe pensar por ende, en alternativas que insistan en pronunciar los distanciamientos y poner barreras. O en alternativas que busquen otras inteligencias en el vaivén de oposición, que habiliten eventualmente las entradas de compromiso y que abran de una buena vez las líneas de coparticipación. Recurriendo a pautas inclusivas, similares a las que sirvieron de base para las construcciones originarias del bipartidismo, planteadas ahora en otro trance fundacional y en una época histórica distinta, en el nuevo esquema de tríada o de configuración bipolar y por cierto, dentro de parámetros institucionales y políticos muy distintos.

Esto depende en mucho del sesgo que adopte el desempeño del Frente Amplio, con las disyuntivas que esbozamos más arriba. Pero también depende de las actitudes de los partidos tradicionales y de los cabos que tiren. En un caso y en otro, a raíz de las inducciones propias de la competencia plural, que de cualquier modo, dejan márgenes de movimiento para la voluntad política y el matiz en los modales.

Desde el lugar de cada uno, todos los conjuntos partidarios tienen una cuota de responsabilidad sobre el devenir del sistema y sobre las modalidades específicas que va adoptando la plena incorporación política de la izquierda, a más de treinta años de su emergencia como actor nacional competitivo y a través de un curso de desarrollo extenso –tan gradual como otros trámites uruguayos– en el que quedan todavía asignaturas pendientes. De los desenlaces esbozados depende, en buena medida, la tipología siguiente de la democracia presidencial, con siluetas de corte mayoritario o bien, mediante una renovación de los cauces pluralistas.

RECAPITULANDO: GOBIERNO PRESIDENCIAL Y SISTEMA DE PARTIDOS EN LA “SEGUNDA” TRANSICIÓN

La “segunda” transición –que viene trazando las líneas de un nuevo modelo de desarrollo– pasa por una reforma del Estado y por modificaciones de importancia en los patrones de la política, en una serie que se despliega en las dos últimas décadas, más abiertamente a partir de los noventa y durante el gobierno de coalición instalado en 1995.

El trámite está signado por una transformación mayor del sistema de partidos, que empezó antes de la dictadura y se extiende con la restauración de la democracia, como factor y como parte de la rotación de época. El proceso presenta dos dimensiones articuladas: a) una serie de mutaciones sustantivas, que cambian las funciones políticas y la fisonomía de los partidos, los oficios de go-

bierno, las pautas de legitimación y el propio perfil de las élites: b) un realineamiento duradero, basado en la ruptura del bipartidismo y en la consolidación de la tercería sobresaliente de la izquierda, que propone un formato moderado de pluralidad.

El gobierno de este ciclo histórico se desenvuelve en un régimen renovado de democracia presidencial, que se hace cargo de la agenda de reformas y registra la consolidación del pluripartidismo, mediante la recreación de los hábitos de compromiso y con experiencias inéditas de coalición. En el Uruguay, como en otros países de América Latina, la combinación del régimen presidencial con el multipartidismo –que suele considerarse problemática y proclive al bloque– deja por el contrario un saldo positivo, que se traduce en la consistencia y en la originalidad del paquete de reformas estructurales, avanzando a su vez en las facturas de gobierno y en la dinámica de partidos.

Con tanteos de aprendizaje, avances y contenciones, en medio de las dificultades considerables que presenta la innovación política en un recodo de mutaciones yuxtapuestas, el gobierno de partidos recobra energía y centralidad, dando entrada a otras expresiones del presidencialismo pluralista, que enlazan con los mejores capítulos de la tradición nacional. En un tiempo de cambios precipitados, vicisitudes complicadas y gran incertidumbre, en el que se redefinen las claves del espacio doméstico, el cauce regional y la inscripción internacional, el país logra atenerse a un reformismo gradualista y moderado, que responde al equilibrio de poderes, en una democracia integrada, en la que se ha multiplicado la pluralidad partidaria.

Es cierto de todos modos, que estos procesos pueden ser considerados como un pase de transición hacia un nuevo bipartidismo y más bien hacia una pluralidad bipolar. En efecto, en un primer tramo, prevalecieron las lógicas de negociación, los frenos y contrapesos, los movimientos pendulares, en una geometría de competencia triangular y cooperación limitada. En el correr de los noventa y sobre todo desde que se instala la coalición de gobierno en 1995 –en la medida en que sube la cota electoral de la izquierda– se pronuncia el entendimiento entre los partidos tradicionales, con lo que aumenta la producción de gobierno y se aceleran las reformas. En el arco plural de partidos se perfila una política de bloques, que sin embargo no deja totalmente de lado los intentos de negociación, el gradualismo y las orientaciones moderadas.

En esas circunstancias, la carta constitucional de 1996 impone una modificación significativa del régimen electoral y a futuro plantea interrogantes sobre el desenvolvimiento del gobierno presidencial y la configuración del sistema de partidos.

Como vimos, hay buenas oportunidades de que se reproduzcan en el nuevo cuadro los modos pluralistas de gobierno. Aunque la nueva normativa admite asimismo la posibilidad de funcionamientos en clave mayoritaria y no es-

tamos exentos de una recaída en las tentaciones plebiscitarias, en eventualidades que las propias reglas electorales podrían autorizar.

La doble lógica del sistema (con elección presidencial mayoritaria, en dos vueltas, más elección parlamentaria en la primera vuelta, por representación proporcional), permite eventualmente mantener la pluralidad de partidos, siempre y cuando cada uno cultive una productividad política diferenciada y consiga preservar sus identidades. En esta pluralidad habría teóricamente cabida para retomar una política pendular, de equilibrios triangulares, con movimientos de los partidos mayores y del cuarto participante. Pero la fisonomía del sistema de partidos y la conjugación bipolar a que conduce el *ballottage*, por lo menos a corto plazo, parecen favorecer la afirmación de la política de bloques, a nivel de la tríada de los conjuntos mayores: con las escuadras blancas y coloradas alineadas en un polo y el Frente Amplio en la otra vereda, perfilándose una posible convergencia con el Nuevo Espacio (en alguna composición de “liberales” y “socialistas”, derecha izquierda o centro derecha y centro izquierda). Más allá de las condicionantes institucionales, las alternativas y el dibujo de cada una de estas figuras depende bastante de la política viva, de quién gane y de cuál sea la ecuación de gobierno, siguiendo las curvas de evolución de los partidos.

El diagrama de bloques puede quedar enredado en una polarización que ahogue los puentes y las avenidas del centro. No obstante –apoyándose en algunas aristas del trayecto de las últimas décadas, por los propios efectos de la dinámica de desarrollo y de los parámetros de competencia interpartidaria, en la medida en que las posturas moderadas ganen terreno, de un lado y de otro— más tarde o más temprano, aun en el continuo redefinido de izquierda derecha, sin perjuicio de las divergencias y de los giros de alternancia, la política de bloques puede asimismo enderezar hacia una práctica progresiva de intercambios y transacciones, dando lugar a una generación pluralista de relevo, de alguna manera comparable –por cierto que nunca igual– a la que engendró el bipartidismo tradicional.

Estamos inaugurando una matriz constitucional y entramos pues en otra fase de transición, que tendrá sus tiempos de desenvolvimiento, en el que la nueva normativa debe tomar cuerpo y comenzar a producir efectos, a través de varias elecciones y mediante el quehacer activo de los sujetos políticos. El marco de legalidad proyecta una serie de reglas –en un sistema complejo, con dispositivos de efectos diferentes y tensiones diversas– para cuya concreción hay que atender al desempeño de los propios partidos y a las opciones ciudadanas, mediante nuevos desarrollos de la competencia política, en un movimiento que no tiene direcciones unívocas y que puede ofrecer, como vimos, distintas alternativas¹⁴.

El designio constituyente apela en forma expresa al desarrollo del presidencialismo de coalición y establece condiciones institucionales que pueden

promover una gramática de presidencialismo de compromiso de nuevo cuño (coaliciones entre partidos afines, compromisos entre partidos opositores). En los términos evocados, esos modos de gobierno implicarían la reconducción de los cursos vernáculos del presidencialismo pluralista, en un compás de continuidad y cambio: en el rastro de una experiencia secular, recorrida mayormente en clave bipartidista, contando con los ensayos que originó el pasaje a la pluralidad de partidos y debiendo transitar por constelaciones bipolares, a partir de la inauguración que representa el proyecto constitucional y en aras del establecimiento de un nuevo contrato político.

NOTAS

1. Los argumentos de esta ponencia se desarrollan *in extenso* en mi trabajo “El presidencialismo pluralista en la «segunda» transición”, publicado posteriormente en Jorge Lanzaro (Coordinador), *La «segunda» transición en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2000.
2. Un realineamiento se resuelve en definitiva en el diseño de una nueva “norma” política, dentro de las matrices del sistema, con alteraciones graduales o con alteraciones bruscas, más o menos traumáticas. En algunos casos ello implica la salida de uno o de más de uno, de los conjuntos partidarios en plaza, no necesariamente de la *filière* política o de las familias ideológicas. En nuestro caso, el mapa de los partidos “históricos” se mantiene y el realineamiento pasa por el desarrollo de la tercería de la izquierda, a través de recomposiciones múltiples. La nueva “norma” política, que todavía no está enteramente asentada, tiene que ajustarse a estas coordenadas.
3. Para un análisis de la evolución de la izquierda en el Uruguay, ver Lanzaro (1996 y 1999).
4. El ejemplo emblemático lo proporciona el destino de la ley que autorizaba la privatización de las empresas públicas. Una iniciativa que desde el pique era mucho más moderada que las que han podido aplicarse en países vecinos. Que tuvo por añadidura enmiendas importantes, en un trámite parlamentario de negociaciones largas y trabajosas (de los representantes del gobierno con sus congéneres blancos y con sus socios colorados). Y que terminó por ser en buena parte derogada, a través del referéndum de diciembre de 1992, en base a una coalición negativa, en la que se sumaron tendencias dispares. Una coalición de veto puntual, que fue el resultado de una relación de fuerzas complicada, con movimientos al interior del Partido Colorado y en las columnas del sanguinettismo, con movimientos al interior del Partido Nacional, por la presión que pudo ejercer la izquierda y las palancas sindicales.

5. A poco de conocido el documento que sirvió de base para la redacción de la reforma constitucional de 1996, utilizando el instrumental de Giovanni Sartori, Luis Eduardo González observaba las posiciones ideológicas del Partido Colorado y del Partido Nacional –sobre el continuo izquierda derecha– en las dimensiones clásicas de distancia y de superposición (“cuanto menor es la distancia, mayor es el área de superposición”). En este sentido y tomando como referencia las elecciones de 1984, 1989 y 1994, apuntaba: “Hace diez años la distancia era del 12% en la escala, hace cinco años era del 6%, ahora es del 4%. La superposición, hace diez años era del 77% del electorado, hace cinco años subió al 82%, hoy en día la superposición es del 90% [...]” En la medida en que no hay en el Uruguay otros clivajes significativos (étnicos, culturales, lingüísticos, religiosos), “capaces de hacer que dos partidos ideológicamente tan próximos entre sí, se conserven como unidades diferenciadas en el sistema de partidos, por definición se trata de una situación de equilibrio inestable”. Con el criterio de Sartori, si la distancia es menor del 5% y la superposición mayor del 85%, los partidos bien pueden formar una “familia”. En esa perspectiva, la reforma electoral no vendría pues a “demoler” las lealtades de los votantes de los partidos tradicionales, sino simplemente a sancionar y eventualmente a acelerar un proceso de identificación precedente. Cf.: Intervención de Luis E. González en el Seminario Internacional sobre “Reforma Electoral y Consolidación Democrática en América Latina”, organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República con el auspicio de la Organización de Estados Americanos (OEA), en Montevideo (Uruguay), noviembre de 1995.
6. Durante la campaña para la primera vuelta de las elecciones nacionales de 1999, Jorge Batlle se ubicó en esta perspectiva: “Como está hoy dispuesto el sistema electoral, la cosa no es, a mi juicio, entre el Partido Colorado y el Partido Nacional, sino entre el Frente Amplio y otro partido, en este caso el Partido Colorado. El candidato del Partido Colorado representa entonces mucho más que el Partido Colorado. Significa votar por mantener ese concepto filosófico al que yo hago referencia. O sea, al final será entre un partido marxista y un partido liberal”. (Declaraciones al semanario *Búsqueda*, 14-10-99). En el mismo sentido, es ilustrativo el diálogo de Tabaré Vázquez con una periodista del diario *Clarín* de Buenos Aires, al otro día de la primera vuelta electoral (entrevista publicada el 02-11-99). La periodista preguntó: “Usted dice que se terminó el bipartidismo clásico. ¿Hay ahora un nuevo bipartidismo, entre las fuerzas tradicionales y la centroizquierda?” A lo que Tabaré Vázquez respondió: “Yo creo que sí. No nos debemos olvidar que Uruguay tiene la característica de ser un país pluripartidario y hay múltiples fuerzas políticas. Pero creo que la tendencia va a ser la de definir entre conservadores y progresistas”.
7. Una encuesta de Equipos–Mori que se realizó en febrero de 1999, al comienzo del año electoral (publicada en el diario *El Observador* del 13-03-99), ratificaba la tendencia que mostraban estudios anteriores de la empresa y registraba una distancia ideológica entre los partidos relativamente moderada, algo menor incluso que la que se podía detectar en mediciones de 1997. Según Equipos, sobre la escala de identificación ideológica, de izquierda a derecha, con celdas del 1 al 10: el Frente Amplio se ubica claramente en el centro izquierda (con un puntaje promedio de 3,3), el Nuevo Espacio en el centro (con un puntaje de 4,94) y los partidos tradi-

- cionales en el centro derecha (con un puntaje de 7,48 para el Partido Nacional y un puntaje de 7,59 para el Partido Colorado, aclarando que “la opinión pública tiende a ubicar más a la derecha al partido de gobierno”). Grosso modo, las percepciones sobre la posición de los líderes es consistente con la ubicación de sus respectivos partidos: Tabaré Vázquez 3,23, Danilo Astori 4,08, Rafael Michelini 4,96, Juan Andrés Ramírez 6,84, Alberto Volonté 6,91, Luis Alberto Lacalle 7,6, Jorge Batlle 7,16, Luis Hierro López 7,39, el presidente Sanguinetti 7,52. Más allá de ciertos corrimientos, el espectro corresponde razonablemente con la autoidentificación de los simpatizantes de cada partido: en promedio, 3,64 para los del Frente Amplio, 5,76 para los del Nuevo Espacio, 7,69 para los del Partido Nacional, 7,94 para los del Partido Colorado.
- Según cálculos hechos por Carlos Luján, a partir de la base de datos de dicho estudio de Equipos –en términos de autoidentificación de los simpatizantes– la distancia entre el Partido Colorado y el Partido Nacional es en ese momento de 2,8% y la superposición del 88%. Lo que dibuja claramente un círculo de familia. La distancia de los dos partidos tradicionales con el Frente Amplio es promedialmente de 46,4% y la superposición del 26%. Con respecto al Nuevo Espacio la distancia es de 22,8% y la superposición del 48%. A su vez, la distancia entre el Frente Amplio y el Nuevo Espacio es del 23,5% y la superposición del 45%. En promedio y a la fecha del referido estudio, sin perjuicio de la diferenciación interna, los simpatizantes de estos dos últimos partidos no llegan pues a formar una “familia” y ni siquiera caen dentro de la franja de “cercanía”, por debajo del 17% de distancia. En un contexto general de competencia centrípeta, a pesar de los corrimientos que genera la aparición de un tercero y aun cuando la temporada electoral pronuncia usualmente la polarización, estas marcas muestran un arco de pluralidad moderada (la distancia ideológica máxima es de 4,3 y en promedio ningún conjunto partidario queda colocado en los extremos).
8. Para un análisis de la importancia que tiene la calidad de la oposición –tanto como la calidad del gobierno– en lo que respecta a la calidad de la democracia, ver de Gianfranco Pasquino, *La oposición en las sociedades contemporáneas*. Buenos Aires: Eudeba, 1997. En nuestro caso, ello remite a tensiones y contradicciones saludables, que en el ciclo que vivimos, han servido para delinear itinerarios de gobierno y procesos de reforma singulares, a los que debemos, en buena parte, las ventajas comparativas que hoy se le reconocen al diligenciamiento uruguayo de la «segunda» transición.
 9. Ver al respecto Jorge Lanzaro, “La izquierda uruguaya a fin de siglo, entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno”, anteriormente citado.
 10. En este sentido obraron algunos pasos, como la amnistía para los presos políticos y el reintegro de los funcionarios destituidos por la dictadura, el ingreso a la coparticipación en los servicios públicos, la regularización de los sindicatos y de las relaciones laborales, el reconocimiento de la autonomía universitaria y la reposición de sus autoridades.
 11. Me he permitido bautizar esta consigna –“parecerse y diferenciarse”– como “Ley Solari”, porque fue Aldo Solari el que supo exponer, en esos términos impresionis-

tas y campechanos, pero con exactitud teórica, lo que en general constituye una regla de oro de la competencia plural entre partidos, cuando opera dentro del cauce democrático y no tiene aristas polarizadas (o “antisistema”). Aldo Solari planteó esta idea en un ciclo de mesas redondas sobre “Sistema político, partidos y sindicatos”, que organicé en la Coordinación de Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, en octubre de 1985.

12. Como apuntamos más arriba, queda abierta la alternativa de una reconducción de la unidad de la izquierda y en todo caso, la posibilidad de formar un bloque de centro izquierda, mediante convergencias o coaliciones con el Nuevo Espacio, núcleo que está a su vez condicionado por la nueva disposición del sistema político y del régimen electoral, con dificultades para seguir jugando de volante libre, en el contexto de la gramática bipolar.
13. Estas condicionantes no valen sólo para las izquierdas. Con rasgos diferenciados, obran en otros casos en que las opciones de alternancia no resultan “triviales” y que sin llegar a la polarización plantean de todos modos un estremo, un cambio sin precedentes, un giro significativo en la ecuación reinante. En este sentido, el ejemplo de Chile, en la temporada electoral de 1999, es doblemente ilustrativo, ya que propone retos comparables, para la izquierda y también para la derecha. De un lado, la candidatura oficialista de Ricardo Lagos –aunque venga de una práctica asentada en los cuadros regulares de la coalición gobernante– implica una rotación hacia adentro y hacia afuera de ese complejo partidario, que desplaza al centro demócrata cristiano y debe renovar las pruebas del carácter moderado de su filiación socialista y de sus posturas políticas, en una combinatoria difícil de “continuidad y cambio”, marcando el contraste con la polarización de los años sesenta y setenta del siglo pasado. Del otro lado, Joaquín Lavín articula una candidatura desafiante, de un corte populista moderno, que implica una recomposición y un relanzamiento político de la derecha chilena, a través de una disputa de las consignas de cambio bastante exitosa, dando pasos de moderación y de relativa convergencia –también desde esta punta– en movimientos que tienden a despegarse de los dirigentes tradicionales y a tomar distancia con respecto a Pinochet y sus legados.
14. La Constitución es producto de la competencia de los partidos y aporta a su vez otras bases para ordenar esa competencia, que irán adquiriendo efectividad y modelando el cambio de sistema –en cuotas– a lo largo de varias instancias y de sucesivos encuentros electorales, en formas irregulares y variables: a través de la competencia que los partidos puedan protagonizar, dentro de las nuevas coordenadas y mediante conductas que no son meramente adaptativas. Habrá de darse así un juego cruzado, de constreñimientos e inducciones, inercias e innovaciones, fallas y reajustes consecutivos, que ponen a prueba la capacidad de aprendizaje y el potencial de respuesta de los partidos, su productividad política, los fondos de tradición y los recursos de cultura, en busca de oportunidades y ventajas, obrando sobre la matriz que las reglas esbozan, en vaivenes que con el tiempo irán redefiniendo a los actores y los planos de conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

LANZARO, Jorge (Coordinador)
2000 *La «segunda» transición en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

LANZARO, Jorge
1999 “La izquierda uruguaya a fin de siglo, entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno”, en *Nueva Sociedad*, (159).
1996 *La izquierda uruguaya: de la adscripción corporativa al desarrollo de un partido de «nuevo tipo» (medio siglo de vida política, 1942–1996)*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.

PASQUINO, Gianfranco
1997 *La oposición en las sociedades contemporáneas*. Buenos Aires: EUDEBA.

SEGUNDA PARTE:

**PROBLEMAS Y DESAFÍOS
EN EL ALBA DEL SIGLO XXI**

¿PROBLEMAS EN EL PARAÍSO? LA EROSIÓN EN EL APOYO AL SISTEMA POLÍTICO Y LA CENTROAMERICANIZACIÓN DE COSTA RICA 1978-1999*

*Mitchell A. Seligson***

INTRODUCCIÓN

A Costa Rica se la reconoce universalmente como la democracia más antigua y estable de América Latina. Algunos incluso la han llegado a llamar “la Suiza latinoamericana”, un auténtico paraíso democrático. A lo largo de casi todo el siglo XX en Costa Rica hubo elecciones periódicas, el gobierno fue entregado de unos a otros líderes popularmente electos y rara vez se presentaron violaciones a los derechos civiles de la población. Solamente en dos ocasiones –muy brevemente– la democracia quedó interrumpida (ver Molina y Lehoucq, 1999). Esto ocurrió durante el régimen de los hermanos Tinoco (1917-1919), quienes gobernaron con mano autoritaria, y mediante la junta de gobierno en-

* La traducción al castellano de esta contribución en inglés especialmente preparada para la Conferencia Internacional “La democracia de Costa Rica ante el nuevo siglo” y para este libro, fue hecha por Jorge Rovira Mas.

** Deseo agradecer profundamente a Miguel Gómez Barrantes por su prolongada colaboración con mi trabajo a lo largo de más de veinte años. Ha sido para mí un verdadero honor el haber tenido la oportunidad de haber podido contar con él durante todo este lapso. Miguel leyó el borrador de este artículo y me hizo muchos comentarios que ayudaron a mejorarlo. Deseo asimismo agradecerles a Bill Barnes, John Booth, Lucio Renno, Jorge Rovira Mas y a Amber Seligson por sus muchos y extremadamente valiosos comentarios en torno a los borradores preparados.

Una vez presentado en la Conferencia Internacional “La democracia de Costa Rica ante el nuevo siglo” celebrada en San José, este trabajo fue también expuesto en el American Political Science Association Annual Meeting, en setiembre del 2000 en Washington D.C., a raíz de lo cual fue propuesto para el Franklin L. Burdette Pi Sigma Alpha Award de la American Political Science Association.

cabezada por Figueres, la cual dirigió los destinos del país a lo largo de dieciocho meses tras la guerra civil de 1948. Más aún, en los años setenta del siglo pasado, cuando en América Latina muchos gobiernos electos por la ciudadanía fueron derribados y reemplazados por dictaduras militares, Costa Rica preservó su democracia. Y en los años ochenta, que fueron de guerra civil y revoluciones en Centroamérica, el país se mantuvo como una excepción regional. Más recientemente, ha esquivado las tentaciones surgidas en países con regímenes políticos nominalmente democráticos como Perú, que experimentó un golpe desde el Poder Ejecutivo electo popularmente, a partir del cual se han establecido restricciones a las libertades civiles; o como Venezuela, cuyo sistema de partidos políticos así como sus élites se desacreditaron hasta tal punto que ocurrieron intentos golpistas que a la postre llevaron a uno de sus cabecillas a la Presidencia por la vía electoral. Costa Rica ha evitado también los niveles extremos de violencia que las narcoguerrillas han institucionalizado en Colombia, con el consiguiente debilitamiento de los fundamentos de la frágil democracia colombiana.

A la luz de toda esta historia, no es sorprendente que las valoraciones de la democracia costarricense la hayan colocado en un prestigioso primer lugar por muchos años. Probablemente el sistema mejor conocido de clasificación sea el índice de Freedom House, que ha situado a Costa Rica de manera continua entre sus posiciones más elevadas: en 1999 este país quedó empatado con el Reino Unido (Karatnycky, 2000, 187-200)¹. Otros estudios han llegado a las mismas conclusiones (Bollen, 1980; Booth, 1998).

Es por ello que a muchos les parecía que la democracia política costarricense era inexpugnable, pero cuando amaneció el 2 de febrero de 1998, el día siguiente de las últimas elecciones generales, la situación empezó a mostrarse diferente. Hasta ese momento resultaba axiomático que la inmensa mayoría de los ciudadanos asistirían a las urnas electorales como cada cuatro años: el abstencionismo se había localizado entre un 18% y un 19% para cada elección desde 1962, con excepción de 1974 cuando fue del 20% y de 1982 cuando alcanzó el 21%². También resultaba axiomático que los dos partidos políticos dominantes otendrían la casi totalidad de los votos. Ambas características se habían convertido en una fuente de orgullo para muchos costarricenses, que miraban con desdén a sus vecinos centroamericanos en donde, como sucedió en uno de los recientes referendos en Guatemala, cerca de las cuatro quintas partes del electorado no votó, o como en el caso de las elecciones nicaragüenses, en donde la proliferación de partidos ha sido tan grande que a algunos de ellos se les ha llamado "partidos de sofá" porque en uno de estos muebles habría suficiente espacio para que todos los miembros de algunos de ellos pudieran acomodarse.

En las elecciones de 1998 ciertos patrones se alteraron apreciablemente. En este año el abstencionismo se elevó de 18,9% a 30%, algo inaudito durante

los anteriores cuarenta años. Además, el apoyo electoral para los partidos pequeños en la carrera hacia la Presidencia se cuadruplicó al pasar del 2% aproximadamente a más del 8%, y el número de partidos pequeños casi se duplicó al pasar de 7 a 13. En el nivel legislativo, el cambio fue aún mayor: las formaciones políticas pequeñas ampliaron sus curules de 5% a 12% del total en la Asamblea Legislativa, a pesar de que sus votos se incrementaron del 12% al 24%.

A la luz de estos nuevos hechos, los políticos, los académicos y los adivinos están procurando interpretar su significado. Dos tendencias prevalecen: una de ellas sugiere que estos acontecimientos no implican una transformación fundamental en el comportamiento del electorado costarricense, pues se trataría de manifestaciones producidas por factores coyunturales o de corto plazo. Entre estos se incluyen el desempeño económico de la administración Figueres Olsen en el periodo 1995-1997, escándalos habidos durante la campaña electoral de 1997, el fraude ocurrido en la convención del Partido Liberación Nacional (PLN) en este mismo año, así como la publicidad de los medios de comunicación que ha puesto énfasis en la frustración popular y en "el desencanto político". La segunda tendencia interpretativa, por su parte, se inclina más bien por pronosticar un cambio de mayor envergadura en la política costarricense, por lo que los hechos de 1998 son vistos como el reflejo de un descontento profundo con el sistema político vigente.

Una hipótesis alternativa, promovida por diversos medios de prensa, es la consideración de que las elecciones de 1998 estarían reflejando un cambio fundamental en la dirección de lo que se ha llamado "la centroamericanización de Costa Rica". Desde este punto de vista, la excepcionalidad de Costa Rica se habría venido erosionando y el país estaría volviéndose cada vez más como sus vecinos en la región, cuya tradición democrática es mucho más limitada. Si bien los niveles de votación en 1998 fueron altos si se los coteja con las normas de muchos países, incluso los Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU), y el multipartidismo no es necesariamente una señal de problemas políticos en la medida en que muchas naciones que cuentan con este tipo de sistema de partidos gozan de estabilidad democrática, lo cierto es que en Costa Rica no era así como habían venido sucediendo las cosas por décadas, por lo que estas modificaciones en el comportamiento de los electores han pasado a ser percibidas como un indicador de cambios más hondos y fundamentales.

Este artículo se orienta a someter a prueba estas explicaciones que compiten entre sí. Si la primera explicación es correcta, entonces no deberían encontrarse fuerzas o factores de largo plazo que estarían actuando, y podría esperarse que el abstencionismo en el 2002 volviera a sus niveles normales por debajo del 20% y que los partidos pequeños reduzcan el peso que recientemente han adquirido. Por otro lado, si los adivinos estuvieran en lo cierto, los resultados del 2002 podrían ser peores aún y los dos partidos principales podrían perder el

apoyo de la población para retener el poder, lo que no ocurre desde principios de los años cincuenta. Más importante, sin embargo, sería que el declinio en la asistencia a las urnas y el desplome del tradicional sistema de partidos podría ser un reflejo de una subyacente crisis de legitimidad en desarrollo. A continuación se presenta la tesis sobre la legitimidad de la democracia y el caso de Costa Rica se analizará aquí desde esta perspectiva.

EL RESERVORIO DE LA LEGITIMIDAD

En octubre de 1929 la Bolsa de New York experimentó un resquebrajamiento histórico (Galbraith, 1955). Cuando se superó este desplome, las acciones no sólo habían decaído al 10% de su valor precedente, sino que los EE.UU y una buena parte del mundo se sumergió en lo que sería conocido desde entonces como la Gran Depresión de los años treinta. Los efectos políticos de este acontecimiento son difíciles de exagerar. Tal como Nancy Bermeo (1999, 1) escribe: "En 1920, veintiséis de veintiocho estados europeos eran democracias con formas de gobierno parlamentarias. Hacia 1938, trece de estas democracias se habían vuelto dictaduras". El desplome de estas democracias estables se ha vinculado a la erosión de su legitimidad política, que a su vez fue producida, al menos en parte, por el fracaso en el largo plazo del desempeño del régimen democrático. Ambos, Lipset (1981) y Easton (1975) en sus clásicos trabajos han argüido que las democracias construyen su legitimidad a lo largo del tiempo mediante la superación de crisis y por medio igualmente de su desempeño efectivo. La Gran Depresión puede haber sido la responsable por el desplome de la democracia en Alemania y otros países con democracias pobremente consolidadas en el periodo de entreguerras en Europa, pero la democracia no colapsó en Gran Bretaña y tampoco en los EE.UU, países que estuvieron entre los que más sufrieron a causa de la Gran Depresión y el desplome de la Bolsa. La forma de entender esto es señalando que estos sistemas políticos se habían desempeñado tan bien a lo largo de tanto tiempo que ellos habían acumulado un reservorio de legitimidad a los ojos de sus ciudadanos, y mientras la Depresión, es cierto, parcialmente drenó este reservorio, lo que abrió espacio para la aparición de numerosos movimientos radicales de izquierda y de derecha, la estabilidad del sistema, sin embargo, nunca fue puesta en cuestión por la gran mayoría de la ciudadanía.

En un estudio empírico previo he demostrado que el caso costarricense reflejó lo que aconteció con Gran Bretaña y los EE.UU (Finkel, Muller y Seligson, 1989; Seligson y Muller, 1987; Seligson y Muller, 1990). A principios de los años ochenta del siglo XX Costa Rica vivió su peor crisis económica en un siglo (Jiménez y Céspedes, 1990); sin embargo, el reservorio del apoyo al sis-

tema que se había acumulado a lo largo de muchos años que antecedieron a la crisis económica de 1980-1982, fue más que adecuado para que la democracia de Costa Rica manejara la tormenta y saliera airosa de ella. En un estudio llevado a cabo junto con Miguel Gómez llegamos a la misma conclusión también (Seligson y Gómez Barrantes, 1987; Seligson y Gómez Barrantes, 1989).

Muchas investigaciones han sido desarrolladas a escala mundial sobre el tema del apoyo al sistema político y la estabilidad de la democracia. Un hito en esta materia fue el estudio realizado en Canadá, un país cuya unidad ha sido amenazada por la posible secesión de la provincia de Quebec, en donde se utilizó una amplia variedad de medidas de apoyo al sistema (Körnberg and Clarke, 1992). Una investigación más reciente cubre muchas de las nuevas democracias y hace notar la preocupación que se deriva del hecho de que un fallo en el desempeño podría erosionar la legitimidad política y a la postre minar las bases de sustentación de la democracia como régimen político en estas sociedades (Inglehart, 1999).

Este artículo entonces se orienta una vez más hacia la cuestión del apoyo al sistema político en Costa Rica. Más de veinte años han transcurrido desde que por primera vez medimos el apoyo al sistema en este país. En aquellos tempranos estudios estaba muy claro que Costa Rica gozaba de niveles muy elevados de apoyo al sistema que le permitían preservar su estabilidad al encarar varias crisis. Pero no podemos presuponer que este reservorio no pudiera haberse ido drenando con el pasar del tiempo. Es por ello muy oportuno que a la luz de los resultados de las elecciones de 1998 le demos un segundo vistazo a lo que está sucediendo con el apoyo al sistema en Costa Rica. Al hacerlo, los datos pueden ayudarnos a someter a prueba la tesis que pretende explicar los cambios en las elecciones de 1998 por causas coyunturales que emergieron durante 1994-1998, más que por tendencias de largo plazo. Vamos a proceder con datos que hemos recolectado en el periodo que va de 1978-1999. Tendencias de largo plazo serán presentadas y las explicaciones alternativas serán sometidas a prueba. El artículo concluye con un intento de explicar los más que sorprendentes resultados de 1998.

LOS DATOS: LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN PÚBLICA DE 1978-1999

La base de datos para este proyecto es inusualmente rica, incluyendo un total de ocho encuestas que cubrieron el periodo 1978-1999, con entrevistas a 4 744 personas que respondieron. En 1976 el autor de este artículo comenzó a colaborar con Edward N. Muller (1979), quien había emprendido un estudio de apoyo al sistema y su impacto sobre la participación política en Alemania. Una base de datos había sido también reunida en los EE.UU, concentrada en el área

de la ciudad de New York. Otra base de datos fue reunida en Israel por Dan Caspi y por mí, él un israelí que fue coautor de la investigación (1983a; 1983b). Y todavía más, otra base de datos la construí junto con John Booth para el caso de México (Booth and Seligson, 1984; 1994). Análisis extensos fueron desarrollados para validar la escala de apoyo al sistema que constituye el sustento de todas estas investigaciones. Los estudios mostraron claramente que las medidas eran válidas y confiables (Seligson, 1983).

Los datos ahora presentados aquí han surgido de una colaboración de largo aliento entre este autor y el M. A. Miguel Gómez Barrantes, quien por muchísimos años trabajó en la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica. En 1978 con Miguel emprendimos un estudio piloto en la Gran Área Metropolitana de San José, utilizando las preguntas que se derivaban de las investigaciones efectuadas en Alemania y los EE.UU. Recurriendo a varias fuentes de financiamiento hemos podido replicar el estudio de 1978 (N=201) en 1980 (N=280), en 1983 (N=501), en 1985 (N=506), en 1987 (N=927), en 1990 (N=597), en 1995 (N=505), y nuevamente en 1999 (N=1 428). Los diseños muestrales para todos los estudios con la excepción de los de 1987 y 1999 estuvieron concentrados en la Gran Área Metropolitana de San José. Los estudios de 1987 y de 1999 tuvieron alcance nacional y tienen así la ventaja de permitir comparaciones directas con los de la Gran Área Metropolitana al mismo tiempo que permiten observar si estos resultados difieren sustancialmente de aquellos con alcance nacional. Si no fuera así, al menos sería posible intentar generalizar a partir de muestras más pequeñas hasta la nación como un todo. Como lo mostraremos, no hay variaciones significativas.

LA ESCALA DE APOYO AL SISTEMA: LAS PREGUNTAS Y SU CONFIABILIDAD

La medición del apoyo al sistema político ha estado cargada de dificultades. Uno de los problemas más serios con que nos hemos topado es que la medida que se concibió inicialmente por parte de la Universidad de Michigan, "la escala de confianza en el Gobierno", no nos ha servido de modo satisfactorio. Los estudios llevados a cabo en los EE.UU mostraron declives dramáticos en la medida de confianza en el Gobierno desde principios de los años sesenta, lo que incluso condujo a que reputados autores llegaran a plantear una "crisis de la democracia" (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). Pese a ello, la democracia en los EE.UU ha permanecido estable y sólida, con muy escasos indicios de un posible derrumbamiento. El problema con esta medida y otras similares es que a los entrevistados les presentan frases con las que es demasiado fácil estar de acuerdo, como por ejemplo: "¿estaría usted de acuerdo en que al frente del Go-

bierno se encuentran personas que representan unos pocos grandes intereses que sólo piensan en su propio beneficio?" (Citrin y Muste, 1999).

Con el fin de corregir la debilidad observada en las medidas anteriores, la Escala de Apoyo-Alienación Política fue concebida primero para el estudio mencionado antes que se llevó a cabo en Alemania, y luego se utilizó en los Estados Unidos, Israel, México y Costa Rica. Desde entonces también ha sido aplicada en todos los países de Centroamérica, así como en Paraguay, Perú y Bolivia. La Escala de Apoyo-Alienación Política tiene como su núcleo un juego de cinco preguntas³. Con ellas se busca aproximarse a la noción generalizada por Easton de "apoyo difuso" en lugar del "apoyo específico" para cualquier administración gubernamental en particular. Cada una recibe un valor que va de 1 a 7, con 1 para el nivel más bajo de apoyo y con 7 para el más alto. Las preguntas se leen como sigue:

"DÉLE LA TARJETA "A" AL ENTREVISTADO

Ahora vamos a usar esta tarjeta... Esta tarjeta contiene una escalera de 7 gradas; cada una indica un puntaje que va de 1-NADA- hasta 7- que significa MUCHO. Por ejemplo, si yo le preguntara hasta qué punto le gusta ver televisión, si a Ud. no le gusta nada, elegiría un puntaje de 1, y si por el contrario le gusta mucho ver televisión me diría el número 7. Si su opinión está entre nada y mucho usted elegiría un puntaje intermedio. Entonces, ¿hasta qué punto le gusta a Ud. ver televisión? Léame el número. (ASEGÚRESE QUE EL ENTREVISTADO ENTIENDA CORRECTAMENTE).

NADA 1 2 3 4 5 6 7 MUCHO NS = 8

Ahora, usando la tarjeta "A," por favor conteste estas preguntas.

- B1. ¿Hasta qué punto cree Ud. que los tribunales de justicia de Costa Rica garantizan un juicio justo? (SONDEE: Si usted cree que los tribunales no garantizan en nada la justicia, escoja el número 1; si cree que los tribunales garantizan mucho la justicia, escoja el número 7).
- B2. ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de Costa Rica?
- B3. ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político costarricense?
- B4. ¿Hasta qué punto se siente Ud. orgulloso de vivir bajo el sistema político costarricense?
- B5. ¿Hasta qué punto piensa Ud. que se debe apoyar el sistema político costarricense?"

El cuadro 1 muestra los resultados del análisis de confiabilidad durante cada año. Estos resultados patentizan que la medida de apoyo de sistema ha mantenido un buen nivel de confiabilidad cada vez que se realizó el estudio.

Cuadro 1
COEFICIENTES ALPHA DE CONFIABILIDAD DE LA MEDIDA
DE APOYO AL SISTEMA,
1978-1999

Año	Alfa estandarizado
1978	0,77
1980	0,75
1983	0,79
1985	0,75
1987	0,70
1990	0,74
1995	0,73
1999	0,73

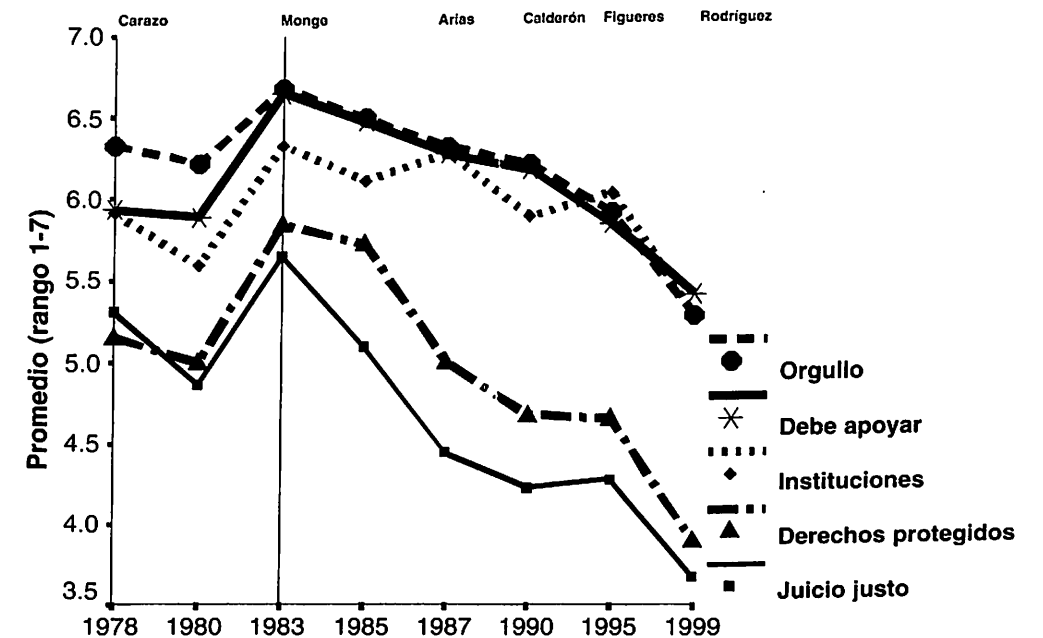
En suma, la medida de apoyo al sistema que, como antes se indicó, ha mostrado ser una medida válida, se patentiza aquí también haber sido confiable para cada uno de los ocho estudios cubiertos por este estudio.

EL APOYO AL SISTEMA: 1978-1999

Llamaremos la atención ahora sobre el hallazgo central de esta investigación de dos décadas. En el gráfico 1 se muestran las tendencias en el apoyo al sistema en cada una de las cinco preguntas centrales de la Escala de Apoyo-Alienación Política. Como ya se dijo, a cada una de estas preguntas se le dio un valor que va de 1-7. Hay muchas conclusiones importantes que se pueden deducir a partir de estos resultados. Primero, el apoyo al sistema en todas las preguntas era alto en el periodo que va hasta 1983. No se olvide que la escala va desde un bajo 1 a un alto 7, lo que significa que 4 sería el punto medio. Las cinco medidas se encuentran por encima de 5, con tres de ellas que promedian 6 o más tanto en 1978 como en 1983. La cuestión de alto contra bajo se tornará más evidente adelante en este artículo cuando ofrezcamos comparaciones con otros países latinoamericanos. Segundo, el punto alto en la serie se encuentra en 1983, poco después de la elección de la administración de Luis Alberto Monge (1982-1986). Esta administración restauró el equilibrio macroeconómico rá-

pidamente, el cual se había visto resquebrajado durante la administración de Rodrigo Carazo (1978-1982) y la crisis económica de esos años, y obtuvo niveles extraordinariamente elevados de apoyo financiero norteamericano para Costa Rica. Es más, éste fue el tiempo cuando los costarricenses se sintieron amenazados por la emergencia de un régimen políticamente radical en su frontera norte, en Nicaragua, lo que puede haberse traducido en un incremento en el sentimiento nacionalista y un consiguiente apoyo al sistema político en su conjunto. Tercero, el declinio en el apoyo al sistema no comenzó en el periodo 1994-99, sino que empezó a hacerse evidente a partir de 1985. Se observa una caída en cada uno de los indicadores la cual se inicia en 1985 y ha continuado hasta 1999. Tan sólo en 1995 se produjo un ligero incremento pero esto fue revertido por una aguda caída en 1999. Finalmente, aunque todos los indicadores han venido declinando, es cierto también que el declinio ha sido mayor en las variables sobre "los derechos protegidos" y "el juicio justo", lo que sugiere que los problemas del debilitamiento del apoyo al sistema se concentran más gravemente en el área judicial que en el resto de las instituciones y actitudes frente al sistema político. Debe quedar claro, no obstante, que todas las preguntas reflejan disminución en el apoyo al sistema en el largo plazo.

Gráfico 1
APOYO AL SISTEMA POLÍTICO EN COSTA RICA:
1978-1999



Muestras: Nacional, 1987 y 1999; otros, Área Metropolitana

Una duda sobre estos resultados debe aclararse de inmediato. Como ya se ha hecho notar, la mayoría de las muestras corresponden al Área Metropolitana, mientras que las de 1987 y 1999 fueron de alcance nacional. ¿Podría ser entonces que el apoyo comparativamente más bajo al sistema que se produjo en 1999 fuera más bien una función del hecho de haber incluido a un gran número de personas que respondieron y que provenían de zonas de Costa Rica en donde el apoyo al sistema era mucho más bajo que en el Área Metropolitana? La realidad es que un análisis de los datos más bien muestra lo contrario: el índice que conjuntamente reciben las cinco preguntas combinadas de apoyo al sistema para el país en su conjunto en 1999 fue de 4,7, comparado con 4,6 para el Área Metropolitana y 4,7 para el resto del país. Así, al contrario de lo que intuitivamente podría suponerse, si agregamos las muestras de las zonas de fuera del Área Metropolitana a la muestra de esta región lo que ocurre es que el apoyo al sistema se incrementa, aunque sólo sea ligeramente respecto de lo que ocurriría de habernos limitado al Área Metropolitana⁴.

EL DECLINIO EN EL APOYO AL SISTEMA, ¿PUEDE EXPLICAR EL INCREMENTO EN EL ABSTENCIONISMO?

Está claro, a partir del análisis anterior, que algo más que un cambio de corto plazo ha venido ocurriendo en el electorado costarricense. ¿Puede entonces el cambio en los niveles de apoyo al sistema explicar el abstencionismo? El estudio de Coleman (1976) sobre el abstencionismo en México encontró que un apoyo bajo al sistema estaba asociado con una abstención más alta. No es razonable esperar que aquellos con sólo un ligeramente más bajo apoyo al sistema dejen de asistir a las urnas. Una expectativa más realista puede ser que más bien exista una especie de umbral en el apoyo al sistema a partir del cual la asistencia a las urnas decline notablemente.

¿Existe evidencia de un umbral en el apoyo al sistema a partir del cual la votación quedaría impactada? La búsqueda de un modelo semejante puede examinarse mejor si se crea una escala de conjunto de apoyo del sistema. En la medida en que ya se ha mostrado que las cinco preguntas aquí propuestas conforman una sola dimensión y que se trata de una escala confiable, parece justificado intentar la construcción de tal escala de conjunto de apoyo al sistema. La escala que denominamos "el apoyo al sistema" se construye convirtiendo todas las preguntas a una base de 0-100 y luego sumándolas⁵. Los datos perdidos se tratan sustituyéndolos por la media de cada caso siempre y cuando las personas que responden lo hayan hecho en al menos tres de las cinco preguntas. Si esto no ocurrió, entonces simplemente se anotó como un valor perdido.

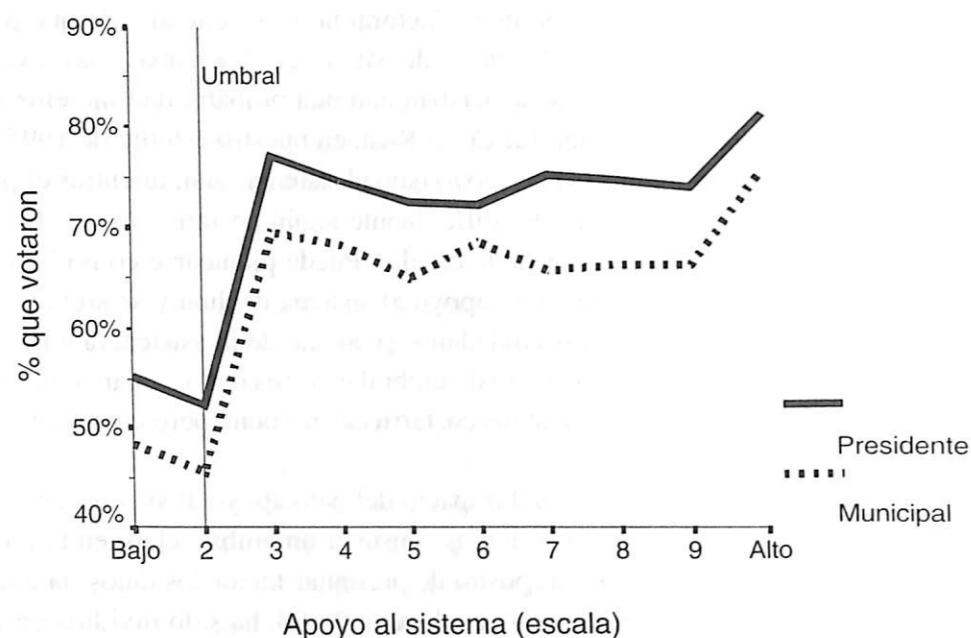
Los resultados que se obtienen cumplen con lo que se esperaría: fijándonos solamente en los datos de 1999 y refiriéndolos a las elecciones de 1998, el apoyo al sistema ($< .001$) estuvo asociado significativamente con el voto/no voto. Aquellos que mostraban un bajo apoyo al sistema estuvieron menos inclinados a votar que los que evidenciaban un alto apoyo. Esta evidencia entonces respalda la idea de que el declinio en el apoyo al sistema de verdad ha influido en la asistencia a las urnas en 1998.

Es justo cuestionar este resultado sugiriendo que el apoyo al sistema había estado declinando desde 1985 y que resultaría extraño que sólo se manifestara en el abstencionismo hasta 1998. La respuesta es que la relación entre el apoyo al sistema y la conducta político-electoral no se ha encontrado que pueda ser lineal. Por ejemplo, en el estudio de Muller en Alemania, sólo niveles muy bajos de apoyo al sistema se asociaban con una probabilidad incrementada de conducta política violenta. En Costa Rica, en nuestro estudio de 1995 no había prácticamente ningún caso de apoyo bajo al sistema. Así, mientras el promedio del apoyo estaba declinando, difícilmente algún costarricense podía ser clasificado en el extremo inferior de la escala. Puede plantearse como hipótesis que en Costa Rica sólo cuando el apoyo al sistema declina y se sitúa ya en esos bajos niveles, es cuando los ciudadanos se alejan de la asistencia a las urnas. En efecto, podría haber un efecto de umbral en estos datos: cuando el apoyo es alto o mediano, la mayoría de los costarricenses votan, pero cuando es bajo la abstención se incrementa.

Una demostración evidente del impacto del bajo apoyo al sistema se puede observar en el gráfico 2. Allí podemos constatar un umbral claro en la escala de apoyo al sistema. Con el propósito de presentar mejor los datos, la escala de apoyo de conjunto al sistema, la cual va de 0-100, ha sido dividida en 10 incrementos, de 1-10. Como puede verse allí, cuando el apoyo al sistema se encuentra en dos o por debajo, el voto declina dramáticamente hasta cerca de la marca del 50% para Presidente y por debajo de este 50% para la elección de los representantes a las municipalidades. Un examen de los datos del estudio de 1987, el único año precedente para el cual también contamos con datos de alcance nacional, revela que sólo una persona que respondió de una muestra de 927 casos fue la que pudo situarse con un apoyo bajo al sistema de dos o por debajo de dos. Así, por esos años cuando el apoyo al sistema era alto en su conjunto, había muy pocos costarricenses que le otorgaban un bajo apoyo al sistema, por lo que esto no se traducía en algún impacto significativo en la asistencia a las urnas. El abstencionismo entonces era en gran medida una función de factores rutinarios como la enfermedad, el encarcelamiento, la distancia respecto del lugar de votación en el que el votante se encontraba registrado, la ausencia del país, etcétera. Esto explicaría por qué el impacto del declinio en el apoyo al sistema no ha sido notado hasta las elecciones de 1998. Hasta ese punto,

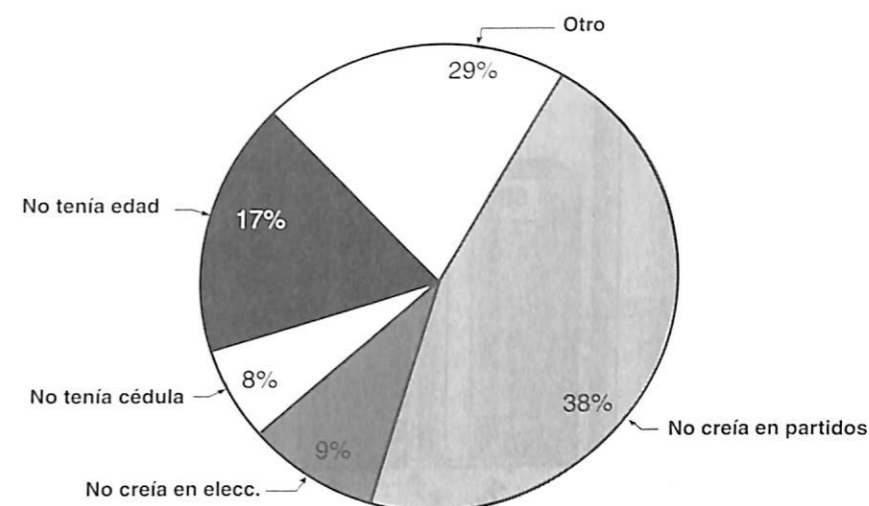
si bien el nivel del descontento había crecido, no lo había hecho lo suficiente como para cruzar ese umbral tras el cual el abstencionismo se incrementa. Cuando el hecho de un determinado incremento de las personas que responden en el nivel bajo de la escala se combina con el declinio de conjunto en el apoyo al sistema para la población total, el incremento en la abstención en el nivel nacional puede fácilmente explicarse.

Gráfico 2
VOTO Y APOYO AL SISTEMA
ENCUESTA DE 1999



El estudio contiene alguna evidencia limitada que explica las razones de por qué algunos votantes se quedaron en casa el día de la elección. Se pidió a algunas de las personas que respondieron y que no votaron que explicaran el porqué. En vista de que votar es obligatorio en Costa Rica y de que no es bien visto socialmente el no ejercer el derecho al sufragio, el estudio puede haber recogido muchas justificaciones para no votar, enmascarándose así las verdaderas motivaciones. Teniéndose en cuenta la necesidad de ser cauteloso a este respecto, se examinaron los resultados contenidos en el gráfico 3. Como puede verse, la combinación de no creer en los partidos o en las elecciones constituyó el grupo más grande de no votantes, alcanzando el 47 por ciento de ellos. Si se descuenta a aquellos que declararon en el estudio de 1999 que eran demasiado jóvenes en 1998 para haber podido votar, la respuesta de la falta de credibilidad en los partidos o en el sistema se vuelve la motivación mayoritaria.

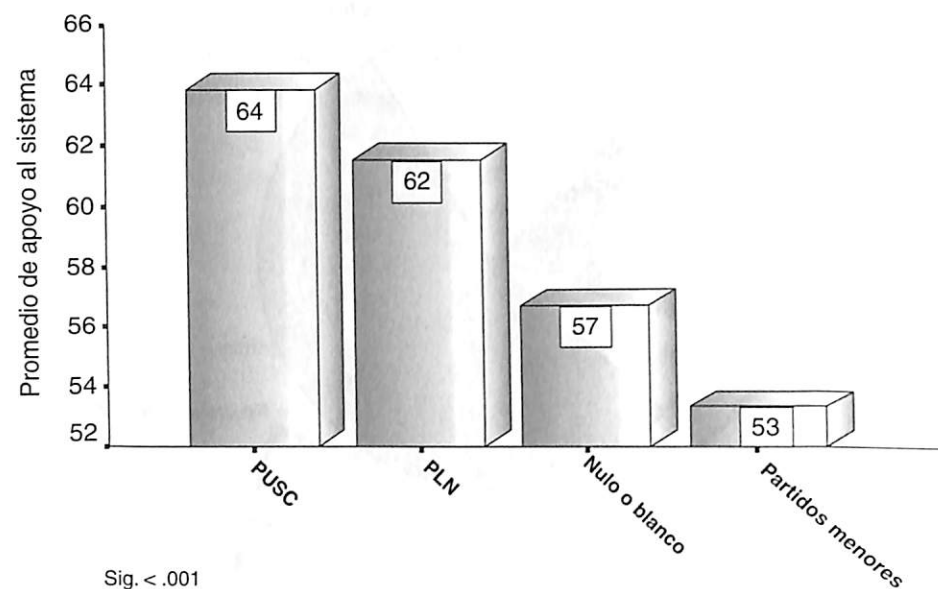
Gráfico 3
MOTIVOS PARA NO VOTAR
EN 1998



EL DECLINIO EN EL APOYO AL SISTEMA ¿PUEDE EXPLICAR EL CRECIMIENTO DE LOS PARTIDOS PEQUEÑOS?

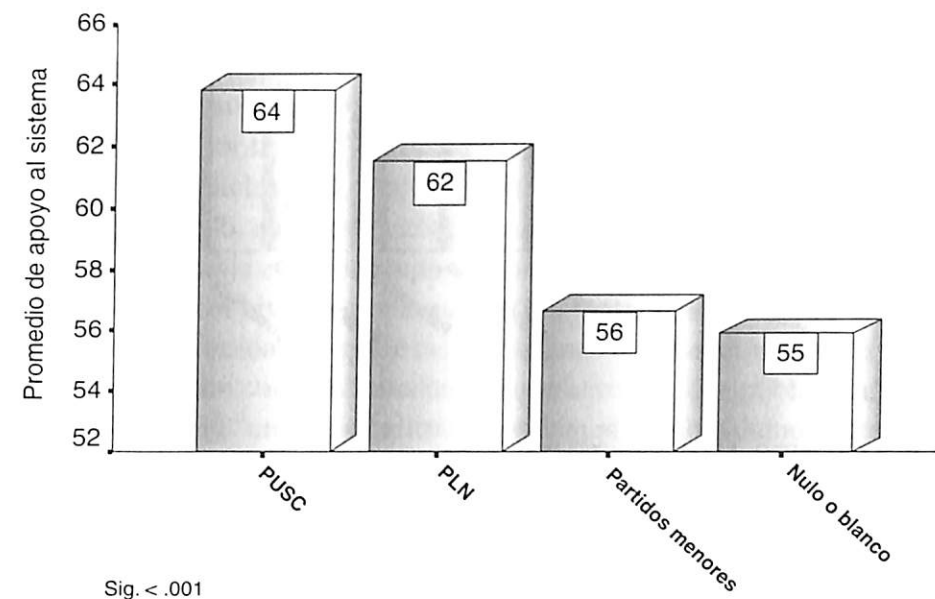
Como ya se mencionó en la introducción a este artículo, no sólo la concurrencia a las urnas disminuyó sino que el apoyo para los partidos menores floreció en la elección de 1998. Muchos han visto en esta proliferación de partidos pequeños y en el incremento que recibieron en su votación un indicador de problemas serios en el sistema político costarricense. Los datos observables en el gráfico 4 abonan claramente en favor de este punto de vista. El apoyo al sistema entre quienes votaron por los dos partidos mayoritarios fue casi idéntico (e insignificamente diferente el uno del otro), con una ligera ventaja para el partido que obtuvo la Presidencia. Pero aquellos que anularon su boleta o la entregaron en blanco mostraban un apoyo al sistema significativamente más bajo, mientras que quienes votaron por los partidos pequeños apoyaban aún menos al sistema político.

Gráfico 4
APOYO AL SISTEMA Y VOTO POR PARTIDOS
EN EL NIVEL PRESIDENCIAL EN 1998



El patrón de votación que se muestra en el nivel presidencial se reproduce en el nivel municipal. Costa Rica en este sentido constituye un sistema unitario, con los votos simultáneos en los dos niveles, nacional y local. En la elección de 1998 todavía se votó el mismo día en los tres niveles, el presidencial, el legislativo y el municipal, aunque en las futuras elecciones a partir del 2002 ya no coincidirán (la elección de los alcaldes se realizará a finales del año correspondiente a la elección nacional). En el gráfico 5 se muestran los resultados. Cuando se los observa, está claro que quienes votaron por los partidos pequeños expresan asimismo un más bajo nivel de apoyo al sistema que aquéllos que votaron por los dos partidos protagonistas del bipartidismo.

Gráfico 5
APOYO AL SISTEMA Y VOTO POR PARTIDOS
EN EL NIVEL MUNICIPAL EN 1998

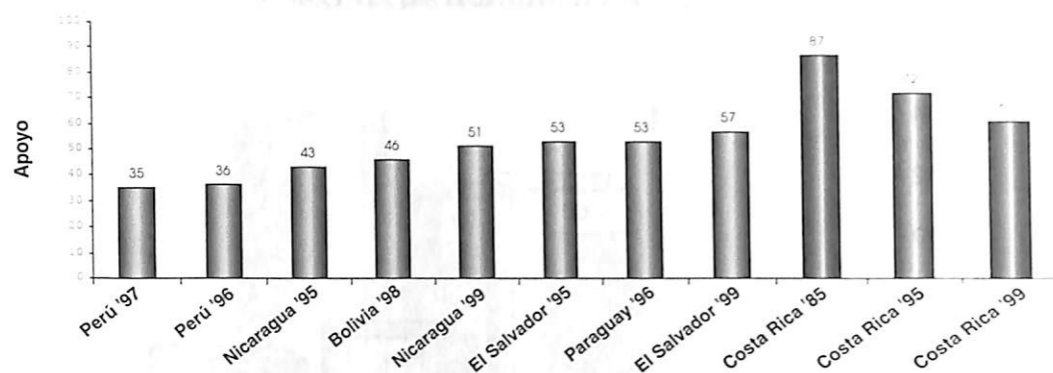


EL DECLINIO EN EL APOYO AL SISTEMA: COMPARACIÓN DE SU MAGNITUD

El apoyo al sistema ha declinado en Costa Rica, pero ¿cómo se encuentra en realidad cuando se le compara con otros países en América Latina? Como puede observarse en el gráfico 6, el declive es notable aun cuando todavía permanece más alto que cualquier otro país de los investigados en el marco del Proyecto de Opinión Pública de América Latina que se desarrolla bajo mi responsabilidad en la Universidad de Pittsburgh, aunque ahora la distancia sea escasa. Los resultados de 1999 colocan a Costa Rica mucho más cerca de naciones como El Salvador para la cual también contamos con datos de 1999. Esto sugiere, como lo hemos apuntado en la introducción de este trabajo, que podría estarse produciendo en algún grado una “centroamericanización” o una “latinoamericanización” de Costa Rica, al reducirse sustancialmente los niveles de apoyo más altos que se expresaron en 1980 y haber decaído hasta niveles próximos a los de países con una tradición democrática más breve.

Gráfico 6

APOYO AL SISTEMA EN PERSPECTIVA COMPARATIVA



EXPLICACIONES ALTERNATIVAS

El hallazgo de que el apoyo al sistema en Costa Rica ha declinado y de que ha sido el responsable por el declinio en la concurrencia a las urnas puede desafiarse de cuatro maneras. La primera, afirmándose que el declinio en el apoyo al sistema es un mero resultado de la metodología empleada, es decir, de las muestras por secciones cruzadas tal cual se seleccionaron. La segunda, que el declinio podría ser el resultado de un declinio generalizado ocurrido a lo largo de toda Centroamérica. La tercera, que el declinio puede no ser más que el efecto de un retorno a la media, en la medida en que los altos niveles del pasado, concretamente de finales de los setenta y principios de los ochenta del siglo XX, bien podrían haber sido el producto inflado de sentimientos nacionalistas estimulados por la Revolución Nicaragüense. La cuarta, que los resultados obtenidos pueden ser fruto del impacto de la exposición de la población a los medios de comunicación de masa, en lugar de un cambio genuino en la forma como el ciudadano percibe a su sistema político. A continuación me referiré a estos desafíos explicativos.

EFECTOS POR LA EDAD, POR LA COHORTE Y POR EL PERIODO

¿Cuán fiable es el hallazgo de que el apoyo al sistema ha declinado en Costa Rica? ¿Podría ser que los resultados obtenidos aquí fueran más bien producto de un artificio meramente metodológico al haberse apelado a muestras por secciones cruzadas que han sido usadas repetidamente? Cuando este tipo de encuestas es recurrente, tal como lo hemos hecho aquí para este estudio, dos efectos importantes pueden distorsionar las conclusiones basadas en promedios

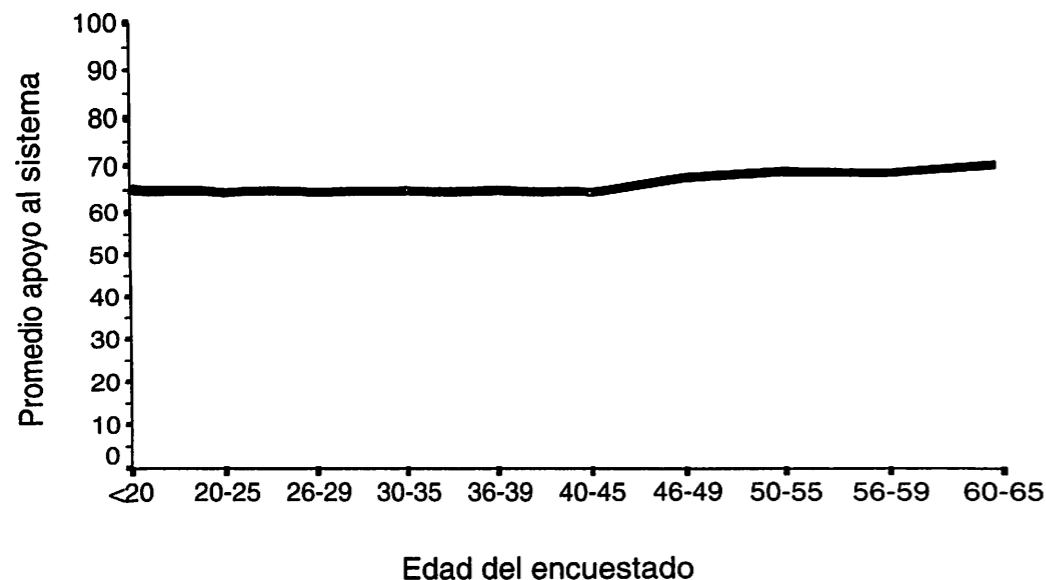
nacionales obtenidos a lo largo del tiempo, es decir, longitudinalmente, desencaminando al investigador en el sentido de llegar a concluir un declinio general en el apoyo al sistema cuando en realidad lo que podría estar sucediendo es que tal declinio se limita, de hecho, a uno o más grupos etáreos específicos⁶. El así denominado "efecto por la edad" ocurre como consecuencia de las diferencias que se dan a lo largo del ciclo vital, exacerbado ello por los cambios demográficos. El "efecto por la edad" es uno que sólo influye en los individuos en ciertos puntos de su ciclo vital, desapareciendo en otros momentos. Hernández (1990), por ejemplo, encontró que en los años ochenta había una media de abstencionismo más baja entre el grupo de votantes que asistieron por primera vez a las urnas que en el nivel nacional para el conjunto de los votantes de todas las edades. Su explicación fue que esos ciudadanos querían estrenar sus derechos políticos y lo hacían con más entusiasmo que el resto de la población, pero que luego de esta inicial "emoción" ellos retornaban al modelo demográfico normal encontrado en Costa Rica y en otras partes, es decir, que ocurre una votación menor entre la población más joven —con excepción de ese grupo de primer ingreso, como se acaba de señalar— y de mayor edad, al mismo tiempo que hay más votantes entre los de edad intermedia (Seligson *et al.*, 1995). En otros estudios se ha encontrado que el joven es más liberal que las personas de más edad. Si la pirámide etárea de una población permanece inalterada, entonces el "efecto por la edad" no cambia en este caso los promedios nacionales en la dirección de un mayor liberalismo, en la medida en que los jóvenes se tornan más conservadores conforme envejecen. Pero en Costa Rica, un país que hacia mediados del siglo XX tenía muy altas tasas de natalidad, desde los años sesenta se empezó a producir un rápido y firme descenso en tales tasas (Gómez, 1970). Como una consecuencia de este descenso en las tasas de natalidad, la pirámide de la población ha estado cambiando paulatinamente en la dirección de una mayor cantidad de ciudadanos con mayor edad. Por ejemplo, en 1980 los niños con edades entre 10-14 años sumaban el 10% de la población, pero hacia 1998 este grupo por edad había caído a la mitad, a sólo 5% (World Bank, 2000, 234). Si los jóvenes le dan un más bajo apoyo al sistema que los mayores, entonces este cambio demográfico podría explicar por sí solo el declinio en el apoyo al sistema que aquí hemos encontrado.

Un segundo posible factor que se podría derivar de la metodología empleada es conocido como el "efecto por la cohorte", que sería un resultado de algún evento particular o serie de ellos que podrían haber producido una disminución en el apoyo al sistema en el caso de un grupo etáreo específico a lo largo de sus vidas. Por ejemplo, si la Revolución Nicaragüense de 1979 hubiera producido un declinio en el apoyo al sistema entre aquellos que estaban siendo socializados en la política en ese momento, entonces sería posible que ese grupo de edad estuviera minando el nivel nacional de apoyo al sistema.

Si hay un "efecto por la edad", entonces el declinio en el apoyo al sistema es meramente ilusorio. Por otro lado, si hay un "efecto por la cohorte", el declinio es real, pero se vincula con el impacto que produce un grupo de edad específico y cuando este grupo vaya pasando y comience a extinguirse conforme pase el tiempo a través del fallecimiento de la cohorte, el efecto tenderá a disminuir y a desaparecer en el futuro.

En la medida en que los datos de los grupos por edad se encuentran disponibles, podemos probar estos dos efectos. Un examen del gráfico 7 nos permite aclarar las cosas. Lo que constatamos allí son dos cuestiones. Primero, no hay ninguna asociación significativa entre la edad y el apoyo al sistema⁷. Segundo, la relación entre la edad y el apoyo al sistema es prácticamente plana, sin crestas ni valles. Por consiguiente, no es el caso de que los jóvenes muestren un apoyo al sistema más alto que los más viejos que ellos, ni es el caso de una cohorte específica que estuviera traumatizada políticamente y por ello expresaría un más bajo apoyo al sistema que otros grupos etáreos, bien más jóvenes que esta cohorte o mayores que ella.

Gráfico 7
IMPACTO DE LA EDAD SOBRE EL APOYO AL SISTEMA POLÍTICO
DATOS DE 1999



Sig. = NS

El único efecto restante para explicar estos datos es el así denominado "efecto por el periodo", es decir, la existencia de un proceso generalizado subyacente que afectaría a todos los grupos etáreos (véase el gráfico 1). Esto es precisamente lo que parece haber ocurrido en Costa Rica. Si los datos hubieran mostrado evidencia de un "efecto por la edad", el asunto no nos habría preocupado en la medida en que se trataría de un proceso natural que afectaría a todos los costarricenses y no sería la evidencia de un declinio secular en el apoyo al sistema. Si la evidencia hubiera mostrado un "efecto por la cohorte", la preocupación se minimizaría en la medida en que conforme la cohorte "dañada" se mueva a través del sistema social, se podría esperar que el nivel de apoyo al sistema político vuelva a su nivel alto anterior. Más bien lo que en verdad hemos encontrado aquí es la evidencia genuina de un "efecto por el periodo", un problema mucho más serio para el sistema político costarricense porque ha venido afectando a todos los grupos de edad. Desde luego, es imposible en la presente coyuntura determinar si habrá cambios en el futuro que invertirán el actual persistente declinio en el apoyo al sistema, o si se estabilizará en algún nivel. Pero a la altura de 1999 de lo que sí tenemos evidencia es de una firme erosión en el apoyo al sistema político de Costa Rica.

LAS TENDENCIAS REGIONALES

Los estudiosos del apoyo al sistema en distintas partes del mundo han notado un declinio de largo plazo en numerosas naciones, siendo quizás el caso más dramático el de los Estados Unidos (Nye, Zelikow y King, 1997). En estudios llevados a cabo en Europa entre las democracias industriales avanzadas, los datos en los estudios longitudinales muestran tendencias mezcladas, con países que exhiben declinios en el apoyo al sistema cuyo número sobrepasa al de aquéllos en donde más bien aumentó el apoyo (Dogan, 1997; Turner y Martz, 1997; Dalton, 1999; Holmberg, 1999; Klingemann, 1999).

¿Podría ser esta la situación en Centroamérica, en donde las insurrecciones populares, las revoluciones y las crisis económicas que han dominado la vida de la región desde inicios de los años ochenta pudieran haber creado una atmósfera que favoreciera el declinio en el apoyo al sistema político y entonces el caso de Costa Rica no sería más que parte de una tendencia regional? Hay evidencia, aunque limitada, que sugiere que éste no es el caso. Hemos venido realizando repetidamente mediciones del apoyo al sistema en tres de los vecinos de Costa Rica⁸. Tenemos resultados obtenidos por medio de encuestas realizadas en el área metropolitana de las ciudades capitales, que son comparables con los estudios llevado a cabo en Costa Rica con la excepción de los de 1987 y 1999. Una vez convertidos los datos a una escala de rango de 0-100, co-

mo lo hicimos antes en el caso de Costa Rica, las medias en El Salvador eran de 50 en 1991, 51 en 1995 y 53 en 1999, indicando un aumento ligero a lo largo del periodo, mientras que en la situación costarricense pasaba de 74 a 62. En Guatemala, un estudio dirigido en 1991 produjo una media de 54 en las cinco preguntas del estudio, mientras que pasó a 49 en 1999. Si se observan los datos de Nicaragua en 1995 que mostró una media de 44, aumentó a 49 en 1999. Si bien estos datos son limitados y no cubren el mismo número de años que la base de datos con que contamos para Costa Rica, nos hacen pensar que no se ha producido en la región ninguna caída dramática en el apoyo al sistema de la cual pudiéramos concluir que podríamos estar ante la presencia de una tendencia regional que afectaría los resultados de Costa Rica. Estos países, que han venido experimentando transiciones democráticas muy difíciles, sin embargo no muestran nada parecido al declinio observable en Costa Rica en materia de apoyo al sistema político.

NIVELES INICIALES ARTIFICIALMENTE ALTOS

Una tercera crítica potencial de estos resultados es que los niveles altos de apoyo al sistema con los que inicia esta serie de veinte años pueden haber sido nada más que un artificio producto momentáneo de sentimientos nacionalistas que fueron estimulados por el miedo al impacto potencial que tendría en Costa Rica la Revolución Nicaragüense. No mucho tiempo después de que los sandinistas expulsaron del poder a Somoza, las tensiones internas en Nicaragua empezaron a desarrollarse como producto de que los grupos de oposición al Gobierno reclamaban que se les estaba excluyendo del poder y de que en realidad los sandinistas estaban orientándose hacia el comunismo. Fue así cómo, con el apoyo de los EE.UU, los "contras" nacieron como una fuerza militar relativamente poderosa y destinada a derrocar a los sandinistas. Algunos grupos de oposición establecieron campamentos armados a lo largo de la frontera norte de Costa Rica con Nicaragua, y posteriormente un diluvio de refugiados ingresó a Costa Rica.

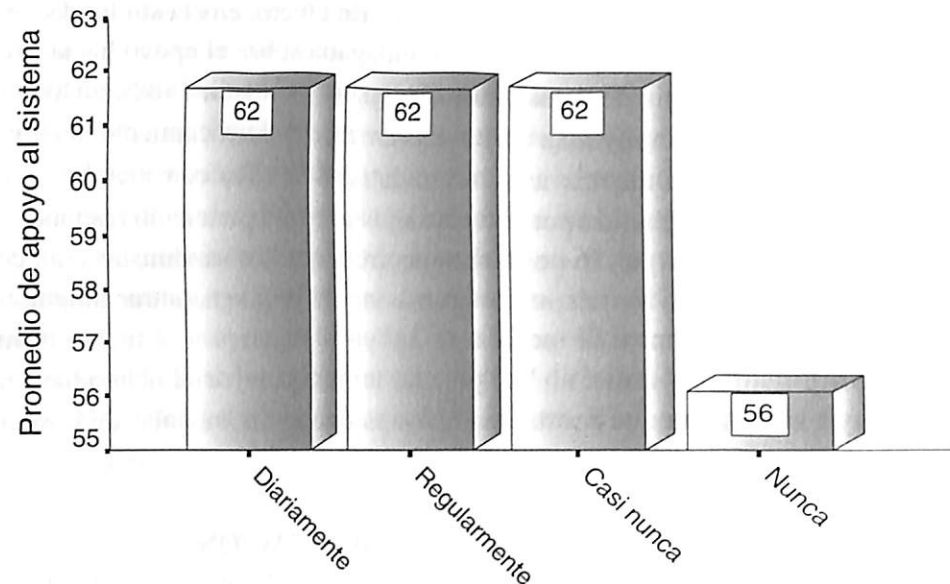
¿Es posible entonces que los niveles bajos de apoyo al sistema encontrados en los más recientes estudios no hayan sido más que la reversión a un punto anterior al de las encuestas iniciales cuyos resultados se expusieron en el gráfico 1 de este artículo? Dos muestras de evidencia refutan este argumento. Primero, la medida inicial en la serie temporal corresponde a 1978, el año previo al triunfo de la Revolución Nicaragüense, mucho antes además del establecimiento del movimiento de los "contras" y del diluvio subsecuente de inmigrantes nicaragüenses hacia Costa Rica. Segundo, es posible también refutar la idea de que los niveles altos de apoyo al sistema encontrados en el propio estudio de

1978 podrían haber sido un producto de los miedos que emanaban de la naturaleza violenta que iba en aumento conforme se intensificaba el conflicto revolucionario en Nicaragua en contra de Somoza. En efecto, en el estudio de 1978 se incluyeron varias preguntas en las que se indagaba sobre el apoyo hacia los sandinistas. En un análisis de estos datos (Seligson y Carroll, 1982), encontramos que los costarricenses apoyaban abrumadoramente el derrocamiento del régimen de Somoza. Al preguntársele a los entrevistados si ellos consideraban que los sandinistas estaban luchando por una causa justa, el 96 por ciento respondió afirmativamente. Además, el 76 por ciento no creía que los sandinistas eran comunistas. Finalmente —y lo más importante—, no se pudo encontrar ninguna asociación significativa entre la medida de apoyo al sistema y el miedo al movimiento sandinista. En suma, no hay por qué temer que el sandinismo haya inflado el apoyo al sistema que mostraron nuestras encuestas iniciales de la serie.

LOS EFECTOS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Este declinio en el apoyo al sistema, ¿refleja un cambio genuino en las actitudes de los costarricenses hacia su sistema político, o es meramente un resultado de la negatividad que ha venido impregnando a un país que ahora tiene una mayor exposición como sociedad a los medios de comunicación colectiva? Podemos intentar dilucidar esta explicación alternativa de dos maneras. Primera —y la más obvia—, habría que ver si la exposición a los medios de comunicación de masa se encuentra asociada con un más bajo apoyo al sistema. El estudio incluyó preguntas sobre la frecuencia en que se escuchaban noticias por la radio y la televisión, al igual que sobre la lectura de los periódicos. Ninguna de estas variables se pudo relacionar significativamente o de manera consistente con el apoyo al sistema. De hecho, el único modelo que podría encontrarse, aunque poco significativo, fue que aquellos con menos exposición a las noticias de la televisión expresaron el más bajo apoyo del sistema (ver gráfico 8). Esto sugiere que el aumento en la exposición a los medios de comunicación no es el responsable de que el apoyo al sistema haya declinado.

Gráfico 8
APOYO AL SISTEMA Y FRECUENCIA DE VER NOTICIAS POR TV



Sig. = NS

Una segunda manera de probar esta tesis sería la de analizar otras series de preguntas relacionadas con la democracia que hemos venido haciendo desde el estudio de 1978. Si el apoyo al sistema está declinando por una generalizada negatividad que se estaría difundiendo entre la población, entonces estas otras preguntas también deberían haberse visto afectadas. Éstas son cuatro (se usaron sólo tres en 1978) que miden la tolerancia política. Fueron diseñadas para tratar de identificar el sentido de tolerancia generalizado en torno a los derechos de las minorías políticas. Se han utilizado en la serie de estudios aquí analizada y se han encontrado confiables y válidas. En Costa Rica, el coeficiente de confiabilidad alfa varió de un bajo .79 a un alto .87 para los datos de 1978-1999, lo que convierte a esta serie en una que es incluso más confiable que la serie de apoyo al sistema. Mediante el análisis factorial, surge una sola dimensión. La serie es como sigue:

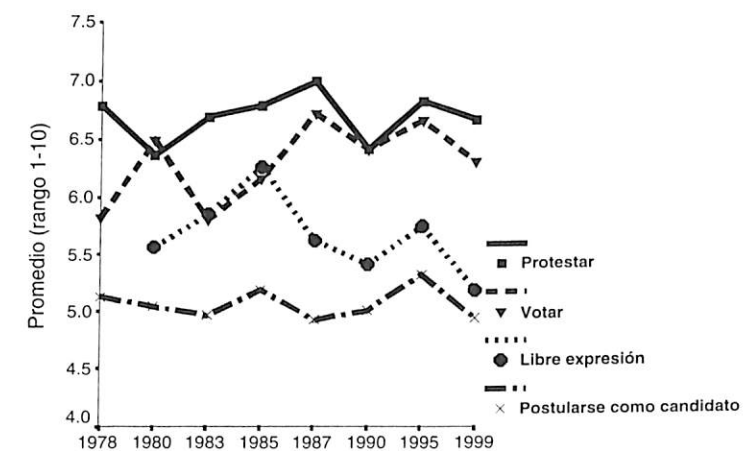
“D1. Hay personas que solamente hablan mal de la forma de gobierno costarricense. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted el derecho de votar de esas personas? Por favor léame el número: (SONDEE: ¿Hasta que punto?)

DESAPRUEBA 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 APRUEBA 88= NS
MUCHO MUCHO

- D2. Pensando siempre en aquellas personas que solamente hablan mal de la forma de gobierno costarricense, ¿con qué firmeza aprueba o desaprueba el que estas personas puedan llevar a cabo manifestaciones pacíficas con el propósito de expresar sus puntos de vista? Por favor léame el número.
- D3. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba que a las personas que sólo hablan mal de la forma de gobierno costarricense, les permitan postularse para cargos públicos?
- D4. Pensando siempre en aquellas personas que solamente hablan mal de la forma de gobierno costarricense, ¿con qué firmeza aprueba o desaprueba que salgan en la televisión para hacer un discurso?”

Las cuatro preguntas de la escala de tolerancia política han sido expuestas en el gráfico 9 y corresponden al mismo periodo de 1978-1999. En la medida en que la tolerancia se encuentra fuertemente afectada por la educación, las muestras se limitan al Área Metropolitana, para la cual tenemos datos comparables para todos los ocho estudios. Lo que resulta evidente de estos resultados es que, a diferencia de las medidas de apoyo al sistema político, las de la tolerancia no muestran ninguna tendencia declinante que resulte obvia durante los años de los estudios. El derecho para hacer demostraciones, votar y presentarse como candidato a un puesto público, no ha cambiado en absoluto, salvo una variación menor entre años. El derecho a expresarse libremente por la televisión (la pregunta D4) declina, pero sólo ligeramente (pasando de 5,6 a 5,1 en el periodo 1978-1999). Es posible entonces rechazar la hipótesis de que el declinio en el apoyo al sistema es producto de algún tipo de error de medida que se encuentra generalizado.

Gráfico 9
TOLERANCIA POLÍTICA EN COSTA RICA, 1978-1999
ÁREA METROPOLITANA



Tomados juntos, estos tres desafíos a los resultados presentados aquí, es decir, aquellos efectos relacionados con la edad, los efectos provenientes de una presunta tendencia regional, y los niveles iniciales artificialmente altos, no debilitan o logran cuestionar los resultados que hemos encontrado. De alguna manera, en verdad, ellos más bien refuerzan los resultados, mostrándolos sólidos. ¿Qué puede, entonces, explicar el declinio en el apoyo al sistema en Costa Rica? De seguido intentaremos aportar algunas respuestas a esta pregunta.

POSIBLES EXPLICACIONES

Este artículo demuestra cuatro cosas bastante claramente. Primero, que Costa Rica ha estado experimentando un declinio en el apoyo al sistema que viene de largo plazo. Segundo, que cuando el declinio produjo por primera vez un grupo de ciudadanos que expresaron un muy bajo apoyo al sistema político, se penetró en lo que hemos llamado “el umbral del abstencionismo”, en las elecciones generales de 1998, es decir, este bajo apoyo al sistema se tradujo entonces electoralmente en una disminución importante en la asistencia a las urnas. Tercero, que el nivel de apoyo, sin embargo, no se encuentra cercano al que correspondería a una situación de crisis, puesto que, como lo demostramos, permanece más alto que el de muchos otros países de América Latina, aunque se haya venido acercando al de algunos de éstos desde que empezamos a realizar sistemáticamente nuestras mediciones en 1978. Cuarto, el declinio en el apoyo al sistema afecta a todos los grupos etáreos, de manera de que no se trata de un efecto por la edad, ni por la cohorte, aunque sí, ciertamente, se trata de un efecto por el periodo.

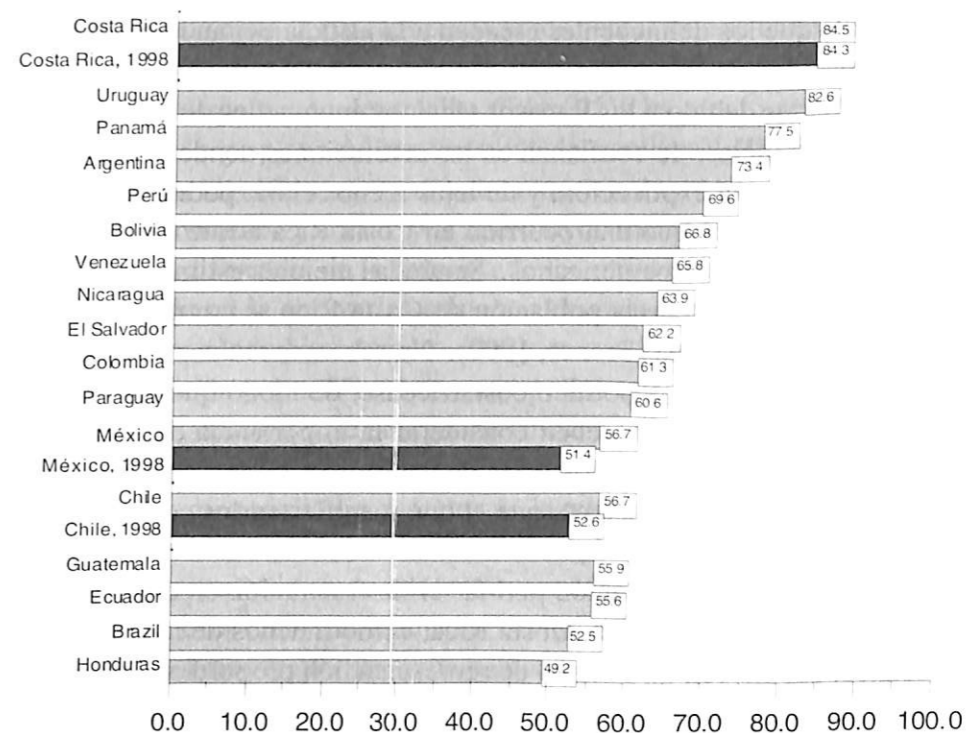
¿Significa esto que los costarricenses están abandonando su apoyo a la democracia como régimen político? De ninguna manera. En un estudio comparativo emprendido en 1998 por la Universidad de Tulane con el apoyo de la Fundación Hewlett, se comparó el apoyo a la democracia en Chile, Costa Rica y México. En ese estudio, se encontró que los costarricenses siguen comprometidos mucho más con la democracia que los ciudadanos de los otros dos países. A los entrevistados se les hizo la siguiente pregunta:

“¿Con cuál de las siguientes frases usted está más de acuerdo?”

1. La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.
2. Para una persona como yo, un régimen democrático o un régimen no-democrático son lo mismo.
3. Bajo ciertas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático.”

En nuestro estudio de 1999, que hemos utilizado ampliamente en este artículo, se hizo una pregunta idéntica. Los resultados mostraron que el 89 por ciento de las personas que respondieron dijeron que ellos preferían la democracia a cualquier otra de las alternativas, un valor incluso superior al de los datos de 1998 anteriormente mencionados. Podemos también cotejar estos resultados en un marco más amplio, el de América Latina en su conjunto, recurriendo para ello a los resultados del Latinobarómetro de 1996, que patentiza la misma situación al conseguir Costa Rica colocarse por encima de todos los países de la región, según se muestra en el gráfico 10.

Gráfico 10
LA DEMOCRACIA EN COSTA RICA ES PREFERIBLE A OTROS SISTEMAS
(A PARTIR DE DATOS DEL LATINOBARÓMETRO DE 1996
Y DEL ESTUDIO DE LA UNIVERSIDAD DE TULANE)



En otras palabras, mientras que los datos anteriores muestran que los costarricenses todavía apoyan fuertemente la democracia, el nivel de apoyo a su sistema político ha venido decreciendo sustancialmente en los años recientes. ¿Cuáles son las explicaciones para esto último? Son varias las que pueden plantearse.

Una primera podría ser la cuestión de la delincuencia. Se ha encontrado que los delitos pueden corroer el apoyo al sistema político, y la delincuencia

ha venido incrementándose en Costa Rica (Seligson y Azpuru, 1999; Seligson, 2000; Seligson, Young, Lucas, y Azpuru, 2000). Si bien este no es el lugar para proporcionar detalles de una manera extensa, hay algunas cifras claves que han sido reportadas por las Naciones Unidas recientemente. La tasa de homicidios en Costa Rica en 1978, en el primer año de nuestra serie de encuestas utilizadas aquí, era de 5,4 por cada 100 000 habitantes, mientras que en 1993 había aumentado a 9,1, es decir, por encima de los 7,0 que registran los Estados Unidos, un país históricamente violento. La tasa de arrestos en Costa Rica por cada 100 000 habitantes era de 105 en 1974 y saltó a 336 en 1994 (United Nations, 1999, 312-315). El aumento en el nivel de la delincuencia tiene un impacto negativo en el apoyo al sistema, al debilitar la confianza que los ciudadanos depositan en la capacidad del Estado para protegerlos. Además, también puede encolerizar a los ciudadanos, que pueden llegar a creer que los delincuentes logran actuar con impunidad. Esto ocurre cuando empiezan a darse cuenta de que los delincuentes escapan a la justicia evitando el arresto debido a la incapacidad de la organización policíaca, o bien porque resultan exonerados por las Cortes debido a los fracasos técnicos en muchos de los casos. Bajo ambas circunstancias, la confianza en las instituciones tiende a mermar.

Una segunda explicación, y de lejos menos clara, podría ser la de los cambios demográficos que han ocurrido en Costa Rica a raíz de la sin precedente inmigración de centroamericanos. Según las mejores estimaciones disponibles, el nueve por ciento de la población de Costa Rica se compone ahora de inmigrantes nicaragüenses (Brenes, 1999). No sabemos realmente cómo estos inmigrantes ven al sistema político costarricense, de modo que los estudios que se emprendan en el futuro deben considerar la importancia de solicitar el origen nacional de los entrevistados, a fin de determinar si estos inmigrantes expresan un más bajo apoyo al sistema que el que manifiestan los costarricenses por nacimiento.

Una tercera explicación podría ser la frustración creciente con el sistema de representación política. Costa Rica, como muchos de los países latinoamericanos, cuenta con un sistema de representación proporcional mediante el cual los electores escogen "listas cerradas" con muchos candidatos. En otras palabras, los votantes emiten su voto a favor de una pizarra de aspirantes en lugar de hacerlo por un individuo. En este sistema, el voto se vincula al partido, no al candidato. En Costa Rica la distancia entre los representantes y los electores se ha venido ampliando aún más debido a la prohibición constitucional de la reelección inmediata de diputados (Carey, 1996). Es más, a mediados de los años noventa, el sistema de las "partidas específicas" que concedía pequeñas cantidades de fondos a los diputados del partido mayoritario fue eliminado, lo que ha traído consigo un mayor debilitamiento de la ya frágil conexión entre representantes y electores. Si bien en la actualidad se están considerando varias

propuestas para la reforma del sistema electoral, y de hecho esto ha venido ocurriendo así durante varios años, lo cierto es que las propuestas se encuentran lejos de la creación de algún sistema de distritos electorales de un solo miembro (*Revista Parlamentaria*, 1999).

Una cuarta explicación, que quizás muchos costarricenses intuitivamente la estiman como la más próxima a la verdad, es la del fracaso del liderazgo de las élites en los últimos años. Los costarricenses han tenido la suerte, a lo largo del siglo pasado, de haber sido conducidos por un grupo extraordinariamente competente de líderes. Especialmente en los años noventa, sin embargo, este patrón parece haber venido cambiando. Si los líderes no se están desempeñando como la población espera, no es sorprendente entonces que el apoyo al sistema haya venido decayendo.

Una quinta explicación es la que este autor considera como la más probable de brindar el mayor poder explicativo. Costa Rica se ha enredado en una paradoja fundamental según la cual los ciudadanos parece que se han venido involucrando en una relación de amor-odio con respecto al Estado. Al igual que virtualmente todos los países en desarrollo, Costa Rica ha estado comprometida en un proceso de largo plazo de reestructuración neoliberal (Jiménez y Céspedes, 1990), que ha significado una disminución relativa de la presencia del Estado en la vida económica y social, y la apertura de mercados a la competencia. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los otros países, esto está ocurriendo en una nación en la que varias empresas de gran tamaño propiedad del Estado se han desempeñado bien durante años y en consecuencia han generado fuertes lealtades entre la población. Los monopolios que funcionaron durante mucho tiempo en la generación de energía eléctrica, en el sector de la telefonía y en el de los seguros son los ejemplos más sobresalientes. Los costarricenses han disfrutado de un monopolio en el sector de la telefonía que ha sido propiedad estatal y que les ha brindado un acceso a una red de teléfonos fiable, accesible y barata. La disponibilidad de teléfonos per cápita está entre las más elevadas en América Latina⁹. Desde mediados de los ochenta, sin embargo, gobiernos de los dos partidos mayoritarios se han comprometido a abrir estos monopolios a la competencia, si no es que a avanzar en un proceso de privatización. Los costarricenses, empero, se han opuesto a tales empeños, como ha quedado en evidencia en todas las encuestas. Como una señal inequívoca de esta oposición, en marzo del año 2000 se realizaron masivas protestas callejeras a lo largo de todo el país, para oponerse a la aprobación de una ley que habría empezado a dismantelar el monopolio sobre las comunicaciones telefónicas y a abrir más el sector de la energía. Si bien con anterioridad hubo protestas, estas se limitaron a algunos sectores de la población, pero en este caso las protestas parecen haberse extendido a numerosos y diversos grupos de la sociedad, acompañadas de un cierto grado de violencia inusual en el país. Como resultado de

este episodio, el apoyo para la administración de turno, la del presidente Miguel Ángel Rodríguez, decayó aún más al punto de llegar a un 82 por ciento del público que le dio una valoración negativa en el mes de abril del 2000. En otras palabras, aunque pueda parecer irónico, el mismo éxito de las empresas estatales ha producido una evaluación negativa del gobierno costarricense con respecto a sus esfuerzos por redimensionar la participación estatal o disolver estas empresas.

CONCLUSIÓN

Costa Rica es un importante caso de prueba para aquellos que se interesan en el tema de la consolidación de la democracia. Este pequeño país ha sido visto por mucho tiempo como un modelo a seguir por otras naciones del Tercer Mundo. La presunción ha sido que Costa Rica superó desde hace décadas los problemas que hoy se ven como la pedregosa senda que deben de transitar esos otros países para lograr la consolidación de su régimen político. Sin embargo, la evidencia presentada en este artículo sugiere que un cambio profundo y de largo plazo está en curso en este país. El apoyo al sistema ha sufrido una erosión firme, lo que ha drenado el amplio reservorio de legitimidad que el país tuvo en el pasado. No hay duda de que factores recientes están también actuando en la hora actual y de que es posible de que en el 2002, con un desempeño económico satisfactorio y con una campaña electoral más vibrante, el nivel del abstencionismo se reducirá, pero no es probable que regrese a su nivel tradicional a menos de que un cambio dramático ocurra y de que esto revierta el declinio en el apoyo al sistema que se ha venido observando, lo cual, ciertamente, sería un evento muy improbable.

Muchos en Costa Rica hablan sobre el caso venezolano como un posible precursor de lo que ha venido sucediendo en su país. En Venezuela, en donde se alardeaba de tener uno de los más sólidos sistemas bipartidistas —si no el que más— de los de América Latina, fue reemplazado, de la noche a la mañana, por el triunfo abrumador de un nuevo partido de carácter populista. Los costarricenses, como Rovira (1998) lo ha mostrado, han disfrutado de un sistema bipartidista estable desde los años ochenta, pero el rápido incremento de los votos a favor de los partidos pequeños podría estar apuntando hacia un realineamiento radical del electorado. No debe perderse de vista, sin embargo, que el propio sistema electoral desestimula semejante cambio, a causa de una fórmula electoral que favorece a los partidos mayoritarios en detrimento de los pequeños. Por esta razón, elementos de la oposición están tratando de presionar para que se realicen reformas en el sistema electoral que pudieran mejorar su posición.

El desafío clave para el liderazgo costarricense, así como para aquellos que se interesan en la cuestión de la consolidación de la democracia, consiste en identificar y determinar con precisión los factores que están causando el declinio en la legitimidad del sistema político en la Costa Rica actual. Sólo comprendiendo adecuadamente esto, es que será posible concebir las estrategias requeridas para revertir las ominosas tendencias en marcha.

NOTAS

1. Costa Rica recibió un valor de "1" en materia de "derechos políticos" y "2" en "libertades civiles", en una escala que va desde 1 el más alto hasta 7 el más bajo. En América Central, Guatemala obtuvo 3 y 4. El Salvador 2 y 3, Honduras 3 y 3, y Nicaragua 3 y 3.
2. El porcentaje de abstencionismo entre 1962 y 1994 ha sido como sigue: 1962, 19%; 1966, 19%; 1970, 17%; 1974, 20%; 1978, 19%; 1982, 21%; 1986, 18%; 1990, 18%; 1994, 19%. Para la obtención de los datos completos, véase Hernández, 1998, cuadro 3, p. 39.
3. La escala también ha sido aplicada a varias otras preguntas, pero estas cinco constituyen el núcleo del análisis.
4. El Área Metropolitana se define como los cantones urbanos de la provincia de San José, excluyendo a Pérez Zeledón, pero incluyéndose al cantón principal de Alajuela, Heredia y Cartago.
5. Esta escala fue construida creando primero un punto cero verdadero mediante la sustracción de un punto de cada valor de cada persona que respondió en cada una de las cinco variables de las series. Esto produjo variables que iban de 0 a 6 en lugar de la original 1-7. Por último, se dividió entre 6, de modo que las preguntas entonces se localizaran con valores entre 0-1, y se multiplicó por 100.
6. Para una excelente discusión de estos tres efectos, véase Glenn Firebaugh (1997, 6-7).
7. La correlación se basó en la edad de hecho y no en la de los datos agrupados como se muestra en el gráfico.
8. Las encuestas forman parte del Latin American Public Opinion Research Project que dirijo en la Universidad de Pittsburgh.
9. Los datos del World Bank (2000, 266-267) muestran que en 1997 Costa Rica tenía 169 líneas telefónicas por cada 1 000 habitantes, comparado con 56 en El Salvador

y 29 en Nicaragua. Incluso Panamá, con un Producto Interno Bruto per cápita más elevado, tenía solamente 134. En América Latina solamente Argentina (191) y Uruguay (232) contaban con un número más elevado.

BIBLIOGRAFÍA

- BERMEO, Nancy
1999 *Getting Mad or Going Mad: Citizen, Scarcity and the Breakdown of Democracy in Interwar Europe*. Irvine, University of California at Irvine: Center for the Study of Democracy Working Papers.
- BOLLEN, Kenneth
1980 "Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy", en *American Sociological Review*, 45, 370-390.
- BOOTH, John A.
1998 *Costa Rica: Quest for Democracy*. Boulder: Westview Press.
- BOOTH, John A. y SELIGSON, Mitchell A.
1994 "Paths to Democracy and the Political Culture of Costa Rica, Mexico and Nicaragua", en Larry Diamond (Editor), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner.
1984 "The Political Culture of Authoritarianism in Mexico: A Reevaluation", en *Latin American Research Review*, 19, (1).
- CAREY, John M.
1996 *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CITRIN, Jack y MUSTE, Christopher
1999 "Trust in Government," en John P. Robinson, Phillip R. Shaver, y Lawrence S. Wrightsman, *Measures of Political Attitudes*. San Diego: Academic Press.
- COLEMAN, Kenneth M.
1976 *Diffuse Support in Mexico: The Potential for Crisis*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- CROZIER, Michael, HUNTINGTON, Samuel P. y WATANUKI, Joji
1975 *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press.
- DALTON, Russel J.
1999 "Political Support in Advanced Industrial Democracies," en Norris Pippa (Editor), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- DOGAN, Mattei
1997 "Erosion of Confidence in Advances Democracies", en *Studies in Comparative International Development*, 32, (Fall), 3-29.
- EASTON, David
1975 "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", en *British Journal of Political Science*, 5, 435-457.
- FINKEL, Steven, MULLER, Edward y SELIGSON, Mitchell A.
1989 "Economic Crisis, Incumbent Performance and Regime Support: A Comparison of Longitudinal Data from West Germany and Costa Rica", en *British Journal of Political Science*, 19, 329-351.
- FIREBAUGH, Glenn
1997 *Analyzing Repeated Surveys*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- GALBRAITH, John Kenneth
1955 *The Great Crash: 1929*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- GÓMEZ, Miguel
1970 *El rápido descenso de la fecundidad en Costa Rica*. San José: Asociación Demográfica Costarricense, V Seminario Nacional de Demografía.
- HERNÁNDEZ, Óscar
1998 "Variabilidad del voto en la elección presidencial de 1998", en *Memoria de la VI Jornada de Análisis Estadístico de Datos, 1998*. San José: Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 37-62.
1990 "Análisis del abstencionismo en las elecciones presidenciales de Costa Rica en el periodo 1953-1986", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 16 (2) y 17 (1), 117-137.
- HOLMBERG, Sören
1999 "Down and Down We Go: Political Trust in Sweden", en Norris Pippa (Editor), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- INGLEHART, Ronald
1999 "Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy", en Norris Pippa (Editor), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- JIMÉNEZ, Ronulfo y CÉSPEDES, Víctor Hugo
1990 "Costa Rica: Cambio estructural y situación social durante la crisis y la recuperación," en Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía (Editores), *Políticas económicas en Costa Rica*, tomo II. San José: Academia de Centroamérica.

KARATNYCKY, Adrian

2000 "The 1999 Freedom House Survey: A Century of Progress", en *Journal of Democracy* 11, (1), 187-200.

KLINGEMANN, Hans Dieter

1999 "Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis", en Norris Pippa (Editor), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

KÖRNBERG, Allan y CLARKE, Harold D.

1992 *Citizens and Community: Political Support in a Representative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

LIPSET, Seymour Martin

1981 *Political Man: The Social Basis of Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

MOLINA JIMÉNEZ, Iván y LEHOUCQ, Fabrice

1999 *Urnas de lo inesperado: Fraude electoral y lucha política en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

MULLER, Edward N.

1979 *Aggressive Political Participation*. Princeton: Princeton University Press.

NYE, Joseph S. Jr., ZELIKOW, Philip D. y KING, David C. (Editores)

1997 *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.

ROVIRAS MAS, Jorge

1998 "Costa Rica. Elecciones generales. Primero de febrero de 1998", en *Boletín Electoral Latinoamericano* (19), 9-70.

SELIGSON, Mitchell A.

2000 "Support for Due Process in a High-Crime, Fragile Democracy: The Case of Guatemala", ponencia presentada en la Conferencia de la National Science Foundation "Re-Thinking Democracy in the New Millennium", Houston, Texas, February 17-19, 2000.

1983 "On the Measurement of Diffuse Support: Some Evidence from Mexico", en *Social Indicators Research*, 12, 1-24.

SELIGSON, Mitchell A. y CARROLL, William

1982 "The Costa Rican Role in the Sandinist Victory", en Thomas Walker (Editor), *Nicaragua in Revolution*. New York: Praeger, 345-373.

SELIGSON, Mitchell A. y CASPI, Dan

1983a "Arabs in Israel: Political Tolerance and Ethnic Conflict", en *The Journal of Applied Behavioral Science*, 19, 55-66.

1983b "Toward and Empirical Theory of Tolerance: Radical Groups in Israel and Costa Rica", en *Comparative Political Studies*, 15, 385-404.

SELIGSON, Mitchell A. y GÓMEZ BARRANTES, Miguel

1989 "Ordinary Elections in Extraordinary Times: The Political Economy of Voting in Costa Rica", en John A. Booth y Mitchell A. Seligson (Editores), *Elections and Democracy in Central America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

1987 "Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios: la economía política del voto en Costa Rica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 13, (1), 5-24.

SELIGSON, Mitchell A. y MULLER, Edward N.

1990 "Estabilidad democrática y crisis económica: Costa Rica, 1978-1983", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 16 (2) y 17 (1), 71-92.

1987 "Democratic Stability and Economic Crisis: Costa Rica 1978-1983", en *International Studies Quarterly*, 31, 301-326.

SELIGSON, Mitchell A. y AZPURU, Dinorah

1999 "The Demography of Crime in Guatemala", ponencia presentada en el seminario internacional sobre "La población del istmo centroamericano al fin del milenio", Jacó, Costa Rica, octubre 20-22, 1999.

SELIGSON, Mitchell A., YOUNG, Malcolm, LUCAS P., Max Eduardo y AZPURU, Dinorah

2000 *La cultura democrática de los guatemaltecos: Cuarto estudio, 1999*. Guatemala: Development Associates, University of Pittsburgh y Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), febrero del 2000.

SELIGSON, Mitchell A. *et al.*

1995 "Who Votes in Central America? A Comparative Analysis", en John A. Booth y Mitchell A. Seligson (Editores), *Elections and Democracy in Central America, Revisited*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 151-182.

TURNER, Frederic C., y MARTZ, John D.

1997 "Institutional Confidence and Democratic Consolidation in Latin America", *Studies in Comparative International Development* 32, (Fall), 65-84.

UNITED NATIONS

1999 *Global Report on Crime and Justice*, edited by Graeme Newman. New York: Oxford University Press.

WORLD BANK

2000 *World Development Report, 1999/2000*. New York: Oxford University Press.

COSTA RICA: DETERIORO DE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y BÚSQUEDA DE UN NUEVO CAMINO DEMOCRÁTICO

Jorge Mora Alfaro

DEMOCRATIZAR LA DEMOCRACIA

Costa Rica vive un significativo momento de su proceso democrático. Los cambios en el modelo de desarrollo seguido por el país en el período 1950-1980, generan un acentuado malestar en la población. El inacabado establecimiento de un modelo de apertura y liberalización económica, modifica las funciones del Estado benefactor y crea un sentimiento de deterioro en su calidad de vida, compartido por diversos sectores sociales. El paso del Estado de bienestar a una “situación de malestar”, se traduce en un creciente desencanto político. La generalizada impresión de demandas no atendidas y de aspiraciones no alcanzadas, produce un paulatino crecimiento de la desconfianza de la población en las principales instituciones democráticas, los partidos políticos y en los líderes. El comportamiento colectivo tiende a expresar un rechazo de los modos tradicionales de participación política. Algunas manifestaciones sociales muestran una gradual disminución de la cohesión y la integración social (Cortina, 1997, 1998), características notables de la estable sociedad costarricense del siglo XX. Una población más educada e informada, partícipe de la cultura y del acontecer cotidiano mundial, no encuentra las respuestas a sus diversas necesidades y aspiraciones en las formas tradicionales de acción política, ni en las prevalecientes relaciones de clientela. Las negociaciones políticas llevadas a cabo sin la debida transparencia y los frecuentes casos de corrupción, se unen a los fenómenos anteriores para motivar el desencanto, el alejamiento de la política tradicional y el malestar civil.

En Costa Rica, se mantiene la confianza de los ciudadanos en la democracia y las condiciones básicas para el funcionamiento del sistema democrático —competencia, participación, libertades civiles y políticas— constituyen aspectos

esenciales de su sistema político e incluso, algunas de ellas, se han reforzado en el período posterior al del Estado benefactor. No parece ocurrir lo mismo con las condiciones socioeconómicas, consideradas por Sorensen como “condiciones codeterminantes” de la calidad de la democracia (Sorensen, 1997, 3-23). Por este motivo, éstas adquieren mucha relevancia para analizar el comportamiento político de la población: no se puede afirmar la existencia en este país de una crisis de la democracia, pero sí encontramos en él un paulatino deterioro del sistema político y de la calidad de la democracia. Este sentimiento empieza a ser compartido por la mayoría de la población. En una encuesta efectuada en marzo de 2000 en el Gran Área Metropolitana, por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional, un 83% de los encuestados manifestó estar “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con la siguiente afirmación: “La democracia nacional se ha debilitado en los últimos diez años” (IDESPO, 2000a, 10).

El proceso de modernización democrática vivido por la sociedad costarricense desde la primera mitad del siglo pasado, la prolongada estabilidad política y la posibilidad de sortear las conflictivas coyunturas del entorno regional más cercano –y en general de la América Latina– durante los decenios de los sesenta y setenta, origina diversas interpretaciones sobre su particular proceso de desarrollo (Chalker, 1995; Yashar, 1997; Sorensen, 1998). Estos análisis particularizados resultan de mucha relevancia para evitar las frecuentes generalizaciones sobre procesos sociales singulares y muy diversos, aun teniendo lugar en sociedades con culturas, historias y posiciones económicas y geopolíticas muy cercanas (Reis, 1998; Oxhorn y Ducatenzeiler, 1998).

Esta apreciación metodológica adquiere mayor importancia cuando el examen de las tendencias globales resulta indispensable para la interpretación de los procesos particulares (Giddens, 1999; Held, 2000). Las tendencias generales seguidas por el mundo contemporáneo adquieren diversas expresiones en cada sociedad particular. Al estudiar la democracia costarricense se debe establecer una clara distinción con los procesos de transición hacia la democracia vividos por aquellas sociedades dominadas en el pasado reciente por regímenes autoritarios. En estos casos, la apertura política es una suerte de requisito para impulsar la apertura económica o se produce en estrecha relación con los cambios en sus estrategias de desarrollo (Mora, 1993). En algunos de estos países se han establecido “democracias restringidas” y en otros la consolidación democrática transita por un sinuoso camino. En Costa Rica, si bien la democracia experimenta cambios ocasionados por la redefinición del modelo de desarrollo y sufre el impacto de las tendencias económicas y sociales del contexto global, el punto de partida es diferente. En este caso, los cambios en el sistema político parten de un estable régimen democrático. No se trata aquí, por lo tanto, de *construir* una institucionalidad democrática y de *reconstruir* la destrozada so-

iedad civil o las “tramas sociales”, como ocurre en los países en tránsito de regímenes autoritarios a regímenes democráticos (Walzer, 1992). En sociedades como la costarricense se trata de evitar el deterioro de su democracia y de encontrar nuevas rutas para impulsar el desarrollo democrático: en esta sociedad adquiere centralidad la pregunta (ante la cual Giddens ensaya una respuesta): ¿cómo democratizar la democracia? (Giddens, 1999, 85-117).

EL CAMBIO DEL MODELO DE DESARROLLO

Costa Rica experimenta una prolongada transición entre un modelo de desarrollo fundamentado en una activa y extendida intervención del Estado –en todas las dimensiones de la vida social– y un nuevo modelo de apertura y liberalización económica no compartido por todos los actores sociales. La aguda crisis sufrida por la sociedad costarricense al concluir la década de los setenta, los cambios experimentados por la economía mundial y las propias deformaciones del modelo particular de Estado de bienestar prevaleciente en el país durante el período 1950-1980, establecen limitaciones precisas a la permanencia de esta forma de Estado. Estos procesos colocan el tema de la definición del modelo de desarrollo (considerando como parte de él los cambios en el sistema institucional), como la principal causa de la incertidumbre y el malestar que manifiestan sentir los costarricenses.

No cabe duda del impacto producido por los cambios globales ocurridos en el mundo (económicos, políticos y culturales), en el funcionamiento de las diversas sociedades. Ninguna nación podría escapar a los dinámicos cambios provocados por el conocimiento, la información y las comunicaciones en el desarrollo de nuestros días (Giddens, 1999, 43-46). La capacidad de producir conocimientos y el acceso a los avances científicos y tecnológicos se convierten en los elementos centrales para impulsar el desarrollo de las naciones. Son también la causa más importante de la profundización de las desigualdades entre las sociedades: a mayor rezago en la capacidad de crear conocimientos, en el acceso a los recursos científicos y tecnológicos, en las inversiones en investigación y desarrollo (*R & D*) y en la formación de los recursos humanos, menores posibilidades de avanzar en el desarrollo económico, la equidad y la sostenibilidad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 1999).

La integración e interconexión económica del mundo contemporáneo, así como las decisiones adoptadas por la mayor parte de los países en el sentido de abrir sus economías, condicionan las estrategias nacionales de desarrollo. En América Latina, en distintos momentos y con resultados diversos, se han ensayado acciones orientadas a promover las exportaciones, atraer inversiones en áreas “de punta” (por ejemplo, empresas de alta tecnología), abrir y liberalizar

las economías, estimular la integración y establecer tratados de libre comercio. En general, la reducción y el cambio de las funciones del Estado, la disminución del gasto público y la sustitución de los mecanismos de redistribución del ingreso –de carácter universal– por políticas de focalización del gasto social (Bresser y Nakano, 1998), han formado parte de los modelos implantados en la mayoría de los países latinoamericanos.

Una confusión importante ha surgido en las interpretaciones de estos procesos: se entienden las tendencias a la mundialización, a la integración de la sociedad, presentes en el mundo de hoy, como sinónimos del modelo económico denominado “neoliberal”. Se confunden las tendencias globales con un modelo particular (Touraine, 1999; Tezanos, 1997). La identificación de “proceso” y “modelo”, por parte de quienes manifiestan “adversar” la globalización o de quienes dicen “favorecerla”, acarrea implicaciones prácticas muy significativas. El predominio del “pensamiento único” (Tezanos, 1997, 17), lleva a considerar la existencia de un modelo exclusivo para enfrentar las nuevas condiciones de un contexto, sin duda, competitivo y exigente. Como bien lo apunta Adela Cortina: “Los derrotistas, gentes sin imaginación y sin alma, son en este caso los representantes del ‘pensamiento único’, que es el pensamiento perezoso: los que creen que lograr productos competitivos, con buena relación entre la calidad y el precio, sólo puede lograrse bajando los salarios, recortando las prestaciones sociales” (Cortina, 1998, 96).

La búsqueda de las estrategias de desarrollo constituye un desafío que cada sociedad en particular debe vencer. Estas estarían dirigidas a fortalecer la integración de las economías nacionales en el mercado mundial y la capacidad institucional, empresarial y de sus recursos humanos para competir en un mundo cada vez más integrado; a elevar la capacidad de producción y acceso a los conocimientos y a las innovaciones tecnológicas; a renovar el Estado –estableciendo un adecuado balance entre Estado y mercado– y el bienestar, la equidad y la sostenibilidad de su desarrollo. Los análisis y propuestas formuladas, que pretenden reorientar el desarrollo en las nuevas condiciones del mundo contemporáneo, por lo general se mueven en el marco rígido de un falso antagonismo: Estado versus mercado.

En Costa Rica, uno de los más destacados proponentes y defensores de la aplicación del modelo de apertura y liberalización económica –o como prefiere llamarle, del modelo de *liberalización económica* (LE)– es el economista Eduardo Lizano, actual presidente del Banco Central. La sociedad costarricense enfrenta una inacabada reforma económica en el marco más amplio de su reforma política (Sojo, 1998). Esta situación la expresa con claridad Lizano. Según dice, en el país “[...] se está ante una superposición de modelos o patrones de desarrollo. Uno –el desarrollo hacia adentro– no termina de morir y el otro –el desarrollo hacia fuera– no termina de nacer. Entre ambos hay contradiccio-

nes e incompatibilidades flagrantes. Mucho de lo viejo obstaculiza lo nuevo” (Lizano, 1999, 262). Al percibir así esta situación el influyente economista reitera su frecuente llamado a acelerar el paso: “La transformación se ha dado pero de manera incompleta, la labor está a medio hacer, inconclusa. Es necesario ir más lejos, más de prisa. La pobreza, las desigualdades y las patologías sociales, están ahí como ejemplos vívidos de las deficiencias de la sociedad costarricense. La carreta está, por así decir, en medio del río, falta atravesar aún la otra mitad. No es de extrañar cierto grado de desilusión con respecto a las reformas económicas y con la aplicación del modelo LE [...]” (Lizano, 1999, 189-190).

Para el autor, el origen del empate político se encuentra en la división existente entre dos sectores de la sociedad: uno, dispuesto a impulsar los cambios y a avanzar por los caminos de la liberalización económica; otro, cuyas pretensiones son volver al modelo denominado por Lizano: *gremialismo*, *paternalismo*, *populismo* (modelo GPP). Sin dejar espacio a una opción diferente, la visión bipolar lleva a homogeneizar y colocar en una posición absurda a quienes se oponen al modelo LE. Los rasgos definitorios de las políticas económicas dirigidas a reinstaurar el modelo GPP, o a “regresar a la orilla del río de la cual se partió”, según Lizano son las siguientes:

- “Primacía del Estado sobre el individuo.
- Estado productor, benefactor, clarividente, contralor.
- Estado al servicio de los grupos de interés (productores, sindicatos, etcétera).
- La lucha de clases ha de prevalecer como procedimiento para dirimir los diferendos en la sociedad.
- Prioridad: fortalecer la estructura de poder necesaria para mantener en funcionamiento el modelo GPP.
- Situación de los agentes económicos depende del intervencionismo y paternalismo del Estado.
- Nacionalismo, aislamiento, evitar la globalización.
- Se pone énfasis en criticar las imperfecciones del mercado.
- Primero distribuir, luego producir.
- Disminuir desigualdades es más importante que disminuir la pobreza” (Lizano, 2000, 13-14).

Como se puede ver, con un conjunto de anacronismos se trata de anatematizar y se tornan uniformes las diversas posiciones y razones en las cuales se fundamenta la búsqueda de un modelo alternativo. Cobra todo su sentido, en este punto, lo expuesto por el sociólogo y político uruguayo Hugo Fernández, con relación a la importancia de revalorizar el Estado, en sociedades democráticas y pequeñas como Uruguay y Costa Rica, efectivo camino hacia la revalorización de la política en estos países: “Cuando digo revalorizar el Estado, ¡por

favor!, estamos entre gente inteligente a fines de siglo. no estamos reclamando el Estado de los años cincuenta ni el Estado de bienestar en su sentido clásico ni el Estado empleador, estamos diciendo que estas son sociedades donde los mercados no operan con transparencia, donde la economía funciona a partir de conjuntos de oligopolios y es cierto, son sociedades demasiado pequeñas para que sea distinto y donde el Estado no puede ser sustituido y no ha podido ser sustituido en la garantía de los equilibrios sociales, por el mercado” (Fernández, 1998, 238).

El análisis de Lizano incorpora la preocupación por el faccionalismo, manifiesta en su descripción del modelo “*gremialismo, populismo, paternalismo*”. Este punto de vista corresponde con el análisis de la *corriente neoliberal* de los grupos y asociaciones, cuya clara expresión es constatada por Cohen y Rogers en la afirmación de Hayek, según la cual la formación de grupos o facciones y la capacidad del Estado de proporcionarles beneficios particulares, costeados por toda la población, terminan en la dominación del gobierno por parte de esos grupos de “intereses organizados”(Cohen y Rogers, 1998, 15-25). En Costa Rica, estas relaciones son fomentadas por las élites económicas y políticas cuyo acceso y ejercicio del poder lo fundamentan en relaciones paternalista y de clientela, formas de vinculación entre el sistema político y los actores sociales prevalecientes en el país. La *corriente pluralista igualitaria*, entre cuyos representantes Cohen y Rogers ubican a Robert Dahl, ofrece una explicación y propone una línea de acción contrapuesta a la neoliberal. Para éstos: “La política cae presa de las facciones cuando ciertos grupos están sobrerrepresentados en dichos procedimientos (procedimientos de legitimación de la acción colectiva; J.M.A.) Así, la facción surge a partir de las diferentes capacidades de los diferentes grupos para organizarse y hacerse oír en el proceso de la negociación política. Los grupos pobres tienden a estar subrepresentados porque carecen de los recursos necesarios para organizarse; los grupos difusos (por ejemplo, los consumidores) tienden a estar subrepresentados porque los costes de organización son muy altos; y los grupos objeto de discriminación (negros, *gays*) tienden a estar subrepresentados porque la hostilidad y los estereotipos dirigidos contra ellos hacen que sus intereses sean descontados” (Cohen y Rogers, 1998, 36).

¡No es la instauración del Estado mínimo, por lo tanto, la única posible solución al problema! La búsqueda de la equidad distributiva pasa, en este caso, por la apertura de espacios de participación, la organización y la coordinación de los intereses colectivos hoy dispersos. La superación del paternalismo y el clientelismo encuentra en la organización y la participación de los sectores excluidos de la economía y en los diversos grupos “subrepresentados”, un camino apropiado para la democratización de la democracia costarricense (Carmen y Sobrado, 2000). Bien señalan Cohen y Rogers, la existencia de abundante prueba empírica según la cual los sistemas con mayor organización y coordina-

ción de los intereses colectivos, cuentan con una mayor equidad distributiva que los sistemas pluralistas clásicos (Cohen y Rogers, 1998, 88). En un estudio elaborado por Antonio Ortiz-Mena, en el cual se aplica un modelo estadístico *ad hoc*, construido para comprobar la hipótesis de que la “*democracia de consenso*” favorece una distribución más equitativa del ingreso, se concluye que existe evidencia importante en la cual se apoya la hipótesis central: la “*democracia de consenso*” favorece una distribución del ingreso relativamente equitativa y la “*democracia mayoritaria*” favorece una distribución del ingreso relativamente concentrada (Ortiz-Mena, 2000, 89).

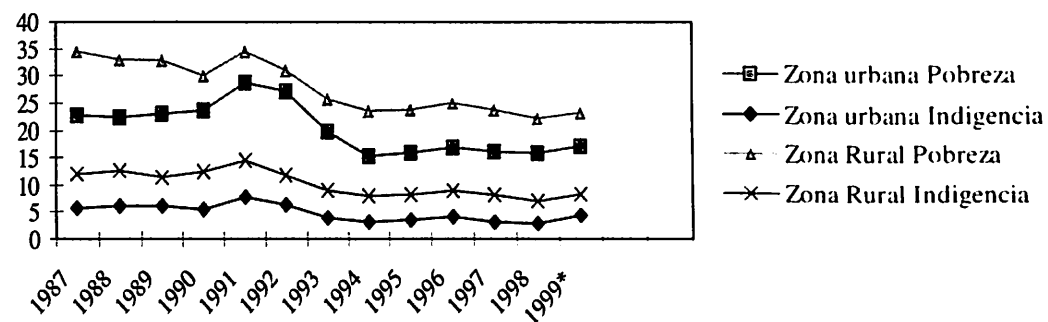
Por su parte, las políticas económicas dirigidas a “avanzar a la otra orilla del río”, según Eduardo Lizano se definen por los siguientes rasgos:

- “Primacía del individuo sobre el Estado.
- Estado orientador, supervisor, regulador.
- Estado promotor de la competencia para proteger a los consumidores.
- El principio de subsidiariedad ha de prevalecer como procedimiento para normar el funcionamiento de la sociedad.
- Prioridad: mantener la flexibilidad de la economía para promover el cambio y la innovación (aprovechar oportunidades y enfrentar retos).
- Situación de los agentes económicos depende del ejercicio de las libertades e iniciativas individuales.
- Internacionalismo, integración a la economía mundial, participar en la globalización.
- Se pone énfasis en criticar las imperfecciones del Estado.
- Distribuir y producir deben constituir un solo proceso.
- Disminuir la pobreza es más importante que disminuir desigualdades” (Lizano, 2000, 14).

En el caso de Costa Rica es clara, hasta ahora, la imposibilidad política de llevar adelante, en todos sus extremos, las reformas económicas extendidas por la mayoría de los países latinoamericanos. Indudablemente, se ha dado una prolongada transición del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y del Estado de bienestar, hacia un nuevo modelo económico y político aún sin definir. Pero es claro, asimismo, el surgimiento de una oposición –con una paulatina acumulación de fuerzas– a la adopción de un modelo ortodoxo de apertura y liberalización económica, resultado del evidente incremento del riesgo de los grupos vulnerables de la población, así como del crecimiento de demandas y necesidades no atendidas (Sojo, 1998, 80-84; Proyecto Estado de la Nación, 1999, 65-77). El temor y la resistencia de la gente puede explicarse por la aplicación de políticas y medidas cuyas consecuencias se manifiestan en el deterioro de su calidad de vida o en las limitaciones a la movilidad social. La mezcla

de una persistente pobreza (ver gráfico 1) con una creciente vulnerabilidad y deterioro de las condiciones de vida sufridos por los sectores medios, ocasionados por la aplicación “inacabada” del modelo de apertura y liberalización económica y por los cambios introducidos al Estado de bienestar, condicionan el malestar político, la pérdida de credibilidad de las instituciones y la oposición a las reformas económicas e institucionales.

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA TOTAL Y LA INDIGENCIA POR ZONAS,
1990-1999
(Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza respectiva)



FUENTE: Manuel Barahona (2000). *Escuela de Economía, UNA*.

NOTA:

* En este año se ajustó el marco muestral de viviendas, pero el Instituto Nacional de Estadística y Censos considera que ello no afecta la comparabilidad de los indicadores de la Encuesta de Hogares.

¿Pretenden todos los sectores regresar a la orilla del río de la cual se partió? ¿Existe una vía exclusiva para cruzar el río? ¿Se estará gestando una discusión nacional sobre una opción de desarrollo donde los cambios económicos y políticos, la integración en la economía mundial y el mejoramiento constante de los índices de desarrollo humanos se den la mano? ¿Existen las condiciones endógenas y exógenas necesarias para definir un nuevo camino democrático?

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Para el propósito de este ensayo resulta muy apropiada la concepción de Held (1993, 340-347; 1994, 5-10), en el sentido de entender la democracia como un proceso de dos caras: una cara es el Estado y la otra, la sociedad civil. Desde su punto de vista, el florecimiento de la democracia en nuestros días de-

be incorporar la “*reforma del poder del Estado*” y la “*reestructuración de la sociedad civil*”. Este proceso de “*doble democratización*” le da sustento al denominado por Held “*principio de autonomía*”, formulado de la siguiente manera: “Los individuos deberían ser libres e iguales para determinar las condiciones de su propia vida; es decir, deberían disfrutar de los mismos derechos (y, por consiguiente, de las mismas obligaciones) en la especificación del marco que genera y limita las oportunidades disponibles para ellos, siempre y cuando no utilicen este marco para negar los derechos a otros” (Held, 1993, 326). El proceso de doble democratización busca generar un “*ciudadano activo*”, dispuesto a retornar a la vida pública, con oportunidades y condiciones básicas para vivir la ciudadanía. Se supera así la concepción limitada de democracia, según la cual ésta “no implica más que un voto periódico” (Held, 1994, 10). El principio de autonomía conduce a una comprensión más amplia de la política y de la democracia: la primera, se extiende por todo el tejido social, los grupos, las instituciones y la vida pública y privada. La política, por lo tanto, no se relega a una “*esfera*”, “*espacio*” o “*conjunto de instituciones*” específico. La visión más amplia de la democracia, por su parte, implica la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones sobre aquellos asuntos relevantes para ellos.

La perspectiva de análisis sobre el proceso democrático formulada por Held, resulta de gran relevancia, para distinguir la calidad de la democracia en sociedades particulares. Para Sorensen, la noción de democracia delineada por Held puede verse como una expansión de la democracia política en dos dimensiones: mayor liberalización y más participación. En cuanto a la primera, Sorensen encuentra un significado según el cual: “Los derechos políticos y las libertades formales posiblemente tienen un valor menor si los ciudadanos no aseguran la igualdad de derechos de una manera más sustancial. Por ejemplo, sin un Estado de bienestar que evite la extrema pobreza material y las profundas inequidades socioeconómicas, no es posible para los sectores pobres de la población disfrutar plenamente de sus derechos políticos. Sólo mediante la erradicación de la pobreza se puede traducir una igualdad de derechos formales, en una igualdad de derechos sustanciales” (Sorensen, 1998, 14-15; traducción libre del autor, J.M.A.). Oxhorn y Ducatenzeiler (1998), distinguen dos dimensiones del concepto de calidad de la democracia, una de ellas se fundamenta en la idea de “*autonomía democrática*” desarrollada por Held. Para estos autores, la “*autonomía democrática*” implica un alto grado de rendición de cuentas por parte del Estado y la organización democrática de la sociedad civil. Esta dimensión, según ellos, se relaciona de manera estrecha con la idea de ciudadanía: “La ciudadanía es un conjunto de derechos y obligaciones sin los cuales es muy difícil hablar de democracia” (Oxhorn y Ducatenzeiler, 1998, 11; traducción del autor, J.M.A.). La segunda dimensión de la calidad de la democracia –de acuer-

do con estos autores—, se refiere específicamente a las instituciones democráticas y cómo éstas reflejan y forman los contornos particulares de la sociedad civil de cada país. Los conceptos de “autonomía democrática” y “calidad de la democracia”, delineados por Held, Sorensen, Oxhorn y Ducatzenzeiler, permiten subrayar dos aspectos sustanciales: por una parte, la importancia de las condiciones socioeconómicas -o condiciones codeterminantes- en la precisión de la calidad de la democracia en una sociedad particular. No se entiende el nivel económico y social como un factor que favorece o impide el surgimiento de regímenes democráticos; se entiende como una condición para el desarrollo de la ciudadanía y los derechos ciudadanos. Por otra parte, resaltan la diversidad de tipos o condiciones de democracia originadas al considerar una visión más amplia de estos conceptos. En el estudio de la democracia, por lo tanto, debe tomarse en cuenta, además del régimen político, los elementos condicionantes de la ciudadanía civil, la ciudadanía política y la ciudadanía social (Pérez Sáinz, 1998).

O'Donnell define el concepto de régimen de la siguiente manera: “[...] entiendo por ‘régimen’ las pautas formales e informales, explícitas o implícitas, que determinan los canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos de tal acceso, y los recursos y estrategias que se les permite emplear para lograr el mismo. Cuando las elecciones limpias son institucionalizadas, ellas son un componente central del régimen, ya que son el único medio de acceso [...] a los principales puestos de gobierno. Por lo tanto, en la democracia política las elecciones no sólo son limpias; son también institucionalizadas. Esta clase de elección, además de las libertades concomitantes que aún debemos analizar, definen un tipo de régimen, la poliarquía o democracia política” (O'Donnell, 2000, 531-532). Las características del régimen político —así entendido— permiten distinguir, por ejemplo, regímenes democráticos de regímenes autoritarios. Incorporar los derechos de los ciudadanos y de los elementos codeterminantes de la democracia, permite diferenciar tipos de regímenes democráticos y la diversidad existente en cuanto a la calidad de la democracia.

Las tablas 1 y 2, constatan las posibilidades de percibir la diversidad de situaciones democráticas en sociedades con economías, sistemas y culturas políticas desiguales. Para la elaboración de la tabla 1, se usa la clasificación de países libres de Freedom House. El índice creado por este organismo emplea una dimensión para competencia y participación (derechos políticos) y otra para libertades civiles. Para cada dimensión se utiliza una escala de siete puntos: los países con mayor grado de democracia son los clasificados como 1-1's y los del grado más bajo como 7-7's. Los países con una tasa promedio de 1 a 2,5 son considerados libres; de 3 a 5,5, parcialmente libres y de 5,5 a 7 se consideran no libres. Los países incluidos en la tabla 1, comparten con Costa Rica la valo-

ración de 1,5. Esta tabla muestra cómo en sociedades con niveles económicos y una distribución del ingreso muy desiguales, pueden prevalecer altos grados de libertades civiles y de derechos políticos (competencia y participación). Como apunta Sorensen: “Las condiciones socioeconómicas afectan la calidad de la democracia política, pero ellas no impiden el desarrollo de sistemas democráticos” (Sorensen, 1998, 19; traducción del autor, J.M.A.). La tabla 2, muestra cómo el mayor grado de desarrollo económico no se traduce, necesariamente, en mayores grados de participación y disfrute de los derechos ciudadanos por parte de los grupos sociales de mayor vulnerabilidad, en este caso las mujeres. Pese a la importancia y magnitud de las movilizaciones sociales impulsadas por las mujeres, con las cuales se han producido cambios en las legislaciones nacionales e internacionales, e importantes transformaciones culturales, su participación política y el desempeño de puestos gubernamentales enfrentan límites muy claros.

Tabla 1
COSTA RICA Y PAÍSES CLASIFICADOS POR EL ÍNDICE DE FREEDOM HOUSE CON UNA TASA PROMEDIO DE 1,5. PIB REAL PER CÁPITA (PPA EN DÓLARES) 1980-1994; PORCENTAJE DE INGRESO O CONSUMO, 1987-1998

Países	20% más rico	20% más pobre	% ingreso o consumo: relación entre 20% más rico y 20% más pobre
Costa Rica	14,399	1,136	13,0
Uruguay	-	-	8,9
Sudáfrica	9,897	516	22,3
Polonia	8,605	2,186	5,3
España	24,998	5,669	5,4
Italia	37,228	6,174	4,2
Alemania	37,963	6,594	4,7
Reino Unido	38,164	3,963	6,5
Japón	38,738	8,987	3,4
Francia	40,098	5,359	5,6

FUENTE: PNUD, *Informes sobre Desarrollo Humano 1999, 2000*. Sorensen, 1998.

Tabla 2
COSTA RICA Y PAÍSES CLASIFICADOS POR EL ÍNDICE DE FREEDOM HOUSE CON UNA TASA PROMEDIO DE 1,5. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER 1998

Países	Año en que las mujeres recibieron el derecho*		Año en que por primera vez una mujer fue elegida (E) o nominada (N) al Parlamento	Mujeres en puestos gubernamentales		
	A votar	A ser elegidas		Total (%)	A nivel ministerial (%)	A nivel inferior al ministerial (%)
Costa Rica	1949	1949	1953 E	19,0	15,0	20,9
Uruguay	1932	1932	1942 E	12,0	6,7	14,3
Sudáfrica	1930, 1994	1930, 1994	1933 E	15,6	14,8	15,9
Polonia	1918	1918	1919 E	11,1	17,2	9,1
España	1931	1931	1931 E	8,0	17,6	5,6
Italia	1945	1945	1946 E	9,3	13,0	8,3
Alemania	1918	1918	1919 E	5,2	8,3	4,7
Reino Unido	1918, 1928	1918, 1928	1918 E	20,0	23,8	19,4
Japón	1945, 1947	1945, 1947	1946 E	2,2	0,0	2,8
Francia	1944	1944	1945 E	12,4	11,8	12,4

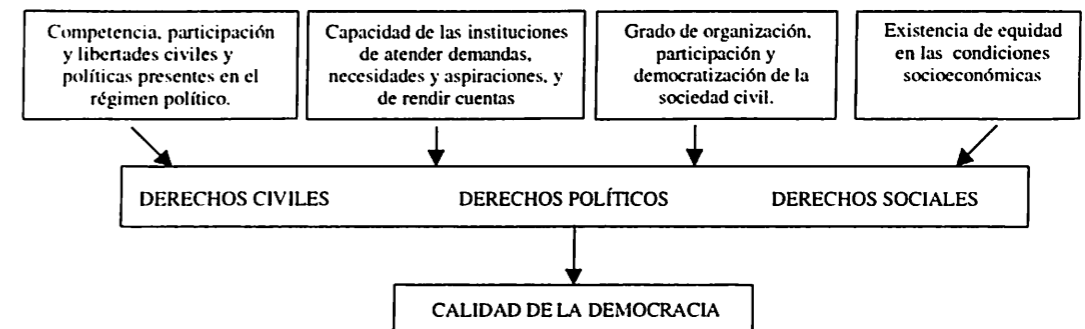
FUENTE: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Sorensen, 1998.

NOTA:

* Se refiere al año en que se reconoció el derecho a la elección o representación con carácter universal e igualitario. En los casos en que figuran dos años, el primero se refiere al primer reconocimiento parcial del derecho de voto o a ser elegida.

Por último, en el análisis de la calidad de la democracia es necesario considerar el impacto de los factores exógenos al sistema político, en los procesos específicos de democratización. La creciente importancia de la política global—impulsada por organismos internacionales, organismos no gubernamentales y empresas transnacionales u originada en acuerdos intergubernamentales, convenciones y legislaciones de carácter global— subraya la necesidad de distinguir la presencia de procesos políticos locales, nacionales, regionales y globales (Held, 2000). La calidad de la democracia, las ciudadanías civil, política y social, y los modelos de desarrollo adoptados por las sociedades particulares, son cada vez más influenciados por los procesos globales. En tanto se profundicen las tendencias a la integración e interconexión de las naciones, las decisiones y condicionamientos originados fuera del marco de los sistemas políticos nacionales tenderán, asimismo, a aumentar.

Gráfico 2
ELEMENTOS PARA EL EXAMEN DE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA



EL DETERIORO DE LA CALIDAD Y LA NECESARIA DEMOCRATIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Según los informes mundiales del PNUD, Costa Rica mantiene una importante posición en cuanto a sus índices de desarrollo humano. Asimismo, los índices comparativos sobre el grado de competencia, la libre participación y el respeto a las libertades civiles y políticas, resaltan el carácter democrático de su régimen político. La mayor parte de la población se identifica con la democracia; la consideran como la mejor forma de gobierno y se expresan orgullosos de la democracia de su país. En una encuesta reciente, un 89,5% de los costarricenses manifestó estar de acuerdo con la afirmación “la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno”. El 85,7% dijo estar orgulloso de su democracia y el 94% expresó su acuerdo con la afirmación “puede que la democracia tenga muchos problemas pero es mejor que cualquiera otra forma de gobierno” (Rodríguez, Castro y Espinosa, 1998, 296-298). Ante este panorama surge una interrogante: ¿existe algún problema con la democracia costarricense? De ser afirmativa la respuesta, debe preguntarse: ¿cuál es la naturaleza de ese problema? ¿estamos ante una situación de crisis de la democracia en Costa Rica?

La democracia debe entenderse como un proceso. No existe, por lo tanto, una situación en la cual podamos hablar de una democracia “acabada”; los tipos de democracia serán siempre “tipos ideales”. Las características, intereses y comportamientos de las élites políticas, las relaciones entre los actores sociales, los rasgos particulares del sistema político, el grado de organización, capacidad de movilización y participación de la sociedad civil, entre otras condiciones, le imprimen un alto dinamismo a este proceso social. El concepto de *calidad de la democracia* posibilita captar los avances, retrocesos o estancamientos en el desarrollo democrático de una sociedad particular. Como se mencionó, la población costarricense mantiene una sólida creencia en la democracia como la

mejor forma de gobierno. Las élites y los partidos políticos, los actores y los movimientos sociales, con una posición influyente en la definición del rumbo político del país, no proponen ninguna vía de desarrollo fuera de la opción democrática. Por el contrario, las preocupaciones y diferencias manifiestas, existentes entre las distintas posiciones -desde las más *liberales* hasta las más *estatistas*- se centran en la definición, desde los distintos puntos de vista, de la ruta más conveniente para fortalecer la democracia (Alcántara y Guzmán, 1998; Molina, 1995; Lizano, 1999, 2000). Por estos motivos, no resulta pertinente señalar la existencia de una crisis de la democracia en Costa Rica, entendiendo por ésta una situación que ponga en peligro la continuidad del *régimen democrático* en el país. Sin embargo, al examinar las dos caras del proceso democrático (Estado y sociedad civil) y las condiciones socioeconómicas (codeterminantes de la calidad de la democracia), se percibe un deterioro paulatino de la *calidad de la democracia*. Esta situación menoscaba la cohesión social y, de no tomarse las decisiones precisas, se podría agudizar la pérdida de adhesión al sistema social (Mora, 2000, 71-81).

La impresión sobre el deterioro de la calidad de la democracia es compartida por un alto porcentaje de la población, de diversas condiciones socioeconómicas. En un reciente estudio de opinión, el 87% de los encuestados de ingresos medios y altos (encuesta telefónica) y el 81% de los sectores de bajos ingresos (encuesta personal), respondieron afirmativamente a la siguiente pregunta: “¿cree usted que en la última década el sistema democrático costarricense se ha deteriorado?” (IDESPO, 2000, 10). Las cuatro principales razones en las cuales fundamentan sus opiniones son las siguientes: “1. Fraudes, robos y corrupción de los políticos; 2. se ha perdido la fe en la democracia; 3. los políticos no cumplen las promesas; 4. no se gobierna para el pueblo”. El deterioro de la calidad de la democracia se constata, por el lado del sistema político, en fenómenos tales como:

- La pronunciada desconfianza de la población en las principales instituciones públicas (IDESPO, 2000b; Mora, 2000).
- La pérdida de credibilidad de los partidos políticos y del liderazgo tradicional y su alejamiento de las demandas y necesidades sentidas por la población.
- El desencanto de la gente con la política electoral y los procesos electorales (en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales de 1998, el abstencionismo alcanzó un inusual 30%; en una encuesta de IDESPO, efectuada en junio de 2000, ante la pregunta “¿Por quién votaría si las elecciones fueran hoy?” respondieron que se abstendrían de votar un 57% de los encuestados, provenientes de los sectores de ingresos medios y altos -encuesta telefónica- y un 40% de los sectores de bajos ingresos -encuesta personal-).

- El debilitamiento de la capacidad de las instituciones para responder con eficacia a las demandas y necesidades sentidas de la población.
- La paulatina pérdida de legitimidad sufrida por los distintos componentes del sistema político.
- La imposibilidad de los poderes ejecutivo y legislativo de articular, mediante el consenso o la concertación, una base social y política de apoyo para impulsar aquellas decisiones consideradas prioritarias.

Por el lado de la sociedad civil, el deterioro de la calidad de la democracia se expresa en los siguientes fenómenos:

- La desarticulación de las organizaciones, de las denominadas Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y de los movimientos sociales, y su imposibilidad de definir una estrategia común que les permita influir, de manera decisiva y sistemática, en la orientación de las decisiones políticas de su interés (las movilizaciones esporádicas, tales como las originadas a raíz de la aprobación de la Ley de Transformación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), confirman esta aseveración).
- La participación en las prevalecientes relaciones paternalistas y de clientela mantenidas con el sistema político, o el interés por restablecer ese tipo de relaciones, limitantes de su autonomía, por parte de la sociedad civil.
- El alejamiento de la política nacional, la baja participación en diversos tipos de asociaciones y en la vida de la comunidad, con la consecuente limitación de la “ciudadanía activa” (PNUD, 1997a).
- La constatada separación o alejamiento, salvo notables excepciones, entre sociedad civil y gobiernos locales.
- Las restricciones establecidas “desde arriba” a la sociedad civil, a sus espacios permanentes de participación en el sistema político y a los mecanismos de consulta sobre temas cruciales; así como las débiles demandas “desde abajo”, por la apertura de los primeros y el establecimiento de los segundos.
- El desplazamiento de la participación social desde la política de interés nacional hacia la llamada por Giddens “subpolítica”: “-la política que ha emigrado del parlamento hacia grupos de ‘interés único’ (*single-issue*) en la sociedad-”. Situación que en el caso de Costa Rica no ha generado un proceso político “continuista” -niveles local, regional, nacional e internacional-; ni la integración -salvo en determinados momentos- de diversos grupos de “interés único” alrededor de su movilización social, de una propuesta de desarrollo democrático o de una acción articulada entre el Estado y la sociedad civil (Giddens, 1999, 60-68).

Si en las interrelacionadas dimensiones de sistema político y sociedad civil, la búsqueda de nuevas rutas para impulsar el desarrollo democrático costarricense pasa por un proceso de doble democratización, en el análisis de las condiciones socioeconómicas, la necesidad de retomar el camino de la equidad surge como un aspecto central para alcanzar el mismo propósito. Los cambios en el modelo de desarrollo provocan un deterioro de la calidad de vida en una buena parte de los sectores medios -principal sostén de la democracia costarricense- y en los sectores de menores ingresos. La tabla 3 muestra la posición asignada por la población de ingresos medios (encuesta telefónica) y de menores ingresos (encuesta personal), a la “situación económica difícil”. En ambos casos, se considera a éste como el principal problema de las familias, resaltando –en la población de bajos ingresos– el alto porcentaje que en el 2000 señalan como su principal problema la pobreza (24%). En la tabla 4, sobresale el alto porcentaje de los encuestados cuya solución a sus problemas económicos es trabajar más (alargamiento de la jornada laboral) o incorporar al mercado laboral a otros miembros de la familia, por lo general las mujeres o los miembros del núcleo familiar en edad escolar o colegial.

Resulta de mucha importancia en este punto la interpretación de Fernández, sobre el impacto de la situación de los sectores medios en la “desvalorización” y “pérdida de prestigio” de la política: “El tercer quiebre se produce a partir del destino de las clases o sectores medios de ambas sociedades (Costa Rica y Uruguay; J.M.A.), por dos razones fundamentales: la primera porque ante los otros dos quiebres, el que se produce en el Estado benefactor y empleador y el que se produce con el retiro del Estado y la incapacidad del mercado para sustituirlo, los sectores medios, por primera vez, se ven enfrentados al quiebre del milagro: trabajar y educar a los hijos no alcanza para asegurar que la próxima generación vivirá mejor que la actual [...]. Por lo menos deja de existir la garantía de que los hijos van a vivir igual o mejor que la generación actual, y eso genera una situación de fenomenal angustia en los sectores medios, que son los sectores en los que hemos invertido durante cerca de cien años [...]. Estos sectores medios, que son la garantía de la estabilidad democrática, por un lado, se ven inmersos en la angustia de no saber si sus hijos van a poder reproducir su situación, y por otro lado, en la frustración de ver que sus aspiraciones de consumo están muy lejos de lo que efectivamente pueden consumir” (Fernández, 1998, 228-229).

Tabla 3
PRINCIPALES DIFICULTADES EN LOS HOGARES SEGÚN PROBLEMA
PRINCIPAL POR TIPO DE ENCUESTA (%),
AÑOS 1998-2000

Problema	Encuesta Telefónica			Encuesta Personal		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Situación económica difícil	49,3	52,2	67,0	46,6	49,3	45,5
Pobreza	-	-	2,7	-	-	24,0
Falta de comunicación	11,9	9,4	7,7	2,9	3,8	4,0
Vivienda	9,1	4,0	-	1,0	10,4	-
Desempleo	9,1	3,3	8,2	5,7	7,8	4,8
Salud	5,4	6,3	1,6	2,8	5,0	3,2
Educación	5,0	1,8	1,6	1,1	0,8	2,5
Familiares	3,7	1,4	3,8	2,9	3,5	1,0
Drogadicción	2,8	2,7	2,2	8,0	3,8	10,7
Inseguridad ciudadana	2,7	1,4	1,6	8,3	0,8	1,0

FUENTE: IDESPO, 2000b, 19.

Tabla 4
SOLUCIÓN DADAS A LAS DIFICULTADES ECONÓMICAS
POR TIPO DE ENCUESTA (%),
AÑOS 1998-2000

Solución	Encuesta Telefónica			Encuesta Personal		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Trabajando más/trabajo de otros miembros de familia	51,9	42,0	55,5	61,7	67,7	52,9
Economizando/ahorrando	38,0	49,3	19,3	12,3	25,1	21,6
No salir/no hacer nada	5,6	2,5	1,7	9,9	0,7	3,9
Acercándose a Dios/teniendo fe	2,8	5,2	8,4	6,2	5,0	11,7
Préstamos/apoyo de familiares	-	-	5,1	2,5	-	2,0
Enfrentarlo con madurez	-	-	4,2	-	-	5,9

FUENTE: IDESPO, 2000b, 20.

El nuevo camino democrático que ha de seguir la sociedad costarricense debe dirigirse a garantizar los derechos civiles, políticos y sociales de sus habitantes. Las modificaciones del sistema político -orientadas, entre otras cosas, a renovar el funcionamiento de los partidos políticos, flexibilizar los procesos electorales, dar mayores posibilidades de selección a los electores, modificar las formas de integración y los momentos de elección parlamentaria y de los go-

biernos locales, establecer mecanismos eficaces de rendición de cuentas, crear espacios de participación y consulta a la sociedad civil y de redefinición o cambio del régimen presidencialista- deben formar parte de un proceso conducente a revitalizar la sociedad civil y a la definición de un nuevo modelo incluyente de desarrollo. Sólo de esta manera, los cambios formales que se introduzcan en el sistema político, al integrarse en un proceso de búsqueda de la equidad en la economía y de fortalecimiento de la ciudadanía activa, adquieren un carácter sustancial.

La democratización de la democracia costarricense requiere de la definición, mediante un intenso diálogo, de un proyecto nacional de desarrollo, con el cual se rearticulen las fuerzas políticas y los grupos sociales interesados en retomar el rumbo democrático. Este proyecto debe permitir al país enfrentar con vigor las dinámicas, competitivas y exigentes condiciones del contexto internacional, promoviendo una integración en el mercado, la política y la cultura global, fundamentada en el conocimiento, la información y la formación integral y permanente de la población. La posición estratégica del conocimiento requiere de una elevación continua de la capacidad de creación y acceso a ese recurso y de su aplicación en los procesos de transformación productiva e institucional, condiciones necesarias para redefinir el desarrollo. Este proceso exige la creación de sistemas de innovación claramente incorporados en los procesos productivos, integrando los esfuerzos de los sectores empresariales, las instituciones gubernamentales y los centros productores de conocimientos, con mecanismos de acceso y transferencia tecnológica para los distintos sectores productivos. El mejoramiento continuo del sistema educativo nacional y el incremento de la capacidad de investigación del país, deben formar parte de un proceso, territorial y social, de democratización del conocimiento y la información.

La renovación y fortalecimiento del sistema institucional, buscando un balance apropiado entre Estado y mercado; la generación de mecanismos renovados de distribución del ingreso y de sistemas de bienestar fundamentados en la asociación ciudadana, articulados con el sistema institucional; la democratización de las oportunidades, con la cual se superen las diversas formas de exclusión social, tenga lugar la movilidad social y la reproducción de los sectores medios y se eliminen las relaciones de clientela, asistenciales y paternalistas; la creación de canales permanentes de participación y diálogo social que permitan el surgimiento de una ciudadanía activa; el reconocimiento de la diversidad y el multiculturalismo, como elementos cada vez más relevantes en esta sociedad; y la definición de estrategias dirigidas a lograr la convivencia armónica de sociedad y naturaleza, son líneas orientadoras de un proceso de democratización que transite por los rumbos del desarrollo humano sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel y GUZMÁN, Juany
1998 "Percepciones, valores y actitudes de los diputados costarricenses", en *Revista Parlamentaria*, 6, (1), 17-214.
- BRESSER, Luiz Carlos y NAKANO, Yoshiaki
1998 "The Missing Social Contract: Governability and Reform in Latin America", en Phillip Oxhorn y Graciela Ducatenzeiler (Editors). *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 3-19.
- CARMEN, Raff y SOBRADO, Miguel (Editors)
2000 *A Future for the Excluded. Job Creation and Income Generation by the Poor: Clodomir Santos de Moraes and the Organization Workshop*. London-New York: Zed Books.
- COHEN, Joshua y ROGERS, Joel
1998 "Asociaciones secundarias y gobierno democrático", en Andrés de Francisco (Coordinador), *Asociaciones y democracia*, en *Zona Abierta*, (84/85), 3-122.
- CORTINA, Adela
1998 *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.
1997 *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- CHALKER, Cynthia
1995 "Elections and Democracy in Costa Rica", en Mitchel A. Seligson y John A. Booth (Editors), *Elections and Democracy in Central America. Revisited*. Chapel Hill y Londres: The University of North Carolina Press.
- FERNÁNDEZ, Hugo
1998 "Clausura del ciclo de debates: la revalorización del quehacer político", en *Revalorización del quehacer político*. San José: Asamblea Legislativa, 219-260.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel
1986 *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- GIDDENS, Anthony
1999 *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
1996 *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*. Madrid: Cátedra.
- HELD, David
2000 "Regulating Globalization? The Reinvention of Politics", en *International Sociology*, 15, (2), 394-408.

1994 "La democracia hoy: ¿Hacia un orden cosmopolita?", en *Debats*. Edicions Alfons el Magnànim, (49), 4-23.

1993 *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Universidad.

IDESPO

2000a *La población costarricense del Gran Área Metropolitana frente a las transformaciones políticas y el sector público*, resultados de encuesta de opinión. Universidad Nacional.

2000b *La población costarricense frente a la crisis, sus vivencias políticas y la actividad turística del país*, resultados de encuesta de opinión. Universidad Nacional.

LIZANO, Eduardo

2000 "Política económica y desarrollo nacional", ponencia presentada al Congreso Nacional Agropecuario "La agricultura costarricense al 2020". San José: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), 1-27.

1999 *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica 1982-1994*. San José: Academia de Centroamérica.

MOLINA, Carlos (Editor)

1995 *Ética y política en Costa Rica: la visión de los protagonistas*. Heredia: EFUNA.

MORA, Jorge

2000 *Universidad y sociedad en el siglo XXI*. Heredia: EUNA.

1993 "Los avatares de la democratización en Centroamérica: participación ciudadana o exclusión política y económica", en Regine Steichen (Editora), *Democracia y democratización en Centroamérica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 337-355.

O'DONNELL, Guillermo

2000 "Teoría democrática y política comparada", en *Revista de Ciencias Sociales*, 39, (156), 519-569.

ORTIZ-MENA, Antonio

2000 "¿Importa el tipo de democracia? El caso de la democracia de consenso y la distribución del ingreso", en *Política y gobierno*, 7, (1), 61-100.

OXHORN, Phillip y DUCATENZEILER, Graciela

1998 "Economic Reform and Democratization in Latin America", en Phillip Oxhorn y Graciela Ducatzenzeiler (Editors), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 3-19.

PÉREZ SÁINZ, Juan Pablo

1998 "Ciudadanía social y derechos laborales en Centroamérica" en *Cuaderno de Ciencias Sociales*. San José: FLACSO, (108).

PNUD

2000 *Informe sobre desarrollo humano 2000*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

1999 *Informe sobre desarrollo humano 1999*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

1998 *Informe sobre desarrollo humano 1998*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

1997a *El desafío latinoamericano: reflexiones de las sociedades centroamericanas ante el Latinobarómetro 1996*. San José: PNUD.

1997b *Informe sobre desarrollo humano 1997*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

1996 *Informe sobre desarrollo humano 1996*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

1993 *Informe sobre desarrollo humano 1993*. Madrid: CIDEAL.

1991 *Desarrollo humano: Informe 1991*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

PORRAS, Antonio

1996 *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.

PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN

1999 *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. San José: Editorama, (5).

REIS, Elisa

1998 "Banfield's Amoral Familism Revisited: Implications of High Inequality Structures for Civil Society", en Jeffrey C. Alexander (Editor), *Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization*. London: SAGE Publications, 21-39.

RODRÍGUEZ, Florisabel, CASTRO, Silvia y ESPINOSA, Rowland

1998 *El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana*. Heredia: EFUNA.

SOJO, Carlos

1998 *Reforma económica, Estado y sociedad en Centroamérica*. San José: FLACSO.

SORENSEN, George

1998 *Democracy and Democratization. Processes and Prospects in a Changing World*. Boulder: Westview Press.

TOURAINÉ, Alain

1999 *¿Cómo salir del liberalismo?* Barcelona: Paidós.

TEZANOS, José Félix

1997 "Una nueva política social y económica para Europa (Presentación)", en *Una nueva política social y económica para Europa*. Madrid: Editorial Sistema, 15-27.

WALZER, Michael

1992 "La idea de sociedad civil. Una vía hacia la reconstrucción social", en *Debats*, (39), 30-39.

YASHAR, Deborah J.

1997 *Demanding Democracy. Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s-1950s*. Stanford: Stanford University Press.

COSTA RICA EN EL AÑO 2000: UNA CRISIS POLÍTICA EN CIERNES

*Héctor Pérez Brignoli
Yolanda Baires Martínez*

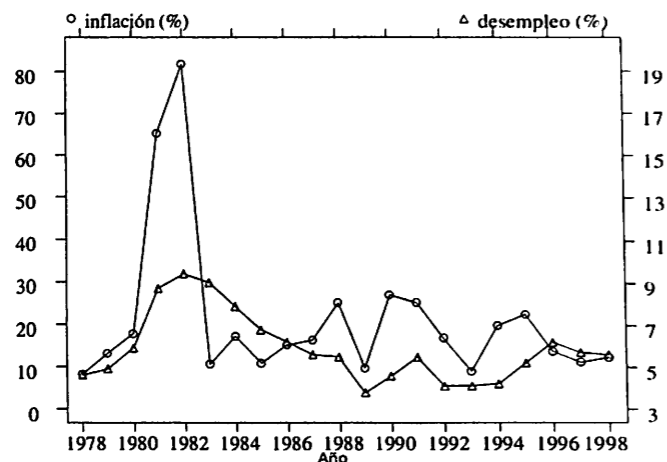
EL CONTRASTE COSTA RICA-CENTROAMÉRICA EN LA DÉCADA DE 1980

A finales de la década de 1970 la guerra civil se adueñó del escenario centroamericano. Los conflictos internos se inscribieron desde el principio en la densa trama de la Guerra Fría y fue así como, en la década de 1980, la región se convirtió en un punto neurálgico de las relaciones internacionales a escala mundial. La crisis económica coyuntural, que golpeó duramente a casi todas las economías latinoamericanas hacia 1981-82, sólo agregó nuevas complicaciones a una situación ya de por sí caracterizada por la violencia y la destrucción. Pero mientras que casi todo el Istmo se debatía en una crisis profunda, de múltiples facetas, Costa Rica ofrecía un contraste más que notable. La severa crisis económica no causó inestabilidad política sino más bien lo contrario: la participación electoral se mantuvo constante e incluso aumentó y la consolidación progresiva del bipartidismo fue simétrica con la virtual desaparición de los partidos de izquierda. Estos cambios no deben minimizarse o tomarse a la ligera. La desaparición de las agrupaciones de izquierda significó la ausencia de grupos tradicionalmente críticos del sistema político, los cuales venían actuando en la escena desde 1930; y vale la pena recordar que esta presencia ininterrumpida se logró incluso desafiando las prohibiciones formales durante el período 1949-1974. El bipartidismo (Partido Liberación Nacional, PLN, y Partido Unidad Social Cristiana, PUSC) también debe verse como una importante novedad. Desde 1932 hasta comienzos de la década de 1980 el sistema de partidos de Costa Rica puede considerarse, siguiendo la clasificación de Sartori, como sistema de partido dominante (Pérez Brignoli, 1999, 131-135). En efecto, el Partido Republicano Nacional reinó en la escena política desde 1932 hasta 1948 y el Partido Liberación Nacional ocupó una posición similar en el pe-

río 1953-1978. La disponibilidad de continuas y holgadas mayorías legislativas, durante tanto tiempo, permitió a estos partidos el control tanto de la judicatura como de la alta dirección de las instituciones autónomas (después de 1949).

Algunos indicadores permiten ilustrar las afirmaciones anteriores. El gráfico 1 muestra las vicisitudes de la crisis económica a través de dos índices: las variaciones de la tasa de inflación (cambio porcentual anual del índice de precios de consumo básico) y la tasa de desempleo abierto (porcentaje anual de desocupados con respecto al total de la fuerza de trabajo). Ambos indicadores reflejan en forma directa el impacto de la crisis o la bonanza sobre la gran mayoría de la población. La inflación alcanzó un nivel muy elevado en 1981 y 1982 y bajó después para quedarse oscilando alrededor de un 20% anual en el período 1983-1998; los puntos más bajos (1989, 1993 y 1997) coinciden con años preelectorales, lo cual prueba que los ajustes fiscales en los que el gobierno tiene capacidad de manipulación se llevan a cabo durante los dos primeros años de la gestión presidencial. El desempleo sigue de cerca la inflación observándose dos tendencias relativamente suaves: la primera al descenso, desde 1982 hasta 1989 y la segunda a un leve aumento entre 1989 y 1998. Los niveles del desempleo, sin embargo, son bajos ya que aun durante lo peor de la crisis (1981-83) apenas llega a un máximo de 9,4%.

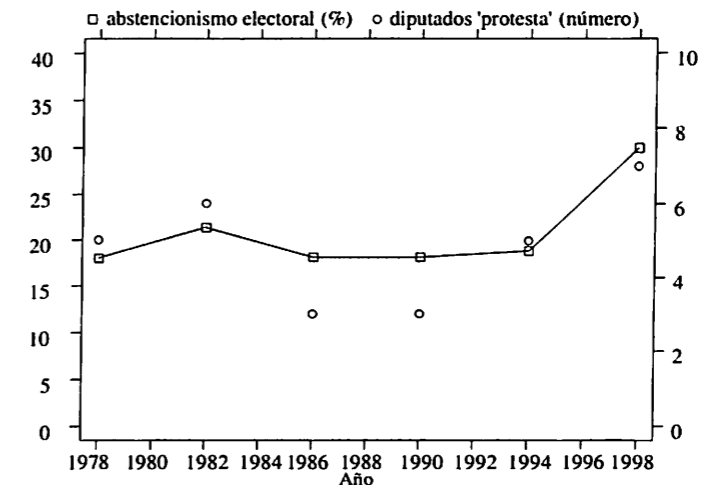
Gráfico 1
INFLACIÓN Y DESEMPLEO, 1978-1998



El gráfico 2 incluye dos indicadores sobre la situación político-electoral: el porcentaje de abstencionismo en las elecciones presidenciales y el número de diputados "protesta" elegidos en cada elección legislativa. El abstencionismo se mantiene constante en el período 1978-1994 por lo que puede deducirse que durante la crisis económica la inmensa mayoría de los electores prefirieron rei-

terar su confianza en el sistema electoral y en los dirigentes políticos que se presentaron como candidatos. Esta situación cambió drásticamente en 1998 cuando el abstencionismo se elevó a un 30%. La elección de diputados "protesta", es decir, de representantes de agrupaciones políticas diferentes del binomio bipartidista (PLN-PUSC) ilustra la virtual desaparición de los partidos de izquierda, los cuales descienden a un diputado en 1990. La elección de 1998, con 7 diputados "protesta" puede que anuncie un cambio en el patrón de preferencias hacia partidos políticos emergentes de alcance nacional; sin embargo, para llegar a alguna conclusión valdadera en este aspecto es necesario esperar los resultados de las próximas elecciones en el año 2002.

Gráfico 2
ABSTENCIONISMO ELECTORAL Y ELECCIÓN DE DIPUTADOS PROTESTA, 1978-1998



En suma, la aguda crisis económica, a comienzos de la década de 1980, tuvo como correlatos el afianzamiento del bipartidismo, la virtual desaparición de los partidos de izquierda, y la constancia de una participación electoral elevada. Esta situación comenzó a cambiar a mediados de la década de 1990, en una época de manifiesta estabilidad económica. Los aspectos más notables de estos cambios son el aumento del abstencionismo electoral ocurrido en 1998 y el incremento de las protestas contra el sistema político (ejemplos: rechazo popular del pacto legislativo Calderón-Figueroes en 1995, masivo repudio al "combo energético" en marzo-abril del 2000, huelgas regionales en Limón, bloqueos locales de carreteras, etcétera).

EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

La crisis económica de los años ochenta no fue una mera inflexión de coyuntura. El cambio estructural implicó una seria redefinición de las modalidades de inserción en el mercado mundial y en el plano interno el doble fin del Estado benefactor y de una Costa Rica predominantemente rural. En el campo de la política económica y social todo esto se tradujo en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, pasando por un complejo proceso de ajuste y transformación de las estructuras existentes.

En este proceso de transformación (ver Pérez Brignoli, 1997, capítulo IV) hubo dos etapas diferentes. La primera, entre 1982 y 1990 (ver Rovira Mas, 1987) estuvo centrada en la recuperación del equilibrio macroeconómico, vía el restablecimiento de relaciones con los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, BM, Fondo Monetario Internacional, FMI, etc.) y la disponibilidad de una cuantiosa ayuda externa proporcionada por el gobierno de los Estados Unidos, en el contexto de la crisis centroamericana. Lograda la estabilidad en el corto plazo (disminución de la inflación y control del déficit fiscal), se pasó enseguida a renegociar la elevada deuda externa, a liquidar las empresas públicas deficitarias pertenecientes a la Corporación Costarricense de Desarrollo S.A. (CODESA), y a eliminar subsidios a muchos productos agrícolas e industriales. Institucionalmente se preparó el camino para la eliminación del monopolio estatal de los bancos de depósito y se abrieron amplios incentivos para la promoción de las exportaciones “no tradicionales”.

La segunda etapa, entre 1990 y el momento actual (2000), continuó con la apertura comercial (tratado de libre comercio con México, incorporación de Costa Rica al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles, GATT), liberó el mercado de cambios y completó la apertura bancaria. El auge de la industria turística y la llegada de las inversiones de la empresa INTEL confirmaron los cambios ocurridos en el sector exportador, relegando a segundo o tercer lugar de importancia, las tradicionales exportaciones de café y banano. A estas transformaciones en el sector externo también hay que agregar, aunque no haya datos para evaluar directamente su impacto, la inserción de Costa Rica, desde mediados de la década del 80, en las redes internacionales del narcotráfico en un doble papel de “puente” y lugar de “lavado” de dólares. Durante este período la reforma del Estado se estancó y sólo ha dado pequeños “saltos” empujados por circunstancias críticas. Así por ejemplo, el cierre del Banco Anglo Costarricense en 1994 fue provocado por su quiebra financiera, mientras que la reforma en 1995 de la ley de pensiones del magisterio (un régimen especial de reparto cubierto por el Estado) sólo se produjo en medio de tensas negociaciones para aprobar en la Asamblea Legislativa un tercer Programa de Ajuste Estruct-

tural (PAE) y a costa de provocar una fuerte protesta sindical. Los conflictos recientes en torno a la reforma del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) –marzo y abril del 2000- constituyen otro ejemplo particularmente claro del estancamiento en las reformas del sector público.

La búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo no ha concluido todavía y no es posible predecir las direcciones del cambio futuro. Lo cierto es que la Costa Rica del año 2000 es predominantemente urbana y tiene una población cada vez más concentrada en el Área Metropolitana del Valle Central (sólo el próximo censo informará con certeza sobre éstos y otros cruciales cambios sociodemográficos). A esto hay que agregar la muy rápida difusión de patrones de consumo masivo enteramente determinados por la dinámica del mercado mundial; algunos indicadores de este fenómeno son la creciente extensión de la televisión por cable y satélite, de las cadenas de restaurantes de comida rápida, de los supermercados y *shopping centers*, de las tarjetas de crédito y los teléfonos celulares, y de los servicios de Internet. Mientras que el público se deleita, aunque solo sea mirando, en los nuevos “templos” del consumo, los empresarios y la élite política sueñan con una combinación del modelo económico de los llamados “tigres asiáticos” y el de los paraísos turísticos del Caribe. Sin embargo, una rápida mirada a la evolución del producto por trabajador, medido en colones constantes (ver el gráfico 3), muestra que estas ilusiones parecen estar, al menos por el momento, prendidas con alfileres. En efecto, desde 1985 hasta 1998 (último año para el que tenemos información) la productividad por trabajador ha estado virtualmente estancada. No es extraño, en consecuencia, que los niveles del salario mínimo real tampoco hayan cambiado desde 1984, un año en que la economía nacional estaba todavía en lo profundo de la crisis de comienzos de los ochenta (ver el gráfico 4). Otro indicador que refleja indirectamente el crecimiento real de la economía, el consumo de energía eléctrica por habitante (gráfico 5), muestra igualmente el mencionado estancamiento.

Gráfico 3
PRODUCTO POR TRABAJADOR OCUPADO
EN MILES DE COLONES DE 1966,
AÑOS 1985-1998

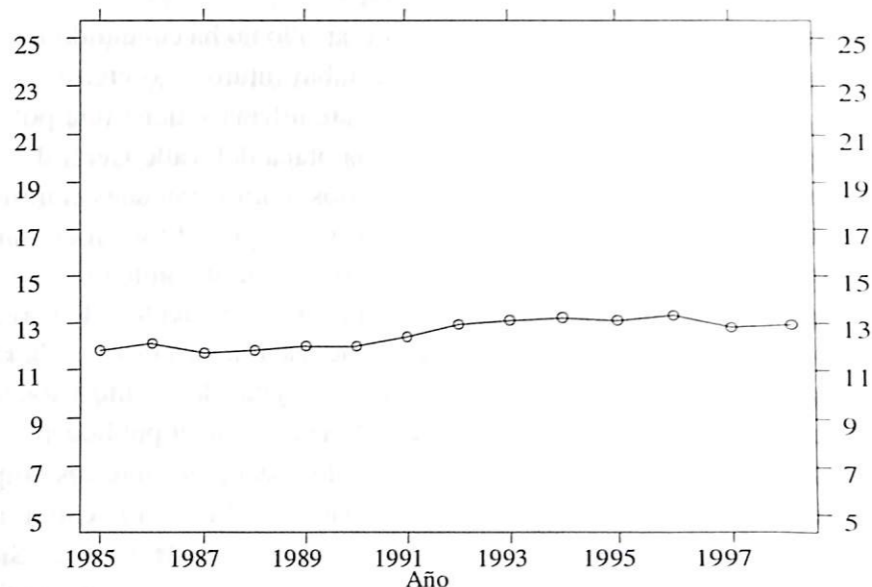


Gráfico 4
SALARIO MÍNIMO REAL PROMEDIO,
1984=100

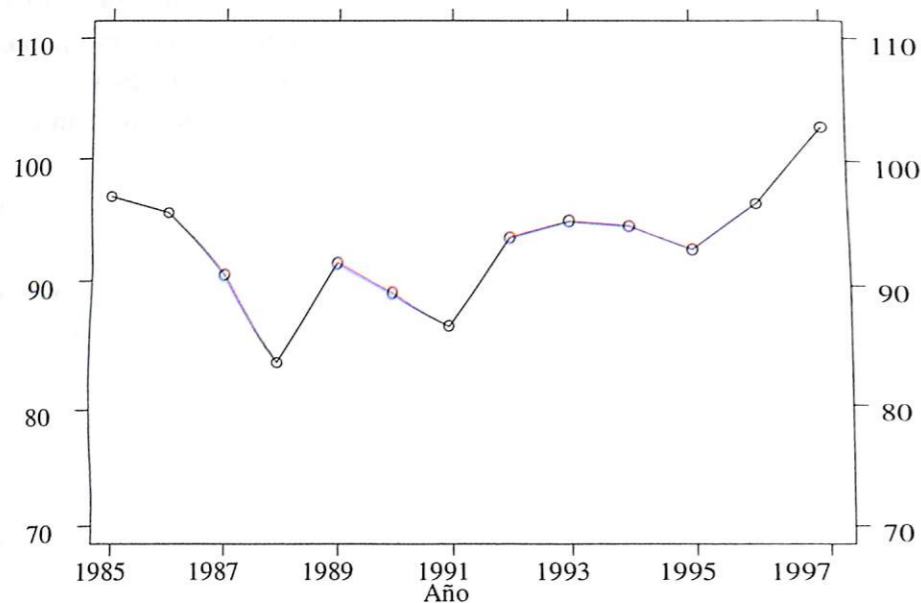
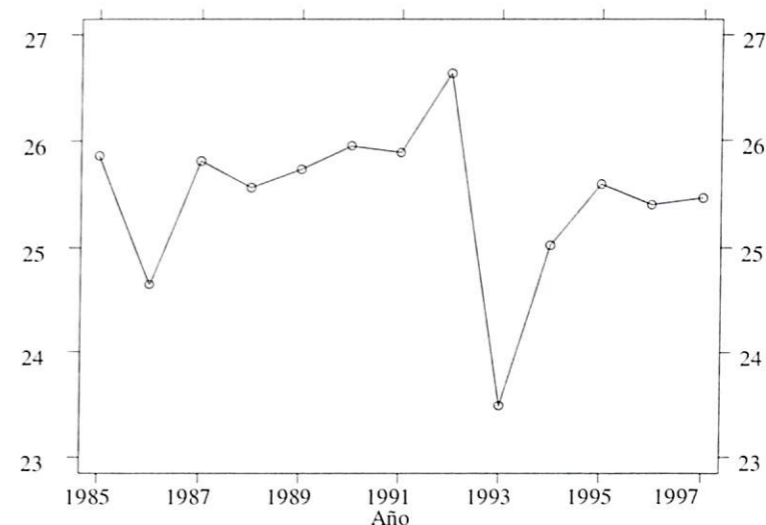


Gráfico 5
CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA
(KV/H) POR HABITANTE



Las medidas de cambio estructural fueron acompañadas por otras que buscaban la compensación social. Aunque se puede argumentar que en el conjunto estas medidas de compensación no obedecieron a ninguna política coherente –más bien parece haberse aplicado el principio de “apagar incendios”– es posible clasificarlas en dos tipos diferentes. El primero se refiere a medidas orientadas hacia la redistribución de recursos: vivienda, salud, educación y pensiones. El segundo tipo tiene que ver con nuevos énfasis en los derechos individuales: situación de las mujeres y temática de género, violencia doméstica y protección de los niños, atención a discapacitados, protección de los ancianos (problemática de la “tercera edad”), cuidado del ambiente, y nuevas garantías en cuanto a los derechos fundamentales (creación de la Sala Constitucional y de la Defensoría de los Habitantes).

En el conjunto estas medidas parecen haber sido efectivas hasta mediados de la década del 90. En los últimos años, sin embargo, han aumentado las tensiones sociales y la mayoría de los habitantes del país (al menos así lo revelan las encuestas de opinión pública) no ocultan un sentimiento de frustración y desamparo. Esto parece que tiene que ver con dos cosas. Las medidas de compensación del primer tipo quedaron drásticamente limitadas por los recursos económicos del Estado y las opciones provenientes del sector privado están, por su costo, fuera del alcance de las mayorías. Se sigue careciendo de crédito preferencial para vivienda y los servicios públicos de salud y educación muestran un continuo deterioro; los sistemas especiales de pensiones, luego de muchas extravagancias en la década de 1980 también han sufrido serios reajustes. Las medidas del segundo tipo ofrecen un repertorio casi infinito de buenos deseos,

centrados en la temática del desarrollo humano, pero chocan a menudo con la realidad y *se ofrece mucho más de lo que se puede dar*. Se han emitido leyes y decretos, y se han firmado muchos tratados internacionales, otorgando derechos sin que medie ningún cálculo efectivo ni de los costos implicados ni de los medios de financiamiento. Se han agregado así nuevas obligaciones a las instituciones del sector público cuando no pueden cumplir bien, siquiera, con las que ya tienen asignadas. Un ejemplo contundente de esto se encuentra en las continuas extensiones de los servicios de salud a las personas que no pagan (o pagan menos de lo que deberían) seguro social; como el Estado tampoco cumple con sus obligaciones financieras con la CCSS, el costo de dichas extensiones se transfiere íntegra y automáticamente a las cuotas de patronos y trabajadores.

DE LOS “CUELLOS DE BOTELLA” A LAS SITUACIONES DE INGOVERNABILIDAD: ¿VAMOS HACIA UNA PARÁLISIS DEL SISTEMA POLÍTICO?

Los bloqueos o “cuellos de botella” institucionales se transforman, una vez que alcanzan cierta duración y/o reiteración, en situaciones de ingobernabilidad. Dicho en otros términos, la incapacidad institucional para resolver un problema o prestar un servicio es percibida por el público usuario como vacío o carencia de autoridad; de ahí se pasa enseguida a juicios como “el gobierno no sirve para nada”, “estamos desprotegidos”, “los delincuentes tienen más derechos que las personas honradas”, etcétera, y sólo basta una chispa o detonante para que se generen acciones individuales y/o colectivas en las cuales la gente afectada desconoce a las instituciones y toma el asunto en sus manos.

En la década de 1990 se han presentado muchos “cuellos de botella” y situaciones de ingobernabilidad, tanto a nivel local como a escala regional y nacional. Los ejemplos más conocidos son la gestión de la basura en el Área Metropolitana, el deterioro de calles y carreteras, y la pintoresca situación de miles de vehículos circulando durante años sin placas metálicas. Puede aducirse enseguida, y con razón, que estos ejemplos reflejan situaciones puntuales para las cuales pueden entreverse soluciones; o, dicho de otro modo, se trata de problemas que se pueden resolver mejorando la gestión, sin que sea necesario alterar el sistema mismo. Pero hay también fenómenos menos vistosos y más preocupantes, como por ejemplo, la gran cantidad de robos y otros hechos delictivos que quedan sin denunciar porque los afectados no tienen confianza en la eficacia de la policía ni del Poder Judicial. Este es ya un problema de otra dimensión, cuya solución no parece posible con simples mejoras en la gestión administrativa y lo mismo puede decirse de fenómenos como la calidad de los servicios de salud que proporciona la Caja Costarricense de Seguro Social

(CCSS) o la calidad de la educación que brindan las instituciones públicas. Aquí se requieren cambios mucho más profundos, tanto de estructura como de gestión.

El reciente conflicto en torno al llamado “combo energético” y la solución a que se llegó ejemplifican una situación de ingobernabilidad de profundas consecuencias. Resumamos primero la secuencia básica de eventos: a) el tema de la reforma del ICE se discute en la “concertación” convocada por el gobierno durante el año 1998 sin que se llegue a ningún acuerdo; b) la Asamblea Legislativa no resuelve nada al respecto durante el año 1999 así que el Poder Ejecutivo envía un proyecto a las sesiones extraordinarias que concluyen el 30 de abril del 2000; c) los diputados del PUSC y del PLN negocian en torno a dicho proyecto y una vez distribuidos los beneficios recíprocos aprueban, en pocas semanas, el llamado “combo energético”; d) la oposición de sindicatos y estudiantes gana la calle, y luego de una semana de bloqueos y manifestaciones el proyecto queda en suspenso; e) la Asamblea Legislativa forma una comisión especial, integrada por diputados y representantes de ciertas agrupaciones de la sociedad civil con la misión de entregar una nueva propuesta de ley en un plazo definido. Formalmente todo esto parece encausado dentro de mecanismos institucionales efectivos y ha sido interpretado como una “solución a la tica” de un serio conflicto que amenazó con paralizar el país. Un examen más detenido sugiere sin embargo otra lectura: parece haber un fuerte divorcio entre la forma y el contenido y esto ocurre por primera vez, al menos desde la guerra civil de 1948. Lo que está en juego es la capacidad misma de los poderes públicos para continuar con la reforma del Estado debido a que los gobernantes (léase Poder Ejecutivo y diputados del PUSC y el PLN) han ido perdiendo u olvidando los mecanismos básicos de articulación con la sociedad civil. Lo que antes era un juego incesante de “voz” y “lealtad” (en los términos de Hirschman) entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil (trabajadores, empresarios, profesionales, iglesias, etc.), con momentos de consenso y también de conflicto, se ha convertido en un monólogo de la élite política consigo misma. Como argumentaremos más adelante, es posible que esta situación de “anomia” tenga que ver con la falta de liderazgo político y la ausencia de un verdadero proyecto de desarrollo nacional.

La virtual parálisis del sistema político que ha ocurrido con la abortada aprobación del “combo energético” sugiere que la etapa de ajustes “fáciles” u “obligados”, enmarcados por la magnitud de la crisis existente, ha concluido definitivamente. Ahora bien, si no se logra una versión de consenso para el llamado “combo energético”—y nada parece indicar que se esté cerca de ello— es obvio que otras reformas del sector público quedarán también pospuestas. ¿Cuáles serán las consecuencias de este *impasse*?

La transformación del Estado es un punto neurálgico en la definición de un nuevo modelo de desarrollo; en una economía como la costarricense es obvio que si no mejora la eficiencia de la mano de obra del sector público, tampoco podrá hacerlo, al menos en el corto plazo, la del sector privado. Estamos muy lejos de una situación como la del siglo XIX, en la cual la productividad de la mano de obra en el sector cafetalero competía únicamente con la empleada en el sector de subsistencia, mientras que el sector público contribuía más bien a las economías externas del sector exportador. En la situación actual, la ineficiencia de los servicios que presta el Estado (transportes, aduanas, muelles, seguridad ciudadana, carreteras y calles, salud, etc.) aumenta los costos de transacción, poniendo en entredicho la competitividad a nivel internacional. Es más, el estancamiento de las reformas puede traducirse, para los empresarios, en una expectativa de costos crecientes. En el corto plazo, la corrupción aparece cada vez más como el único recurso del sector privado para romper el nudo gordiano del entramado burocrático. Más allá de esto todavía, hay un asunto crítico de valores culturales. La productividad tampoco puede aumentar sin una modificación sustancial en la ética del trabajo. Y es difícil imaginarse un cambio si en el sector público da lo mismo trabajar bien que mal, al no haber penalidades ni recompensas ligadas a la productividad.

EL LIDERAZGO Y LA CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO

La crisis del sistema político puede también atribuirse a la falta de liderazgo, o, dicho de otro modo, al agotamiento de la élite política, carente de ideales, corroída por la corrupción y falta de dirigentes verdaderamente atractivos. Un vistazo a la historia del país desde los años cuarenta muestra la enorme importancia que tuvo el liderazgo carismático de personajes como el Dr. Calderón Guardia o don José Figueres Ferrer. En las tres primeras décadas del siglo XX fue no menos notable el papel desempeñado, entre otros, por personajes como Ricardo Jiménez Oreamuno y Cleto González Víquez. El estudio pionero de Carvajal (Carvajal Herrera, 1978) sobre las actitudes políticas del costarricense hacia 1971 probó la persistencia de un comportamiento tradicional, ligado más a relaciones de amistad y parentesco que a cuestiones de conciencia política o ideológica. Por su parte, el estudio también pionero de Arias (Arias Sánchez, 1976) sobre la élite gobernante entre 1922 y 1974 mostró la notable importancia de la élite y el liderazgo político, indicando el carácter mítico de afirmaciones del tipo "en Costa Rica gobierna la *clase media*". Ahora bien, si en la base de los partidos políticos *predominan actitudes* tradicionales mientras que los puestos de *gobierno están en manos* de una élite dirigente en cuya composición *se revela poca* movilidad social, la participación electoral creciente que mues-

tra la historia nacional desde 1919 (Pérez Brignoli, 1999, 134) sólo puede explicarse en función del liderazgo carismático de dirigentes políticos como los mencionados más arriba. Dicho en otros términos, todo parece indicar que en el funcionamiento de la democracia costarricense durante casi todo el siglo XX ha sido crucial la existencia de líderes carismáticos con capacidad para movilizar masas electorales. Los partidos políticos, con sus estructuras organizativas, sus principios ideológicos y su red de dirigentes regionales y locales, han jugado un papel importante pero subordinado.

Estos elementos nos parecen cruciales para entender los efectos de la prohibición de la reelección presidencial vigente desde 1969. En efecto, dicha prohibición conspira en forma directa contra la formación de tales liderazgos. Pensemos sólo por un momento en lo que hubiera sido del liderazgo de Calderón Guardia si no hubiera podido presentar su candidatura en 1948 y 1962, o lo que hubiera ocurrido con la influencia de Figueres de no haber podido ser de nuevo presidente en 1970. Este debilitamiento en la posibilidad de vigencia de liderazgos carismáticos me parece que condiciona en extremo el comportamiento del PLN y el PUSC: sus dirigentes no ven otra cosa que el juego de candidaturas y el reparto de puestos en las siguientes elecciones, confiando en que la maquinaria del partido llenará la ausencia de un programa de desarrollo nacional.

CONCLUSIONES

Los "cuellos de botella" y las situaciones de ingobernabilidad recién evocados permiten hablar, en la Costa Rica del año 2000, de una crisis política que apenas empieza. Parece que hay un desfase creciente entre los cambios socioeconómicos iniciados en la década de 1980, el sistema político y la práctica de la política. La solución de fondo pasa, naturalmente, por la definición de un nuevo proyecto de desarrollo nacional, equivalente al que formularon los liberales en la segunda mitad del siglo XIX o los socialdemócratas, socialcristianos y comunistas en la década de 1940. Pero esta última afirmación sólo tiene un valor normativo. La historia de los próximos años revelará, sin duda, quiénes y cómo logran concretarlo. En el plano político se sabrá si los desajustes se arreglan con una profundización y redefinición de las instituciones democráticas, o si hay una salida hacia tentaciones autoritarias.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS SÁNCHEZ, Óscar

1976 *¿Quién gobierna en Costa Rica? Un estudio del liderazgo formal en Costa Rica.* San José: EDUCA.

CARVAJAL HERRERA, Mario

1978 *Actitudes políticas del costarricense. Análisis de dirigentes y partidarios.* San José: Editorial Costa Rica

HIRSCHMAN, Albert O.

1977 *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados.* México: Fondo de Cultura Económica.

OBSERVATORIO DEL DESARROLLO

1998 *Tendencias del desarrollo costarricense* (CD ROM). San José: Universidad de Costa Rica.

PÉREZ BRIGNOLI, Héctor

1999 *Historia del Partido Unidad Social Cristiana.* San José: ICEP/Fundación Adenauer.

1997 *Breve historia contemporánea de Costa Rica.* México: Fondo de Cultura Económica.

PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN

1995 *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.* San José.

ROVIRA MAS, Jorge

1987 *Costa Rica en los años 80.* San José: Editorial Porvenir.

VARGAS, J. Rafael y SÁENZ, Olegario (Editores)

Costa Rica en cifras: 1950-1992, San José, MIDEPLAN, PNUD.

LA JUVENTUD ANTE LA POLÍTICA EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI*

Florisabel Rodríguez

Silvia Castro Méndez

Entender las motivaciones de la población joven con respecto a la vida política es un asunto de suma importancia para analizar el futuro de la democracia costarricense, puesto que los jóvenes se convertirán en los nuevos ciudadanos en el muy corto plazo. En este artículo analizaremos sus opiniones con respecto a la situación y al futuro del país, a su estilo de desarrollo y a su régimen político.

Independientemente del debate sobre la causalidad entre las actitudes y las acciones, consideramos que las actitudes declaradas por los jóvenes son un elemento central para dar cuenta de las formas de inserción de ese grupo etario en el mundo de la política.

Sugeriremos algunas hipótesis sobre dos elementos que han sido polémicos en el debate nacional. El primer elemento corresponde a un componente de la cultura política contemporánea en Costa Rica: el significado de la afirmación de que en Costa Rica hace falta una mano fuerte para gobernar. Esa afirmación ha sido interpretada como expresión de actitudes autoritarias. Sostenemos aquí que esta es una explicación parcial pues no parece correcta para la mayoría de quienes tienen esa opinión. Ofreceremos una interpretación alternativa. El análisis de esta opinión ha sido parte sustantiva de nuestra investigación sobre la cultura política de los jóvenes. El segundo elemento corresponde a las motivaciones de un hecho: las de la reciente participación estudiantil en la oposición a los proyectos de ley en materia de electricidad y telecomunicaciones, en los meses de marzo y abril del año 2000. En esas fechas se generó un gran movimiento popular de protesta a raíz de la aprobación en primer debate

* Las autoras desean dejar patente su gran agradecimiento a Miguel Gómez Barrantes, por su generoso apoyo a la investigación sobre la cultura política de los jóvenes de secundaria en Costa Rica. Este artículo es un avance de esta investigación y se ha nutrido de importantes aportes suyos.

del proyecto de ley titulado "Ley para el mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y de la participación del Estado". Los jóvenes en Costa Rica no habían participado en una forma tal desde hacía treinta años. Las protestas culminaron con un resultado satisfactorio para el movimiento, que vio devolverse el proyecto a una comisión especial legislativa con representación amplia de la sociedad civil, incluyendo una representante del movimiento estudiantil¹.

Pese a que el trabajo de campo de esta investigación se realizó en 1998, dos años antes de que se produjeran las manifestaciones mencionadas, creemos que sus resultados arrojan sugerencias interesantes para proponer explicaciones de esos hechos recientes. Explicaciones simplificadoras de este fenómeno señalan que las principales motivaciones atañen a posiciones ideológicas estatistas. Dado que esta es una explicación parcial, tomaremos en cuenta algunos aspectos relevantes de la cultura política de los jóvenes para sugerir una interpretación más completa de este fenómeno.

Este artículo es un avance de investigación sobre la situación de la cultura política de los jóvenes de la secundaria en Costa Rica. Para ello se realizó una investigación a partir de una encuesta con un cuestionario autoadministrado. El trabajo de campo se realizó en los meses de agosto y setiembre de 1998. La muestra utilizada para este avance es representativa de los estudiantes de undécimo año del país. Se entrevistó a un total de 1045 jóvenes.

Iniciaremos el análisis con un resumen contextual de la cultura política costarricense contemporánea.

EL CONTEXTO DE LA CULTURA POLÍTICA COSTARRICENSE

A la juventud costarricense que mira nacer el nuevo siglo, le ha correspondido crecer en la democracia más vieja de Latinoamérica, la cual logró éxitos acumulados por muchos años en las áreas del desarrollo económico y social². Sin embargo, el período en el cual esa generación ha crecido tiene particularidades diferentes de las de la época de auge del Estado de bienestar.

En la ciencia política se ha hecho la distinción entre dos tipos de cultura política: una consensual y otra contradictoria. Ellas difieren en dos ámbitos. El primer ámbito es el que se refiere al rumbo del país, y en él se manifiestan las convergencias y divergencias de opinión de los ciudadanos con respecto a su visión del país, al entendimiento de cuáles son sus mayores problemas y al camino que debe seguirse para resolverlos. El segundo ámbito es el de la legitimidad política, que se refiere a las convergencias y divergencias de los ciudadanos en torno a las instancias de representación (Almond y Powell, 1996, 47). En una cultura política consensual, la población tiende a estar de acuerdo en

esos dos ámbitos; mientras que en una cultura política contradictoria, los ciudadanos tienden a estar polarizados al menos en uno de los ámbitos.

Costa Rica, en los últimos veinte años, ha transitado de la primera forma de cultura política a la segunda, puesto que en ese lapso han ido quedando evidenciadas las divergencias sobre el rumbo del país y sobre la legitimidad de la representación política (Rodríguez y Castro, 1999a). Nuestro argumento ha sido que las contradicciones surgieron inicialmente en torno al rumbo del país y no fue sino hasta muchos años después que estas discrepancias empezaron a erosionar en forma importante la legitimidad política (Rodríguez y Castro, 1999b).

Esta transición se da en el contexto de los grandes cambios económicos, políticos y tecnológicos mundiales de las últimas décadas. Ante ellos se hicieron más evidentes una serie de debilidades y fracturas de las instituciones estatales, otrora punta de lanza del desarrollo nacional y promotoras de la movilidad social en Costa Rica. Como consecuencia de todo ello, diversos sectores del país han venido expresando, de maneras distintas, la urgencia de encontrar un nuevo camino viable para enfrentar el futuro. Pero los debates y las acciones emprendidas con respecto a la reforma del Estado y a la reforma económica no han logrado construir un consenso sobre la naturaleza o la magnitud de los cambios que deben emprenderse.

En la práctica, el Estado costarricense lentamente se ha orientado, en lo económico, hacia un modelo de apertura comercial y, en lo institucional, hacia un modelo de corte regulativo, con mayor énfasis en funciones de supervisión y control, descentralizando tareas sustantivas y permitiendo que diversas organizaciones asuman tareas de ejecución complementarias a las de las instituciones públicas.

Esta transformación ha traído, sin embargo, grandes incertidumbres a sectores importantes de la población, que siguen viéndose atraídos por el estilo y los beneficios del Estado de bienestar y no ven con suficiente claridad las ventajas que la transformación podría traer para ellos. En diversos momentos han expresado dudas sobre el modo en que gestiones privadas puedan venir a sustituir, de manera eficiente, transparente, y sobre todo solidaria, las funciones que tan exitosamente ejecutó el Estado costarricense durante varias décadas (Rodríguez, Castro y Espinosa, 1998).

Al otro lado del espectro están otros que consideran que el Estado necesita emprender un camino de transformaciones radicales, las únicas capaces de romper los vicios del paternalismo y orientarse por el camino de la eficacia y la eficiencia, brindando apoyos focalizados a los menos afortunados y dejando que el mercado resuelva competitivamente el tema de los servicios para el resto de la población.

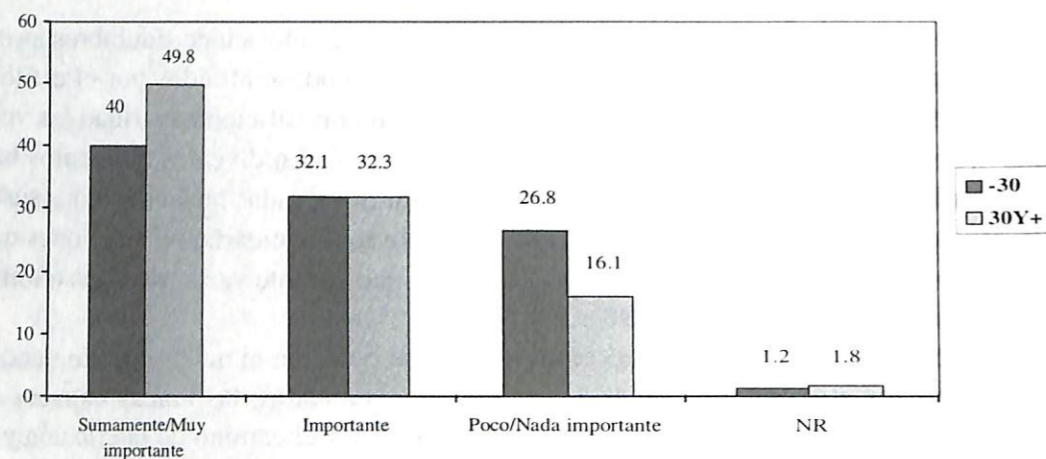
Han existido también esfuerzos que buscan construir una opción intermedia entre esos dos extremos, rescatando las virtudes de la institucionalidad, am-

pliando los programas sociales también para los grupos medios y aprovechando las ventajas de la modernización³. Pero tampoco esta opción ha logrado consolidar el apoyo social.

Las contradicciones sobre el rumbo del país y algunos de los acuerdos de transformación entre los dos partidos mayoritarios han ido generando un descontento generalizado con la dirigencia política nacional, y han ido produciendo también una disminución de la capacidad de representación de los partidos. A este descontento se suma la percepción de que en Costa Rica existe una creciente corrupción en el ejercicio de la función pública. Como resultado, en sectores importantes de la población se ha ido instaurando el descrédito de la política.

En una investigación del Programa Centroamericano de Sostenibilidad de la Democracia (PROCESOS) realizada en 1997, se registraron los siguientes fenómenos. Ante una pregunta sobre qué tan democrático es el país, un 27% consideró que es poco o nada democrático. Entre las justificaciones que dieron los encuestados, la opinión de que en Costa Rica hay mucha corrupción es la que apareció con mayor frecuencia. Cuando se preguntó a los costarricenses qué tan importante es votar, una quinta parte de los entrevistados respondió que poco o nada importante, y solo un 46% dijo que era sumamente importante o muy importante. El descrédito del voto es mayor entre los electores más jóvenes, como se muestra si estratificamos por edad a la población estudiada (gráfico 1).

Gráfico 1
IMPORTANCIA DEL VOTO EN LAS ELECCIONES
NACIONALES SEGÚN EDAD
- En porcentajes -



FUENTE: PROCESOS. Costa Rica, encuesta a la población adulta, 1997.

El abstencionismo es una de las formas que los ciudadanos encuentran para expresar su descontento y su enajenación de la vida política. En las elecciones de 1998 éste subió hasta niveles nunca vistos desde fines de la década del

cincuenta. Nuestro argumento, contrario a la sugerencia de que ese aumento del abstencionismo es sólo un elemento coyuntural (Rovira, 1998, 58-70), es que este fenómeno refleja un deterioro de la pérdida de legitimidad de la institución básica de la democracia que es el voto.

LA CULTURA POLÍTICA DE LOS JÓVENES EN EDUCACIÓN SECUNDARIA

Actitudes de la juventud en torno a la situación y el rumbo del país

En acuerdo con las posiciones de la población adulta costarricense recientemente esbozadas, los jóvenes de undécimo año opinan mal del gobierno y están muy preocupados por la corrupción. Adicionalmente tienen una percepción pesimista del futuro y, en términos del rumbo que debe llevar el país, ostentan preocupaciones tanto de índole social, como de corte ambientalista.

Ante la pregunta sobre cuáles son los principales problemas del país, los jóvenes los mencionan en el siguiente orden: corrupción en el gobierno, mal gobierno, pobreza, y drogas y narcotráfico. Es importante hacer notar que los problemas señalados recaen todos, en distinto grado, sobre el sistema político. En los dos primeros casos porque expresan un juicio sobre la transparencia y la calidad de su desempeño; en los otros dos, el juicio es sobre la eficacia para hacer frente a ciertos problemas sociales.

También se les preguntó sobre el futuro de la situación económica del país. Se nota en los jóvenes un marcado pesimismo, ya que un 55% de los entrevistados opina que dentro de tres años Costa Rica estará peor, frente a un 22% que asegura que estará mejor.

Además, existe la percepción, compartida por el 82% de los entrevistados, de que la diferencia entre los ricos y los pobres en el país es muy grande.

Finalmente, deseamos referirnos a dos respuestas sobre el rumbo que debe llevar el país. Ante la disyuntiva de qué es preferible: el crecimiento económico aunque dañe el ambiente, o políticas ambientalistas aunque limiten el crecimiento económico, un 76% de los entrevistados eligen las políticas ambientalistas, y sólo un 6% el crecimiento económico.

Cuando se les pide que establezcan un orden de prioridad para el país, entre reducir la contaminación ambiental, proteger a las personas más necesitadas y atraer empresas de alta tecnología, los entrevistados eligen mayoritariamente las dos primeras. Un 47% de los estudiantes eligió como primera prioridad reducir la contaminación. Un 43% eligió como primera prioridad proteger a las personas más necesitadas. Únicamente un 9% escogió atraer empresas de alta tecnología como primera prioridad para promover el desarrollo del país (cuadro 1).

Cuadro 1
OBJETIVOS PARA EL PAÍS
- En porcentajes -

	Primera prioridad	Segunda prioridad	Tercera prioridad
Atraer empresas de alta tecnología	9	15	75
Reducir la contaminación del ambiente	47	43	9
Proteger adecuadamente a las personas más necesitadas del país	43	41	15

FUENTE: PROCESOS. Costa Rica, encuesta de estudiantes de undécimo año, 1998.

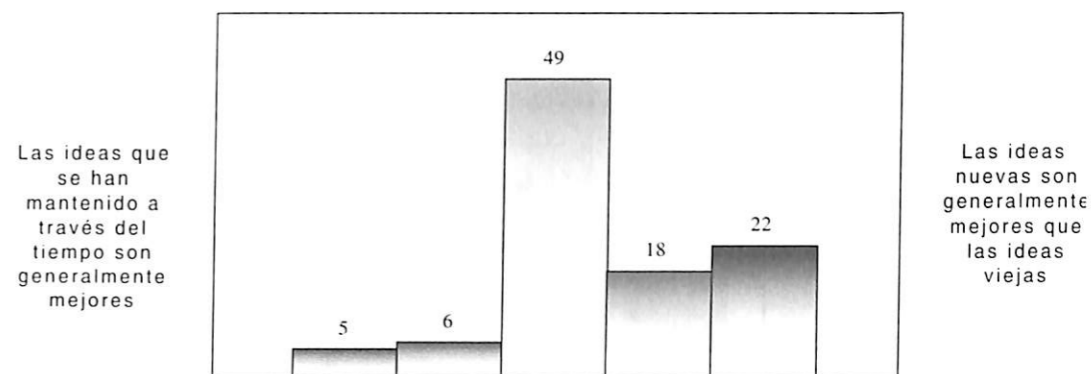
Pese a los problemas que ven en el país y al pesimismo que los embarga, estos resultados muestran una juventud con valores en dos campos de acción colectiva: la sostenibilidad ambiental y la solidaridad social.

Actitudes de la juventud en torno a la modernización

En este apartado analizaremos las actitudes de los estudiantes con respecto a la competencia económica, a la responsabilidad del individuo ante el bienestar y a la bondad de las ideas nuevas versus las ideas viejas. Encontramos, en primer lugar, que no hay un consenso sobre la responsabilidad individual o estatal con relación al bienestar del individuo. En segundo lugar, los estudiantes se muestran más favorables a las ideas nuevas que a las viejas. Y, finalmente, también se expresan favorablemente de la competencia económica.

Investigamos estas variables por medio de una serie de preguntas para cuyas respuestas se utilizó una escala de cinco posiciones. Cuando se les pregunta cuáles ideas son mejores, si las mantenidas a través del tiempo o si las nuevas, la mitad de los estudiantes (49%) se coloca en una posición intermedia. En la otra mitad de la población, la balanza se inclina hacia las ideas nuevas (40%) y sólo un 11% piensa que las ideas viejas son mejores (gráfico 2).

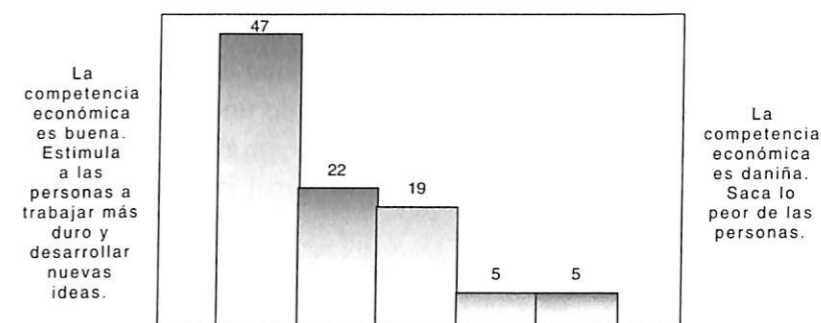
Gráfico 2
ACTITUDES HACIA LAS NUEVAS IDEAS
- En porcentajes -



FUENTE: PROCESOS. Costa Rica, encuesta de estudiantes de undécimo año, 1998.

Con relación a la competencia económica, consultados sobre si consideran que esta es buena o es dañina, un 69% de los jóvenes se ubica en las dos posiciones más cercanas a buena, y sólo un 10% en las dos posiciones más cercanas a dañina (gráfico 3).

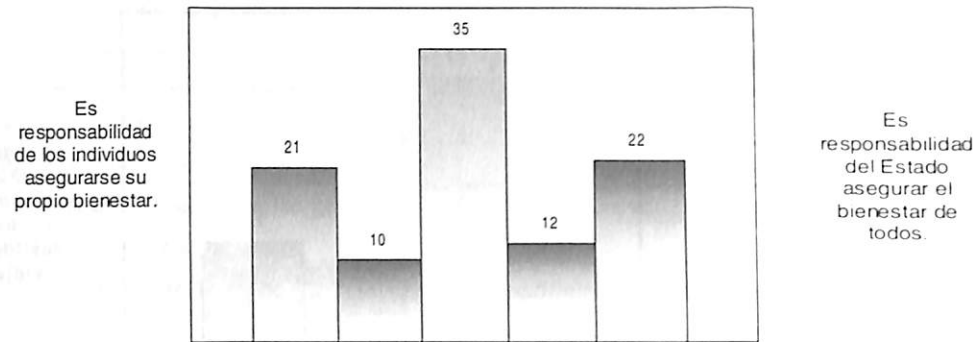
Gráfico 3
ACTITUDES HACIA LA COMPETENCIA ECONÓMICA
- En porcentajes -



FUENTE: PROCESOS. Costa Rica, encuesta de estudiantes de undécimo año, 1998.

Al juzgar si es responsabilidad del individuo asegurarse su propio bienestar o si esto es responsabilidad del Estado, encontramos que los estudiantes se dividen prácticamente en tercios entre quienes piensan que el bienestar de todos es responsabilidad del individuo, que es responsabilidad del Estado, o que la responsabilidad no recae en ninguno de los dos extremos (gráfico 4).

Gráfico 4
ACTITUDES HACIA LA RESPONSABILIDAD SOBRE EL BIENESTAR
- En porcentajes -



FUENTE: PROCESOS. Costa Rica, encuesta de estudiantes de undécimo año, 1998.

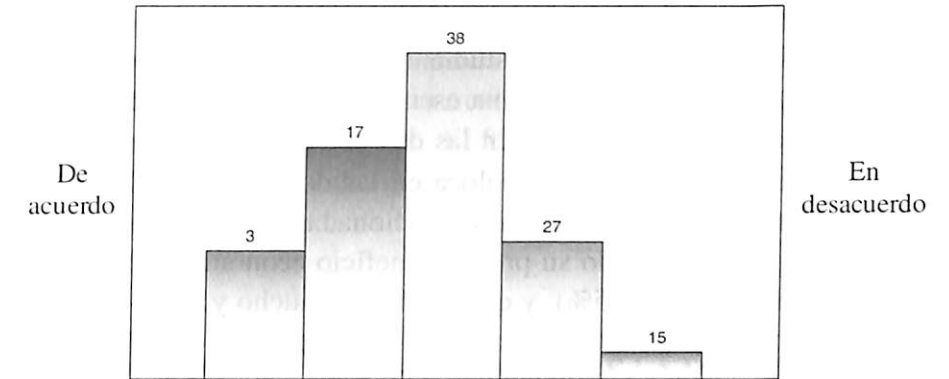
Las respuestas obtenidas en esta serie de preguntas muestran que las posiciones estatistas no parecen ser el elemento de cohesión para explicar la masiva participación de los estudiantes en los eventos de marzo y abril del 2000.

Actitudes de la juventud en torno a la representación política

Hemos señalado anteriormente que la legitimidad de la representación política es uno de los elementos más erosionados del sistema político costarricense, para la población adulta. Esto es aún más intenso en los jóvenes. Examinaremos algunos datos que ilustran este punto.

Ante la afirmación: "usted y sus amigos se sienten bien representados por el sistema político costarricense", en una escala de uno a cinco, donde uno indica el mayor grado de desacuerdo, y cinco el mayor grado de acuerdo, un 42% de los estudiantes ubica su respuesta en las dos posiciones de la escala del lado del desacuerdo (gráfico 5).

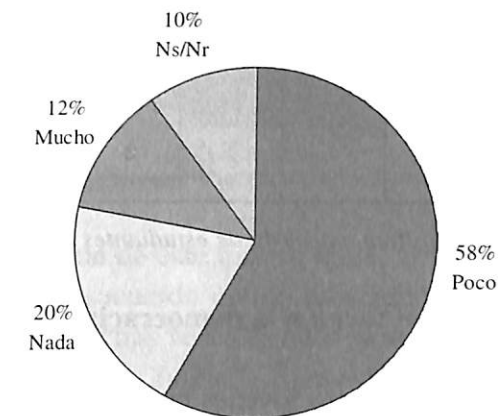
Gráfico 5
USTED Y SUS AMIGOS SE SIENTEN BIEN REPRESENTADOS POR EL SISTEMA POLÍTICO COSTARRICENSE
- En porcentajes -



FUENTE: PROCESOS. Costa Rica, encuesta de estudiantes de undécimo año, 1998.

Un 20% de los estudiantes considera que los partidos políticos del país no defienden nada los intereses y aspiraciones de personas como ellos. Un 58% opina que lo hacen poco (gráfico 6).

Gráfico 6
ALGÚN PARTIDO DEFIENDE SUS INTERESES Y ASPIRACIONES
- En porcentajes -



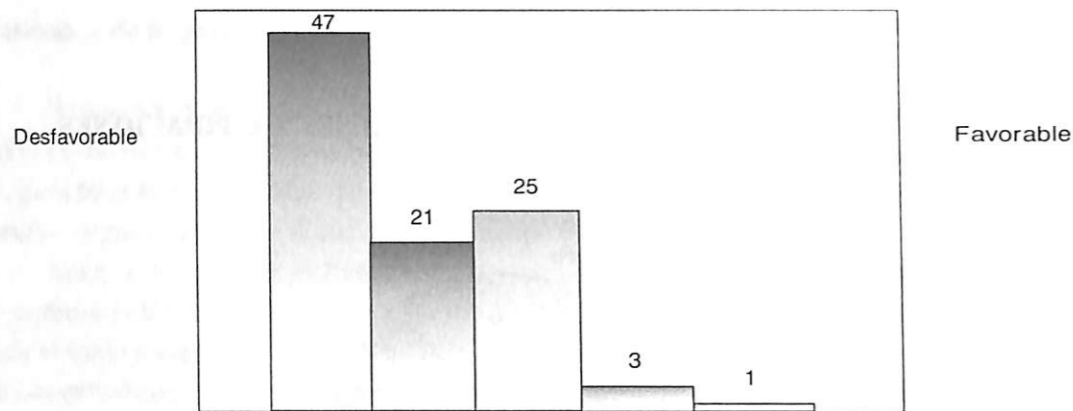
FUENTE: PROCESOS. Costa Rica, encuesta de estudiantes de undécimo año, 1998.

Un 57% de los estudiantes dice tener poca o ninguna confianza en la Asamblea Legislativa. Con respecto al gobierno, un 67% dice tenerle poca o ninguna confianza.

En consecuencia, la evaluación general del sistema político costarricense es desfavorable. Ante la afirmación "el sistema político costarricense es el mejor sistema posible", usando nuevamente una escala de uno a cinco, el 45% de los estudiantes se coloca en las posiciones de mayor desacuerdo, mientras que solo un 17% se coloca en las de mayor acuerdo.

Cuando se pregunta a los estudiantes su opinión sobre los políticos, la situación empeora aún más. En una escala de cinco posiciones, un 68% de los encuestados ubica su respuesta en las dos posiciones más desfavorables hacia los políticos, y sólo un 4% se coloca en las dos posiciones más favorables a ellos (gráfico 7). Las razones más mencionadas para las opiniones desfavorables son: que buscan solo su propio beneficio económico (29%), que son corruptos y deshonestos (25%), y que prometen mucho y no cumplen (18%). Es especialmente relevante la concentración de respuestas en estas tres categorías, dado que el formato de la pregunta era de respuesta abierta.

Gráfico 7
OPINIÓN SOBRE LOS POLÍTICOS
- En porcentajes -



FUENTE: PROCESOS. Costa Rica, encuesta de estudiantes de undécimo año, 1998.

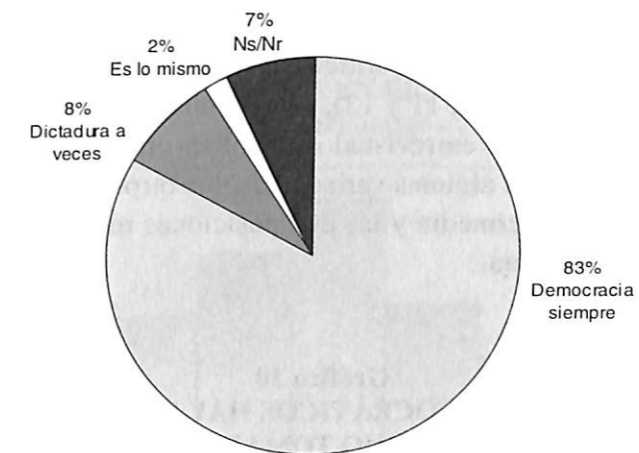
Actitudes de la juventud en torno a la democracia

Es importante recalcar que los jóvenes poseen una noción clara de lo que son la democracia y la dictadura, tal como se muestra en las siguientes respuestas de formato abierto. Ante la pregunta de qué es democracia, los jóvenes enfatizan la libertad ciudadana, la libertad de expresión, el derecho a elegir los gobernantes, la vida en paz y, finalmente, el respeto a los derechos y deberes. En cuanto a la dictadura, los jóvenes la identifican con concentración del poder en una persona, ausencia de libertad, tiranía y sistema político opresor.

Hemos visto en apartados anteriores que existe una evaluación severa del sistema político, como resultado de las fracturas en nuestra cultura política en las áreas de la legitimidad de la representación, así como del rumbo que debe llevar el país.

Sin embargo, cuando analizamos las opiniones de los estudiantes con respecto a la democracia en general, el panorama es más positivo, aunque hay algunos indicios de erosión. Existe una marcada preferencia de los jóvenes por la democracia como forma de gobierno. El 83% así lo expresa. Sin embargo, se debe hacer notar que un 10% de los entrevistados dice que en ciertos casos la dictadura es preferible, o que le da lo mismo una democracia o una dictadura (gráfico 8).

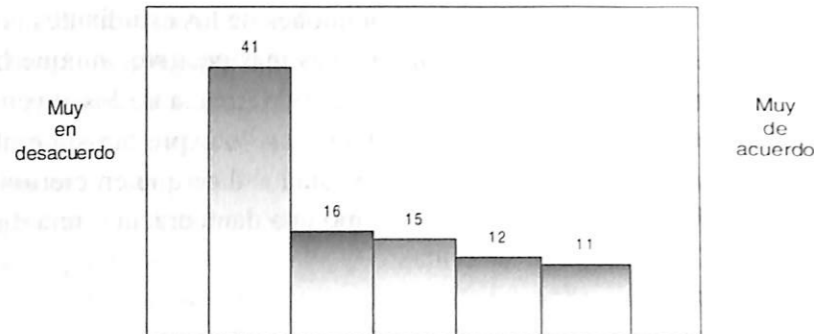
Gráfico 8
PREFERENCIA POR LA DEMOCRACIA SOBRE LA DICTADURA
- En porcentajes -



FUENTE: PROCESOS. Costa Rica, encuesta de estudiantes de undécimo año, 1998.

Se hizo otra medición de este mismo tema, al preguntar a los estudiantes el grado de acuerdo o desacuerdo con la afirmación "cuando en un país hay problemas muy graves, muchas veces es necesario suspender la democracia un tiempo y darle poder a un líder fuerte". Ante esta pregunta, el número de aquellos que aceptarían la dictadura aumenta a un 23% (gráfico 9).

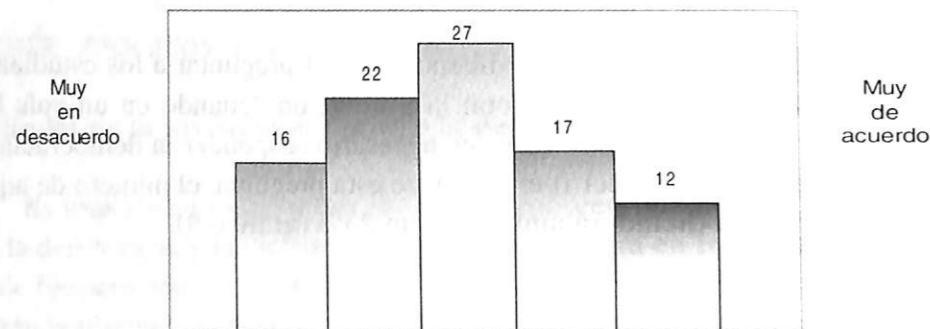
Gráfico 9
SUSPENSIÓN DE LA DEMOCRACIA PARA DARLE PODER A UN LÍDER FUERTE
 - En porcentajes -



FUENTE: PROCESOS. Costa Rica, encuesta de estudiantes de undécimo año, 1998.

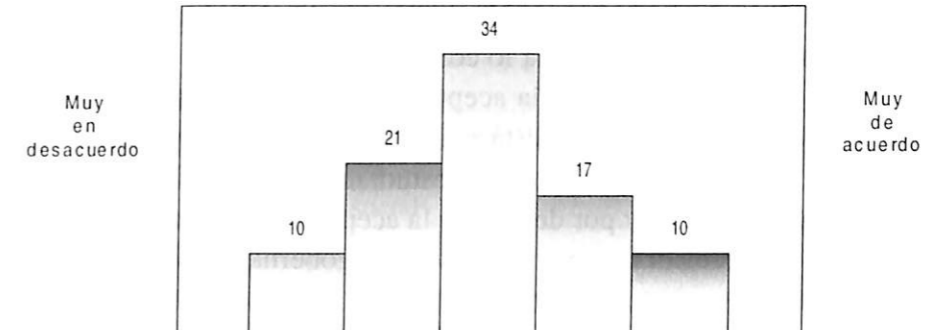
Si bien existe una clara preferencia por la democracia, cuando se evalúa su funcionamiento, surgen opiniones críticas al sistema político. En todos los casos considerados (gráficos 10, 11 y 12), usando una escala de cinco posiciones, casi una tercera parte de los entrevistados se coloca en los lugares de mayor crítica a la democracia. Con algunas variaciones, los otros dos tercios se distribuyen entre la posición intermedia y las dos posiciones menos críticas al funcionamiento de la democracia.

Gráfico 10
EN LOS PAÍSES DEMOCRÁTICOS HAY MUCHOS PLEITOS Y CUESTA MUCHO TOMAR DECISIONES
 - En porcentajes -



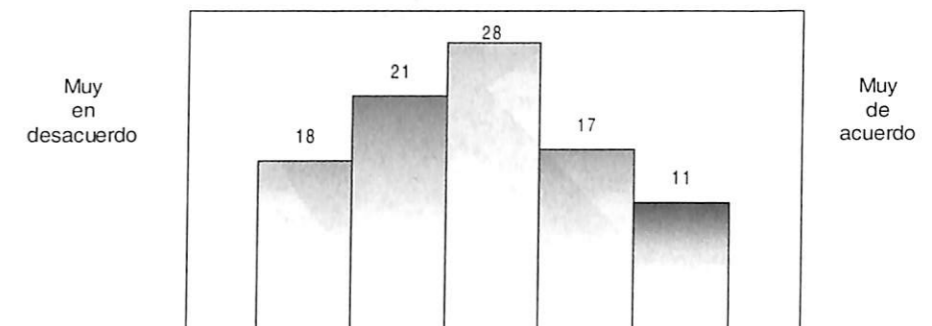
FUENTE: PROCESOS. Costa Rica, encuesta de estudiantes de undécimo año, 1998.

Gráfico 11
EN UNA DEMOCRACIA EL SISTEMA ECONÓMICO CASI SIEMPRE FUNCIONA MAL
 - En porcentajes -



FUENTE: PROCESOS. Costa Rica, encuesta de estudiantes de undécimo año, 1998.

Gráfico 12
A LAS DEMOCRACIAS LES CUESTA MANTENER EL ORDEN EN EL PAÍS
 - En porcentajes -



FUENTE: PROCESOS. Costa Rica, encuesta de estudiantes de undécimo año, 1998.

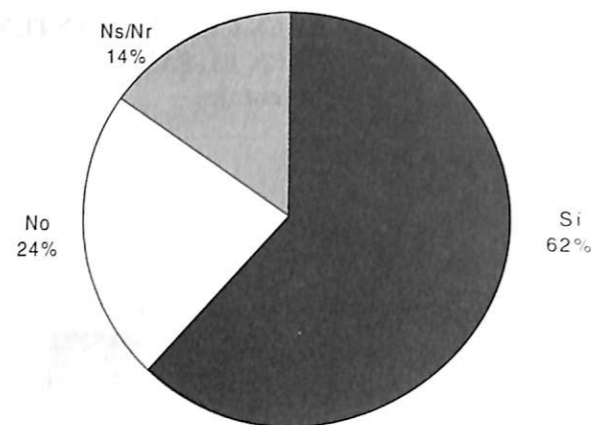
El significado de la "mano fuerte"

Cuando a los costarricenses de la Gran Aglomeración Metropolitana se les preguntó, en una encuesta telefónica realizada por PROCESOS en 1996, si lo que a Costa Rica le hace falta es una mano fuerte, un 58% de los entrevistados respondió que sí, y sólo un 32% dijo que no. Esta respuesta es consistente con muchas otras de la misma índole que han sido obtenidas en diversas encuestas de opinión pública costarricense en los años recientes. Tal respuesta ha alarmado a los costarricenses de mayor vocación democrática, puesto que una lectura inicial puede sugerirnos la aceptación de un gobierno autoritario.

En *El sentir democrático* (Rodríguez, Castro y Espinosa, 1998, 310-311), hemos presentado una interpretación de la controvertida respuesta en el sentido de que “mano fuerte” no se puede asimilar completamente al autoritarismo. Esta pregunta se repitió en el estudio de jóvenes de la secundaria, donde encontramos que un 62% de los estudiantes afirma la necesidad de la mano fuerte en el gobierno, contra un 24% que opina lo contrario.

Las dos estimaciones sobre la aceptación de la dictadura, presentadas en el apartado anterior, señalan que esta postura autoritaria se ubica en un rango entre un 10% y un 23% del total de los estudiantes, según la medición que se utilice. Ese rango está muy por debajo de la aceptación de la afirmación de que en Costa Rica se necesita una mano fuerte para gobernar (gráfico 13).

Gráfico 13
EN COSTA RICA SE NECESITA UNA MANO FUERTE
PARA GOBERNAR
- En porcentajes -



FUENTE: PROCESOS. Costa Rica, encuesta de estudiantes de undécimo año, 1998.

Por otra parte, si se toma únicamente el grupo de estudiantes que escoge la opción de la mano dura, vemos que un 52% de ellos está en desacuerdo con suspender la democracia aun en situaciones de crisis.

Adicionalmente, el análisis de las justificaciones dadas por los estudiantes que se inclinan por la opción de la mano dura, nos permite completar la sustentación empírica de la hipótesis que rechaza la asimilación de “mano fuerte” con gobierno autoritario para al menos la mitad de quienes ostentan esa opinión.

En una pregunta de formato abierto, el entrevistado tenía la oportunidad de dar varias justificaciones a su respuesta. Para cada una de las categorías usadas, señalaremos el porcentaje de entrevistados que mencionó esa categoría⁴. Las respuestas se agrupan en siete categorías:

	Categorías	%
(a)	Para dar rumbo al país	38
(b)	Porque se requieren gobernantes que hagan sentir su mando	20
(c)	Porque se requieren gobernantes genuinamente comprometidos con el país y capaces de cumplir sus promesas	14
(d)	Para poner orden en las instituciones y para que se castigue a delincuentes	13
(e)	Para poner orden en la población costarricense	11
(f)	Para combatir la corrupción	20
(g)	Para disminuir la brecha social	10

En la primera categoría (a), sobre el rumbo del país, se incluyen aspectos como: dar buena orientación al país, hacer los cambios necesarios, sacar al país de tantos problemas, sacar al país adelante. Refiere mucho más a la necesidad de construir un nuevo consenso sobre la dirección del desarrollo nacional y sobre los caminos que se deben seguir para enfrentar las dificultades.

En la segunda categoría (b), sobre la capacidad del gobernante para hacer sentir su mando, las respuestas sí hacen referencia a actitudes caudillistas, que hacen prevalecer rasgos autoritarios en la forma de ejercer el mando. Este grupo de respuestas expresan una idealización de los líderes fuertes, que podrían ser irrespetuosos de la institucionalidad democrática ante la sentida ineficacia institucional. Algunas respuestas al interior de esta categoría son: la gente debe saber quién manda, que se amarre los pantalones, que no se deje manipular.

La tercera categoría (c) agrupa respuestas que tienen que ver con el carácter del gobernante para honrar su compromiso con los intereses del país y con las promesas por las cuales fue electo. Aquí se dan respuestas como: que cumpla con lo que promete, y que esté dispuesto a trabajar por el bienestar del país.

La cuarta categoría (d) agrupa aquellas respuestas que buscan el ordenamiento institucional y el castigo para quienes viven al margen de la ley. Aquí la mano fuerte es requerida para lograr eficiencia en el ejercicio de lo público y para la eliminación de la impunidad de los delincuentes. Ejemplos de estas respuestas son: para que se castigue a los delincuentes, para poner orden en las instituciones y entre los funcionarios públicos.

La quinta categoría (e) se refiere a la necesidad de imponer orden sobre prácticas individuales de los ciudadanos. Esta es la segunda categoría donde se encuentran expresiones preocupantes. Estas expresiones buscan un mayor grado de control del gobernante sobre la población. Potencialmente este tipo de opiniones pueden justificar prácticas irrespetuosas de los derechos ciudadanos. Aquí se agrupan respuestas tales como: para acabar con la vagabundería y con el clientelismo, para que los ciudadanos se porten mejor, y para que trabajen más.

La sexta categoría (f) se refiere a la necesidad de luchar contra la corrupción que, como hemos visto, es uno de los problemas más grandes en la crisis de la legitimidad política.

En la séptima categoría (g) se introduce el tema de lo social: la preocupación por cerrar la brecha entre ricos y pobres, y por lograr una sociedad más equitativa y más equilibrada.

Ante esta diversidad de grupos de razones, afirmamos que es sólo en las respuestas (b) y (e) en las que aparecen argumentos autoritarios.

CONCLUSIONES

Costa Rica es un país con una cultura política contradictoria, que se manifiesta en las divergencias que existen tanto en el ámbito de la visión del país, como sobre los mecanismos que son apropiados para tomar las decisiones, en cuenta la confianza que se deposita en sus representantes.

La cultura política de los jóvenes incorpora los mismos elementos contradictorios que hemos señalado para el conjunto de la población, y en el caso de la legitimidad de la representación política, la erosión se muestra muy acentuada. La situación empeora aún más en el caso de los políticos, a quienes atribuyen prácticas deshonestas, falsedad en sus promesas, o la búsqueda de su propio beneficio.

Analizando diversas variables del estudio, sobresalen el pesimismo y la preocupación por la corrupción, así como por el deterioro del ambiente y por el incremento de la brecha social. En cuanto a la modernización, los estudiantes consideran como positiva la competencia económica y se inclinan por las nuevas ideas. Sin embargo, con respecto a la responsabilidad del Estado para asegurar el bienestar individual, hay una clara falta de consenso, que se expresa en una división en tercios entre los estatistas, los individualistas y quienes asumen una posición intermedia.

Con respecto al tema de la "mano fuerte", contrasta el acuerdo mayoritario de que en Costa Rica lo que hace falta para gobernar es una mano fuerte, con la baja aceptación de una dictadura, aun en situaciones de crisis. Esta diferencia, así como las justificaciones dadas por quienes quieren una mano fuerte, nos permiten argumentar que es equivocado identificar mano fuerte con suspensión de la democracia.

Si bien algunas de esas justificaciones son preocupantes, la gran mayoría de ellas reflejan una vez más las inconformidades de los costarricenses con su sistema político. Hay en los estudiantes una fuerte aspiración a la generación de un nuevo consenso para orientar el rumbo del país, a la presencia de compromisos firmes con los intereses nacionales y con el cumplimiento de las pro-

mesas, y a la garantía de eficiencia institucional. Les preocupa el castigo de los delincuentes, la lucha contra la corrupción y la reducción de la pobreza. Por ser el costarricense un sistema tradicionalmente presidencialista, los jóvenes colocan en la figura del gobernante una gran parte de esas aspiraciones. Sin embargo, hay que recordar que también los estudiantes atribuyen a todos los políticos las características contrarias a estas virtudes, paradoja que introduce una gran complejidad a la búsqueda de soluciones en materia de representación.

Finalmente, nuestra conclusión en torno al tema de las protestas estudiantiles es que identificar dicha participación con una posición ideológica homogénea es engañoso. La hipótesis de que la motivación fundamental de los estudiantes fue una defensa a ultranza de la virtudes intrínsecas del monopolio estatal, que parecía ser la más probable en el análisis inmediato de los hechos de marzo y abril del 2000, no es una explicación válida para el conjunto del movimiento estudiantil, ni para la magnitud de la protesta. Recordemos que en lo que respecta al papel del Estado, la población joven se encuentra dividida, al igual que la adulta.

Este análisis sugiere que las motivaciones para la participación estudiantil responden a la pérdida de legitimidad de las instancias de representación, y muy especialmente al descrédito de los políticos. Podríamos aventurar que, en este sector de la población, la protesta pudo haber tenido menos que ver con el temor al cambio, a la modernización y a la competencia económica, y mucho más con el descrédito de los políticos, con la duda sobre la relación entre sus intenciones declaradas y las reales, y con el temor a hechos de corrupción que pudieran generarse con los cambios.

NOTAS

1. A esto se sumó, días más tarde, la anulación de los resultados del primer debate de este proyecto de ley, en razón de diversos vicios de procedimiento, por parte de la Sala Constitucional.
2. Algunos indicadores son muestra del extraordinario avance que tuvo Costa Rica durante la segunda mitad del siglo veinte: en los cincuenta años que van de 1940 a 1990, la esperanza de vida al nacer pasó de 47 años en 1940 a 76 en 1990; el analfabetismo en mayores de 12 años pasó de 27% a 7%; y la mortalidad infantil disminuyó de 123 a 15 por cada mil habitantes (*Estado de la Nación*, 1994, 4).
3. Algunas de las políticas impulsadas durante la administración 1994-1998 se enmarcaron en esta perspectiva.
4. Por ello, la suma de los porcentajes es mayor a cien.

BIBLIOGRAFÍA

ALMOND, Gabriel A. y POWELL, Bindham G. Jr.

1996 *Comparative Politics: A Theoretical Framework*. New York: Harper Collins College Publishers.

ESTADO DE LA NACIÓN

1994 *Estado de la Nación*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

RODRÍGUEZ, Flor Isabel, CASTRO, Silvia y ESPINOSA, Rowland (Editores)

1998 "La intolerancia anda suelta: el estado actual de la cultura política costarricense", en Flor Isabel Rodríguez, Silvia Castro y Rowland Espinosa (Editores). *El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana*. Heredia: Editorial Fundación UNA-PROCESOS, 283-334.

RODRÍGUEZ, Flor Isabel y CASTRO, Silvia

1999a "Democracia, sostenibilidad y transformación: el caso de Costa Rica", en Saúl Sosnowski y Roxana Patiño (Editores), *Una cultura para la democracia en América Latina*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 133-140.

1999b "Partidos y Asamblea: Representación en crisis", en *Revista Parlamentaria*, 7, (2), 285-305.

ROVIRA MAS, Jorge

1998 "Costa Rica. Elecciones generales. Primero de febrero de 1998", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (19), 9-70.

¿QUÉ ES HACER POLÍTICA HOY EN COSTA RICA?

Roberto Salom Echeverría

NOTA INTRODUCTORIA

El presente artículo parte de la hipótesis de que el sistema político costarricense se halla sumido en una crisis de credibilidad y de representatividad, en tanto que hay importantes evidencias del descrédito en que se encuentran las más importantes instituciones políticas del país, es decir, el Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial; así como por el hecho de que los dos partidos políticos más importantes de los últimos veinte años ya no parecen tener la representatividad de que gozaron en el pasado.

Esta situación tiende a generar una crisis de legitimidad que, a su vez, se traduce en un vacío político, en tanto que no despunta aún una fuerza emergente con la envergadura y el arraigo capaz de capitalizar políticamente el descontento de amplios sectores de la sociedad civil.

Pensamos que se han roto las vías de comunicación entre lo que podríamos llamar la "sociedad política" y la "sociedad civil". Consideramos, sin embargo, que desde nuestro punto de vista no se trata de una crisis de gobernabilidad, con la connotación que este término tiene para el pensamiento conservador. Se trata más bien de una crisis que tiene como base un creciente desarrollo de la sociedad civil, frente a una "sociedad política" que cada vez menos la representa o la interpreta, en un contexto en el que ha colapsado el Estado social y, correlativamente, se ha producido una importante influencia del pensamiento conservador al influjo del llamado proceso de globalización.

Consideramos que en lo anterior está la clave que nos permite descifrar la encrucijada histórica por la que atravesamos: el llamado neoliberalismo ha pretendido alzarse con las banderas de reivindicación de la sociedad civil frente a los excesos del intervencionismo de Estado. Pero es cada vez más claro que ambos fenómenos son distintos y en muchos aspectos contradictorios.

Lo que intentamos es, en primer lugar, hacer un análisis conceptual sobre el sentido de la acción política, en particular de una nueva forma de hacer política en el contexto de la crisis a que nos referimos; en segundo lugar, nos proponemos reflexionar sobre los condicionantes históricos del quehacer político; y finalmente, hacemos una reflexión sobre la izquierda como una vertiente del quehacer político que ha tenido una significativa gravitación ideológica y política en el ámbito mundial, justificado además, este último análisis, por el hecho que se trata de una corriente que ha proclamado una visión transformadora y hoy constituye el centro mismo de la crisis política frente a la cual estamos en presencia.

EL SENTIDO DE LA ACCIÓN POLÍTICA: UN ABORDAJE CONCEPTUAL

El tema que nos proponemos tratar en esta ocasión, a saber, qué es hacer política, no es original en su enunciación. Ya en 1982 Norbert Lechner editó, bajo los auspicios del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, un libro titulado *¿Qué significa hacer política?* Fue el producto de un seminario del área de trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) sobre "Teoría del Estado y de la política", celebrado en Punta de Tralca, Chile, en marzo de aquel año (Lechner, 1982a, 9).

Sin embargo, no nos estamos preguntando por lo mismo que se problematizó en el seminario aludido, puesto que, como es evidente, hay significativas diferencias entre la problemática del Cono Sur en la época de las dictaduras y la situación prevaleciente en Costa Rica en la década de los noventa.

La respuesta a la pregunta inicial está relacionada con cada contexto, por lo que es pertinente su abordaje específico y recurrente (Lechner, 1982a, 10). La respuesta es diferencial de una sociedad a otra y de una época a otra. El problema siguiente es entonces qué factores inciden en la transformación de lo que es hacer política. Ello implica, como lo dice allí mismo Lechner, que "la acción política no tiene una esencia invariable o externa a la sociedad".

Por ello el problema fundamental se plantea desde el punto de vista de lo que "llega a ser política en nuestra sociedad" (Lechner, 1982a, 10), es decir, lo que se constituye en política, lo cual implica una noción dinámica, no sólo desde el punto de vista de las formas de hacer política, sino también de la temática o del contenido sustantivo del discurso, que expresa un cambio en la sensibilidad y en la composición de los actores sociales mismos.

Dicho sea de paso, lo anterior no excluye de la política a todas aquellas relaciones de poder ligadas a la "microfísica" del poder como las llama Foucault (1990, 87-111). Nos referimos a aquellos actores vinculados con nuevos movimientos sociales, como feministas, o quienes se plantean la lucha y el movi-

miento social desde una perspectiva de reivindicación de derechos humanos, que parten de la consideración de la inmanencia del poder y, por tanto, de la política, en toda la trama de relaciones sociales, incluidas las relaciones interpersonales. Al decir esto tenemos en cuenta, sin embargo, que recientemente ambos tipos de reivindicaciones han trascendido al ámbito de lo macrosocial, encontrando en esa dimensión una nueva perspectiva política (Vargas, 1997, 2).

No obstante lo dicho sobre la acción política, si alguna esencia podemos atribuirle en una democracia, ésta consiste en que el carácter político hace relación con un "aparecer en público" (Lechner, 1982a, 10), o una intervención pública.

Pero el dominio de "lo público" también es variable, como lo plantea Norberto Bobbio, para quien "la primacía de lo público ha asumido diversas formas de acuerdo con las diferentes maneras bajo las cuales se ha manifestado, sobre todo en el último siglo, la reacción a la concepción liberal del Estado y la derrota histórica, aunque no definitiva del Estado mínimo. La supremacía de lo público —agrega—, se basa en la contraposición del interés colectivo al interés individual, y en la necesaria subordinación, hasta la eventual supresión del segundo al primero" (1992, 27-28). Destaco de paso, que el autor se refiere a una derrota histórica pero no definitiva del Estado mínimo, probablemente postrado ante la evidencia de la crisis del Estado social y del auge neoconservador al finalizar la década perdida y aun algunos años más tarde.

Aún más, para Lechner, lo que hizo posible la conciliación entre capitalismo y democracia fue el régimen de partidos y el parlamento, junto con la política keynesiana (1982b, 17-36). Es decir, no sólo la política keynesiana es un sucedáneo de la tendencia al predominio del interés público; también lo es el sistema de partidos, expresión genuina y como tal, propia, hasta el momento, de la sociedad capitalista. Esta tendencia es quizá el producto del potencial de desarrollo que en el contexto de la sociedad capitalista alcanza la sociedad civil, con todo y sus profundas desigualdades y contradicciones. Antes que la autonomía del fenómeno político, acerca de lo que tanto se ha teorizado, hay que hablar de la autonomía del fenómeno social, por así decirlo; y más bien, en el seno de la sociedad capitalista, el primero es una expresión, aunque no reflejo, del segundo.

Desde luego, es legítimo preguntarse si, en efecto, se trata de una conciliación o del surgimiento de una formación política mediatizada o, finalmente, de la expresión de una contradicción inherente e insalvable de la sociedad capitalista. Conviene, sin embargo, preguntarse también si ese interregno de crisis contraviene la tendencia señalada por Bobbio hacia la supremacía de lo público por sobre el interés individual. Al respecto, debemos destacar que la concepción de lo público de la modernidad también está sufriendo importantes modificaciones al influjo justamente de esta crisis.

Puesto en los términos de Habermas diremos que la crisis aludida consiste en el “agotamiento de las energías utópicas” (1990), y ya sabemos que el pensador alemán no nos habla de las utopías en general, como sí lo hace Fukuyama en su artículo “El fin de la historia y del último hombre” (Anderson, 1992), sino de las “utopías sociales del siglo XIX” (Habermas, 1990, 69), que no es otra cosa que “la utopía de la sociedad del trabajo” (Habermas, 1990, 71), esto es, la concepción del socialismo, matriz gestora del Estado social.

Desde otra óptica, esta idea del cambio de lo público-político nos la sugiere Anthony Giddens en su inspiradora obra titulada *La transformación de la intimidad*, en la cual propone, como una de sus tesis centrales, que “la transformación de la intimidad fuerza el cambio psíquico, así como el cambio social y este cambio de arriba abajo, puede ramificarse potencialmente a través de otras instituciones más públicas” (1998, 165). De esta manera, en virtud de la dinámica de las relaciones interpersonales y de determinados acontecimientos revolucionarios en la sociedad moderna, las cuestiones íntimas devienen en problemas públicos, convirtiéndose así en objeto de la acción política. Como dice Virginia Vargas, lo privado no es político en sí mismo, deviene en político cuando sale a la luz pública (1997, 2). En consecuencia, ciudadanía e identidad son parte de un proceso en definición permanente, más aún en un contexto de transición como el actual.

A raíz de la crisis del Estado social, se evidencia o, mejor aún, se precipita una transformación importante en la concepción y en la práctica misma de lo que es hacer política. El espacio de lo público-político se enriquece con la irrupción de una nueva temática, que desde luego plantea nuevos problemas a la sociología política.

Por otra parte, como es bien sabido, la política, entendida como acción, y lo político, como el objeto de esa acción política, no es sólo la simple expresión de lo social, ni tampoco el discurso político contiene la realidad social, de manera que de él, como dice Lechner, se pueda deducir esta realidad (1982a, 11). Es decir, no hay una correspondencia lineal entre uno y otro ámbito en virtud de la complejidad creciente de la sociedad moderna; la cual da cuenta, a su vez, del desarrollo de la autonomía y especificidad de las distintas instancias que constituyen la totalidad social.

En ese mismo sentido, Mario Dos Santos y Daniel García Delgado, se pronuncian contra la concepción de la política como un mero reflejo de las condiciones económicas y sociales (1982, 227), lo cual implica una mayor apreciación de la especificidad y creatividad de la política, así como una revalorización de lo cultural y simbólico por sobre lo socioeconómico (Dos Santos y García Delgado, 1982, 228), lo cual comporta el problema de si ello implica que los actores políticos no están necesariamente predeterminados por intereses económicos o por su ubicación en las relaciones de producción. Al negar tal relación,

Dos Santos y García reivindican en cambio, la importancia decisiva de la cultura en la política (1982, 228). No pretendemos ahora pronunciarnos de manera definitiva sobre esta cuestión, que de por sí no es nueva; únicamente diremos, sin negar la influencia de los factores socioeconómicos en la problemática política, que hoy resulta de vital importancia reconocer la impronta de la dimensión cultural en la definición de la acción política.

¿Por qué consideramos esto como un problema tan importante? A nuestro modo de ver ello implica reconocer el valor de la política misma en un momento histórico en el que, al tenor del auge del pensamiento neoconservador, tiende a desvalorizarse, de manera que, como apunta Offe, “en el lugar de las pasiones surgen los intereses” (1990, 34).

Por otra parte, no puede dejar de mencionarse el peso específico de la tradición socialista y, más específicamente aún, de la experiencia de la construcción del socialismo a lo largo de más de setenta años, en la cual tanto se subestimaron los factores culturales. No en otro sentido entenderíamos la elaboración de Dos Santos y García cuando se pronuncian contra una concepción “inmediatista” de la política que “se caracterizó por tener el horizonte de la política ahogado en la coyuntura, donde lo urgente siempre habría superado a lo importante” (Dos Santos y García Delgado, 1982, 229), pero también contra una concepción “absolutista” de la política, entendida como aquella que le atribuye a la política “capacidad para modificar instantáneamente todos los órdenes” (Dos Santos y García Delgado, 1982, 229). En otras palabras, tales concepciones implicaron dejar de lado el factor conciencia, bajo el supuesto de que las transformaciones sociales arrastraran, como reacción en cadena, automáticamente, el cambio en los factores que, en el lenguaje clásico del marxismo, se denominaron como superestructurales.

Esta concepción, tanto la “inmediatista” como la “absolutista”, es, pues, otra forma de negar la política, pero más aún, la política democrática, en virtud de la obsesión en que quedó atrapada la tradición socialista por el problema del poder.

La valorización de la incidencia de lo cultural en lo político implica, a fin de cuentas, el reconocimiento de la ampliación de la base de reivindicaciones, o la concepción de “nuevos espacios de acción dentro de la sociedad civil y el Estado” (Vargas, 1997, 4), con la incorporación de nuevas sensibilidades que se expresan a través de nuevos movimientos sociales, que no son concebidos bajo la óptica exclusiva de la lucha entre las clases sociales. En otras palabras, la revalorización de la política, en medio de una crisis de lo político, no puede implicar una evocación del pasado, es necesario refundamentar la política, acerca de lo cual haremos algunas reflexiones más adelante.

Por el momento diremos con Lechner que, en concordancia con lo formulado atrás, la política es un proceso coconstitutivo de la realidad social (1982a, 11), es decir, que junto a otras prácticas¹ contribuye a conformar esta realidad.

Ahora bien, este autor plantea que “no hay “sentido de la historia” que garantice y respalde la significación de nuestra acción política. Ésta será siempre revocable por un futuro abierto” (1982a, 12). Ciertamente, no hay un sentido desde el punto de vista teleológico y en consecuencia es imposible que la acción política derive su significación de algo que no existe; lo que obliga, nos dice nuevamente Lechner, a una revalorización del presente, perspectiva ésta que nutre un nuevo realismo, “un realismo crítico del presente” (1982a, 12). Pero, cabe preguntarse si se justifica la expresión “no hay sentido de la historia” para fundamentar “un futuro abierto”. Por su parte, ¿es el futuro totalmente abierto, sin condicionamientos y sin pasado? ¿No existe la dualidad entre el “ser social” y la conciencia? ¿Qué significa revalorizar el presente? ¿A partir de qué base se fundamenta entonces el sentido de la acción política?

En consecuencia, según este mismo autor, “la significación de una práctica política dependería de la interpretación de cada grupo acerca de lo que es la realidad social” (1982b, 11), con lo que niega que tal determinación sea “objetiva” (1982b, 11), es decir, exterior al sujeto e independiente de su conciencia. “La significación de una práctica política es afirmada por la negación de otras significaciones. No hay significación sino por oposición a otras significaciones”, dice Lechner, (1982b, 12). De lo anterior se sigue que ese sería el único factor condicionante, puesto que para él no existe una realidad social objetiva (1982b, 12), en virtud de lo cual “toda interpretación de lo real sólo puede ser confrontada con la realidad social por ella construida” (1982b, 12), es decir, por la interpretación.

De acuerdo con lo anterior, todo resulta ser como un juego de imágenes sin más base real que el reflejo de unas en otras, o de unas con respecto a otras. En consecuencia —dice el autor— no hay base para un consenso cognitivo, o bien, “existen tantas interpretaciones válidas como códigos interpretativos” (1982b, 12). “En resumen, no hay ni puede haber un consenso social acerca del ideal de orden y, por ende, de la significación de la política... el reconocimiento de la diversidad deviene en asunto central” (1982b, 12).

Sin embargo, si no es posible un consenso cognitivo, sino sólo un juego de imágenes, el reconocimiento de la diversidad así concebida únicamente puede conducir al caos, puesto que conceptualmente no sería congruente pensar un proyecto político susceptible de orientar la construcción de un nuevo consenso social.

El problema es que el autor también ha dicho que con todo esto no quiere ocuparse de cuestiones epistemológicas de difícil discusión, sino que solamente pretende “destacar la diversidad de significaciones” (1982b, 12), con lo cual escamotea tal discusión y sus consecuencias en relación con el tema de que nos ocupamos, es decir, del quehacer político.

Pese a todo, consideramos que Lechner reivindica una cuestión que tiene una gran actualidad e importancia hoy día, no sólo frente a la problemática de

las dictaduras en el Cono Sur, sino también de cara a la crisis del sentido tradicional de la acción política, cual es el lugar central de la diversidad y no de la unidad, a partir de la cual se estructura la acción política (1982b, 33). Es decir, desde una perspectiva democrática, si algo cabe presuponer como punto de partida de la acción política es precisamente la diversidad. La unidad, en cambio, es el objetivo de la acción política, lo cual, junto al reconocimiento de la diversidad como punto de partida, constituye la única vía posible para reconstituir la democracia y el sentido de la acción política a un escalón más alto, como diría Habermas (1990, 81), de allí que la tarea política no deviene sólo un problema técnico-organizativo. Frente a esto último, siendo de por sí problemático, la tarea política planteada se perfila mucho más compleja. No obstante, lo que desde el punto de vista del planteamiento de Lechner queda sin solución adecuada es lo que hemos dicho que constituye la finalidad de la acción política, esto es, el problema de la estructuración de la unidad a partir del reconocimiento de la diversidad.

En una reflexión alternativa sobre esta cuestión, de Castro propone comenzar considerando que “la lucha social deviene en lucha política cuando los sujetos se constituyen en proyectos diferentes y opuestos sobre el orden general de la sociedad” (1982, 39), planteamiento en el cual no habría aun diferencia apreciable con Lechner. Pero posteriormente advierte sobre la necesidad de tomar “una distancia crítica respecto al postulado inicial...” (1982, 49), para insistir más adelante, todavía en coincidencia con Lechner, en que “la política se presenta inmediatamente como el campo de las relaciones intersubjetivas de conflicto” (1982, 50). Esto implica, como ya lo hemos dicho, que los sujetos sociales no se constituyen como actores, sino hasta que se perciben e identifican como grupo homogéneo en relación y confrontados con otros actores, con los cuales contraen relaciones de dominación o subordinación.

La diferencia entre uno y otro autor estriba, a nuestro juicio, en que de Castro concibe el orden social, esto es, la realidad social, como una “dimensión ya dada del sujeto” (1982, 50), es decir, exterior a él, en virtud de lo cual lo “precede y lo determina” (1982, 50); pero, aun considerando que ese orden no sea más que una pura ilusión en la conciencia, “sin esa determinación, sin embargo, no se puede concebir el sujeto con relación a otro, no se puede concebir la política” (1982, 50). Esto implica que la política estaría referida a un orden externo al sujeto, o a su percepción del mismo, que se le opone y de todas maneras lo condiciona, para no decir que lo determina. Sin esa determinación o condicionamiento —dice inmediatamente de Castro— “tendríamos sujetos como seres absolutamente externos unos a los otros (la Torre de Babel) o bien habría que regresar a la concepción del sujeto único” (1982, 50), o sea, el caos de la anarquía sin política o la dictadura, también sin política.

Si como dice Habermas, no son las energías utópicas en general las que se han agotado, sino sólo o específicamente una, aún será posible concebir la política como la construcción de la unidad a partir de un proyecto que tiene al orden social como referente y como oposición. En ese sentido, como dice de Castro, “el orden sólo se presenta como objeto de la acción política en la forma de un proyecto opuesto; esto es, como objeto de una proposición articulada, consciente sobre el orden. En la esfera política, el orden se fragmenta en proyectos contradictorios (en conciencias contradictorias). La dimensión mediadora del orden, precondition de la esfera política, opera en un plano que no es el plano del sentido de la pura conciencia” (1982, 50).

Por su parte, dice Lechner, “vivimos una inseguridad política, económica y afectiva que agudiza nuestra sensibilidad por la fragilidad de las relaciones sociales. La erosión de las formas tradicionales de convivencia social genera angustias que no hallan consolación”, (1982a, 12). En efecto, tal inseguridad es producto de una encrucijada histórica en la que se produce una ruptura entre tradición y modernización, de que nos habla Giddens (1995), o entre pensamiento histórico y utópico, puesto en los términos de Habermas (1990), lo que, a su vez, dificulta la tarea de elaborar una nueva significación del quehacer político.

En consecuencia con todo lo anterior, desde nuestro punto de vista, la historia, el orden social y los sujetos sociales, constituyen el referente obligado de la acción política. Y si, como hemos dicho, el sentido fundamental de la acción política, su principal objeto reside en la prosecución de la unidad, el principal eje aglutinador, sin embargo, lo constituye la cuestión democrática. Como de alguna manera se desprende del discurso de Lechner, pero dicho en este caso con un alcance que va mucho más allá del enfrentamiento con las dictaduras del Cono Sur desde luego, ahora no sólo se trata de refundar la democracia, sino de refundamentarla, es decir, concebir una nueva forma de hacer política implica, en primer lugar, replantearse el significado y el valor de la democracia, tanto como régimen político, cuanto como modo de vida.

Por su parte, Juan Carlos Portantiero, reflexionando sobre la experiencia política en América Latina, deja ver su concepción de lo que es hacer política, a nuestro juicio, a partir de la siguiente premisa: “Una contracultura no puede ser pensada desde fuera de la cultura que rechaza y procura transformar” (1982, 53), la cual está en concordancia con lo planteado atrás por Lechner, en el sentido de que no hay una teleología o un fin último hacia el cual tiende la acción política, independientemente de la voluntad y conciencia de los actores. Por eso, dice Portantiero, “que esta impronta decididamente relativista no agrada al Marx que creyó haber descubierto las *leyes generales del movimiento de la historia* y que postuló una teoría del cambio social por la cual los países más adelantados debían ser el espejo en que se reflejaran los más atrasados” (1982, 53; el destacado es del autor).

A partir de allí, Portantiero formula una hipótesis en los siguientes términos: la clave que permite entender la especificidad histórica de América Latina con respecto a Europa, en cuanto a las relaciones entre sociedad y Estado, radica en el carácter no “sociocéntrico” sino “Estadocéntrico” de los procesos de construcción del Estado nacional (1982, 57). Con respecto a lo cual hay que decir que Costa Rica no escapa a las tendencias prevaletentes en los países de América Latina, pero sí constituye, sin lugar a dudas, uno de los países en los que la sociedad civil ha alcanzado un mayor grado de desarrollo relativo, con respecto al Estado y comparativamente respecto al resto de los países de la región.

Más recientemente, sin embargo, creemos que hay base para interpretar que en América Latina ha surgido un efervescente movimiento social; diverso desde el punto de vista de su composición e ideología; de una innegable vocación civilista, esto es, “sociocéntrica”, para usar la expresión de Portantiero (1982, 57); desigual desde el punto de vista de su peso específico en cada país; y con un gran potencial de desarrollo, a nuestro juicio irreversible, el cual constituye uno de los componentes fundamentales que dan cuenta de la crisis del “Estadocentrismo”, que en nuestro subcontinente quiere decir una tradición en la cual la iniciativa política se impone verticalmente de arriba abajo.

Únicamente desde esa perspectiva podría entenderse una formulación como la que hace Portantiero cuando considera que “el lugar central de la política” es entendido como “acción de grandes masas... ocupado por la teoría y la práctica de la producción de hegemonía, como modo de constitución de un actor colectivo a partir de una organización consensualmente orientada de diversos roles sociales...” ((1982, 64). La hegemonía es definida “como producción colectiva, supone no sólo una agregación política de fuerzas sociales (...) sino la creación de un mundo cultural complejo y plural en el que “sentido común” y “conciencia crítica” deben ser capaces de subsumirse en los procesos de constitución de los actores colectivos” (1982, 64).

De lo planteado por Juan Carlos Portantiero hay que destacar en primer lugar, en relación con la concepción de la acción política allí contenida, que se trata de un proyecto, es decir, de una utopía, más que una realidad histórica del movimiento sociopolítico en América Latina. Pero el que lo entendamos así, no significa que consideremos que no constituya una tendencia que se perfila, más o menos claramente, en la diversidad del movimiento social.

Por otra parte, se concibe la hegemonía como una construcción teórica y práctica, como un medio para la constitución de la unidad que representa el “actor colectivo”, construcción que, por ser diversa y plural, sólo es posible alcanzarla a través del consenso y éste, a su vez, únicamente es posible desde la sociedad civil. Esto implica necesariamente abandonar la concepción y la práctica tradicional de lo que es hacer política y la tentación obsesiva por el problema del poder político que en el pasado ha marcado decisivamente –nos atreve-

mos a decir que sin excepción— a los movimientos transformadores en América Latina.

CONDICIONANTES HISTÓRICOS DEL QUEHACER POLÍTICO

Al igual que lo reconoce Lechner desde la presentación misma de la publicación aludida atrás (1982), la significación de lo que es “hacer política” estaba en ese entonces, y lo está ahora, en debate. La imposición de las dictaduras en el Cono Sur desde la década de los setenta, clausuró el campo de la política y trastocó su significado; en tanto, en nuestro caso, la actividad política tradicional parece cada día más desgastada y deslegitimada ante amplios sectores de la población, al punto de que algunos de estos sectores optan, sin coacción alguna, por no ejercer sus derechos ciudadanos, en particular el derecho al voto, como una medida políticamente significativa, que denota su desinterés por las elecciones, en tanto no se sienten representados por las distintas alternativas en liza; mas no por la cuestión política en general, especialmente si este concepto tiene ahora una nueva significación para diversos sectores que reclaman enfoques y prácticas novedosas.

Queremos descubrir las implicaciones que hay detrás de esta problemática, tanto por lo que tiene que ver con las transformaciones de la concepción tradicional, como con la práctica política. Queremos ver en qué medida, producto de una nueva dinámica sociopolítica en los escenarios local y global, se prefiguran nuevas tendencias en la concepción y la práctica política, acerca de lo cual, la ausencia de participación electoral que, como hemos dicho, en algunos casos se produce, disminuyendo de manera considerable el nivel histórico de participación ciudadana en los procesos electorales, puede ser apenas una expresión.

Asimismo, queremos preguntarnos y reflexionar acerca de la medida en que los fenómenos que se prefiguran constituyen episodios pasajeros o coyunturales, o tendencias nuevas pero significativas para el entramado de relaciones sociales de la sociedad costarricense.

La significación política del abstencionismo como una posición política, es decir, producto de una decisión voluntaria y consciente de parte de un importante sector del electorado de no votar, debe ser deducida del contexto histórico particular en el que se da. En el caso costarricense se trata, desde luego, de un desencanto con una forma de hacer política, al igual que el ocurrido en España en la transición democrática de finales de los años setenta, analizado por Ludolfo Paramio (1982, 109); pero en el nuestro, consideramos que se puede hablar de un distanciamiento de la política tradicional o de los partidos políticos constituidos y que compiten o compitieron en las últimas elecciones nacio-

nales de 1998, por parte de un sector del electorado, que más allá del estado de conciencia, posición política previa o condición social por parte de quienes fueron partícipes de esta tendencia, el fenómeno refleja una cierta crisis con respecto a lo que en nuestro medio se ha entendido por lo que es hacer política después de la guerra civil de 1948, para una gran mayoría del electorado. Una importante diferencia con respecto al caso español, analizado por Paramio, consiste en que aquí se anuncia una cierta crisis del régimen de partidos, mientras que en el caso español, siendo significativo el fenómeno también, se trataba en ese entonces de un sector que, pese a estar opuesto al franquismo, se quedaba rezagado frente al advenimiento de la democracia.

Hacer una reflexión en relación con esta problemática sobre la sociedad costarricense implica adelantar algo sobre la incidencia que en ella tiene el desarrollo de la “sociedad global”, en la medida en que el llamado proceso de globalización es, sin lugar a dudas, un factor desencadenante de la crisis de lo político y de la política.

Sin embargo, como lo señala Ulrich Beck, la globalización no implica el fin de la política, aunque sí la salida de la política del Estado (1998, 15). Lo anterior debe entenderse, no en el sentido de que el Estado deja de hacer política, lo cual, dicho sea de paso, constituiría un contrasentido, sino en tanto que la política trasciende la instancia estatal en el contexto de la globalización.

Como lo sugieren Bravo y Lechner, si no se reduce “lo político” al puro ámbito del poder estatal, se puede descubrir que la gente vive las problemáticas de la sociedad de manera mucho más apasionada que lo que suponen los enfoques oligárquicos de la política. El asunto es que —continúan los autores aludidos— estos mismos enfoques contribuyen a cumplir su propia profecía en la medida en que no estimulan nuevas formas de participación (Bravo y Lechner, 1982, 247), aunque también implica una pérdida del margen de maniobra por parte del Estado frente a otros actores sociales.

El llamado proceso de globalización, en lo que pueda constituir el resultado de una política anticrisis y no sólo el producto del desarrollo espontáneo del capitalismo, es una primera respuesta a esta situación. Como lo dicen Ayala y Reuben: “En su esquema fundamental, se trata de un significativo movimiento de cambio en la estructura y funcionamiento del sistema económico mundial; esto es, de una modificación que marca época, tanto en el modo de acumulación y regulación del capitalismo, como en la forma de la relación entre las unidades económicas nacionales y el plano global; por cierto, los tres aspectos condicionan de manera principal, aunque no exclusiva ni excluyente, toda la reforma económica y política en marcha en las sociedades latinoamericanas” (1998, 134).

Como resultado de lo anterior, se produce una transformación extraordinaria con múltiples consecuencias en todos los órdenes de la vida social y uno

de sus efectos más notables es precisamente el ensanchamiento de la brecha social, suficientemente documentado para el caso de Costa Rica (por ejemplo, Villasuso, 1998, 171-195).

Con ello queremos afirmar que el globalismo², como respuesta a un nuevo ciclo de crisis económica del capitalismo en una primera fase, tiende a desmantelar el Estado social, a desarticular su racionalidad política, a ocuparse esencialmente de los aspectos económicos del proceso de acumulación, asumiendo de una manera marginal la cuestión social. La reacción del capitalismo frente a una crisis tan profunda y amenazante, es tan vigorosa que, en un primer momento, parece incontrastable; como si, parafraseando a Habermas, el horizonte de la política social se hubiese empequeñecido (1990, 65-87).

En ese contexto se produce otro hecho de una gran significación en la agudización de la crisis del Estado social, cual es la caída del bloque soviético; es decir, de los países socialistas de Europa del Este y de la propia Unión Soviética. El hecho es tanto más significativo por cuanto es paradigmático, en la medida en que, simbólicamente, es asumido como la matriz productora del Estado social. No puede olvidarse que, a fin de cuentas, la corriente socialista que inspiró la construcción del socialismo bajo la égida soviética tiene una raíz común con la Internacional Socialista, uno de los principales bastiones impulsores del Estado social. Pero, además, la presencia del bloque soviético, en particular después de la Segunda Guerra Mundial, constituyó un acicate para la política social en el mundo capitalista, así como un soporte real para el movimiento obrero de orientación socialista.

Hay por lo menos otro aspecto, relativo a la experiencia del socialismo, digno de mencionarse en cuanto contribuye a arrojar luz sobre la problemática de la crisis del Estado social. El mismo tiene que ver con la modalidad vertical, autoritaria y centralista de construcción del socialismo en la Unión Soviética. Por razones históricas que no viene al caso mencionar aquí, aparte de lo que pueda haber de una vocación autoritaria del movimiento comunista internacional, la experiencia socialista en ese país y en los de Europa del Este, tuvo una impronta autocrática, mediante la cual el Estado suplantó a la sociedad civil, enajenándose de ella. A propósito de esto, haremos más adelante una reflexión sobre la práctica política de la izquierda, que consideramos obligada, dada la gravitación que la misma tuvo hasta hace muy poco tiempo en la escena política mundial.

Atenuada por la democracia formal en algunos casos, o evidenciada plenamente allí donde prevalecían las relaciones autoritarias, la intervención del Estado en el capitalismo reprodujo, con menor o mayor fuerza, algunas de estas tendencias. Lo anterior es señalado por Güendel, al decir que “el afán totalizador del Estado social... partió de un concepto que “deshumanizó” y “despersonalizó” lo social, construyendo un edificio basado en la preeminencia y arro-

gancia del experto y de la estructura en relación con la sociedad. Institución y sociedad se divorciaron —continúa— enajenando a la ciudadanía de su participación en la política social” (1998, 55).

Aunque parezca contradictorio, también es cierto que tanto el intervencionismo de Estado como la política social son producto del desarrollo de la sociedad civil y la democracia. Un Estado que impulsa una política redistributiva en pos de mayor equidad expresa un afán democratizador, aparte de que fuera la única salida posible que en su momento tuvo el capitalismo frente a un nuevo ciclo de crisis. Pero es el desarrollo de la sociedad civil y de la democracia, una *conditio sine qua non* de la primera, lo que sirve de soporte al intervencionismo de Estado.

A su vez, el intervencionismo de Estado, al impulsar la justicia distributiva, crea condiciones para el desarrollo de la democracia. Güendel, para citarlo de nuevo, expresa lo anterior de la siguiente manera: “... en aquellas naciones donde la política social universal adquirió un gran desarrollo, la democracia representativa fue fortalecida. De hecho, el Estado social expresa la presencia histórica de un proyecto nacional. Viceversa, en aquellas naciones donde la democracia es débil o frágil se encuentra ausente una política social universal” (1998, 54).

Por lo anterior, amplios sectores de la sociedad reaccionaron frente a lo que podríamos llamar los efectos perversos del intervencionismo de Estado, es decir, el autoritarismo, el tecnocratismo y la centralización excesiva de las decisiones, lo cual contribuyó a crear un clima ideológico favorable para una política orientada a desmantelar el Estado social, aunque dicha política contribuyera a desarticular las bases de apoyo del Estado social mismo.

Formulamos que es posible, sin embargo, detectar dos tipos de reacción o resistencia frente a los efectos perversos del Estado social: por un lado, la que aquí hemos denominado como el globalismo, que como lo dicen Ayala y Reuben, expresa una nueva fase del capitalismo (1998, 132); y por otro lado, los afanes democratizadores de viejos y nuevos movimientos sociales.

Postulamos también que se trata de racionalidades distintas y en aspectos importantes contrapuestas, de la lucha entre un principio de desorganización de la sociedad nacional y del Estado, con el capital financiero como eje, el cual, como nos lo recuerda Juan Manuel Villasuso, carece de nacionalidad y de principios éticos (1998, 187), y un principio de reorganización de la sociedad nacional y la democracia.

En un primer momento, el llamado globalismo “se alzó” con las banderas de reivindicación de la sociedad civil frente a un Estado que la constriñe. Fue éste el momento del auge neoliberal o neoconservador, como se prefiera llamarle, el cual tuvo su expresión en la década de los ochenta y aun en la de los noventa del recién pasado siglo.

En el presente, ante la evidencia de los resultados sociales del auge neoliberal, hay claros síntomas de descomposición social y pérdida de legitimidad, tanto como de una revalorización de la cuestión social. Esto se expresa en diversos hechos: los resultados de las contiendas electorales en distintas partes del globo, en los que han sido derrotadas las alternativas tradicionales como en Venezuela, o las propuestas neoconservadoras, como en Inglaterra y Alemania, pasando por el discurso mismo de los organismos financieros internacionales, hasta la articulación de una nueva política social.

Las reflexiones e investigaciones recientes sobre la política social en Costa Rica (véase Fernández, 1998b), son también evidencia de que empieza a romperse el círculo vicioso en que quedó atrapada la perspectiva del desarrollo, después de la crisis del Estado social y de que se abren nuevos horizontes para un proyecto de solidaridad y de ampliación de la democracia. Como bien lo señala Oscar Fernández, “en la difícil tarea de reconstruir el tejido consensual de una nueva solidaridad, reaparece un imperativo político de primer orden: el establecimiento de “alianzas políticas amplias preparadas para apoyar la extensión de beneficios y hacer aceptable, al mismo tiempo, la redistribución hacia los pobres”. De otra forma, no parece posible suscitar, para los cambios que habría que realizar, ningún apoyo fuerte ni movilización positiva alguna” (1998a, 29).

Este imperativo político de que nos habla Oscar Fernández, podría implicar, dado el escenario político costarricense actual, un reacomodo de fuerzas políticas en el futuro mediato, que a su vez conduzca a un cierto cisma en la estructura del poder y en la correlación de fuerzas políticas en Costa Rica.

En síntesis, pensamos que en nuestro país es posible hablar de una crisis política, que se puede caracterizar como una crisis de representatividad y de credibilidad del sistema político. Esta crisis apunta o puede derivar en una crisis de legitimidad de la “clase política” costarricense, en virtud de lo cual se ha creado un cierto vacío político, puesto que no se vislumbra todavía un relevo en el plano político mismo, capaz de asumir el liderazgo que ostensiblemente han perdido los dos grandes partidos tradicionales.

Creemos que se han bloqueado los canales de comunicación entre la “sociedad política”, como expresión del sistema de partidos, y la “sociedad civil”; pero estamos muy lejos de pensar que se trata de una crisis de gobernabilidad en el sentido en que se ha definido por el neoconservadurismo, es decir, desde el punto de vista de un aumento de las expectativas en la sociedad civil frente a un Estado providencial que ya no las puede satisfacer (véase al respecto, Offe, 1990, 19). Más bien, desde nuestro punto de vista, se trata de una crisis que tiene como base un creciente desarrollo de la sociedad civil frente a una “sociedad política” que ya no la interpreta, ni la representa.

¿NUEVA SOCIEDAD O CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA HEGEMONÍA?

Frente a esta situación analizada líneas arriba, nos interesa, para concluir, realizar una breve reflexión sobre los términos o la tesitura desde la que puede plantearse una concepción renovada y renovadora del quehacer político. Quisiéramos partir de la consideración de la vieja discusión o disyuntiva entre reforma o revolución, valorando, además, en términos generales, el discurso político de la izquierda.

Como dice Norbert Lechner, aunque en su caso refiriéndose en un sentido restrictivo a la experiencia política del Cono Sur del continente americano durante la época de las dictaduras, en los setenta y parte de los ochenta, “... una crítica del presente autoritario no elude la tradición autoritaria de la propia izquierda” (1982a, 12). Y es que, a la luz de las reivindicaciones de la sociedad civil de hoy por más democracia y mayor participación, el pasado fue autoritario, en tanto que el Estado se desarrolló invariablemente enajenándose de la sociedad, independientemente de las características del régimen político, es decir, tanto en el socialismo como en el capitalismo.

A su vez, Sergio Zermeno se pregunta si hay un cambio en la forma de hacer política en América Latina después de la influencia de la Revolución Cubana. Esto se lo planteaba al tenor del advenimiento de los regímenes democráticos en el Cono Sur, en la década de los ochenta. En el presente el referente sería otro, pero en aquel caso ya se destacaba la disposición de los sectores de izquierda “a hacer política por todos los medios salvo el de la guerra” (1982, 121). La crisis del socialismo real obliga a revisar a fondo lo que se tenía hasta entonces como verdades incuestionables y a reelaborar lo que significa hacer política desde una perspectiva de izquierda, “sin que ello implique necesariamente, ni previamente —como lo ha formulado Sergio Zermeno— la destrucción y el rechazo, como un todo, del orden social y político existentes” (1982, 124).

También lo dice Antonio Elorza al reflexionar sobre las perspectivas políticas de la izquierda hoy en día: “La diferencia con las izquierdas que nos precedieron consiste en que el margen de maniobra es mucho más estrecho: no cabe soñar con una quiebra total de las relaciones económicas vigentes, ni alterar en sentido populista la distribución de la renta sin atender a los equilibrios del sistema. Lo cual, por supuesto, no implica renunciar a invertir las corrientes que hoy llevan al incremento, muchas veces apoyado en el fraude, de la desigualdad en nuestras sociedades” (2000, 1).

En el seno de la izquierda, ésta ha sido una vieja controversia, que a nuestro juicio encerraba un falso dilema, puesto que la contradicción entre reforma y revolución, en primer lugar, no necesariamente es irreconciliable y, en segundo lugar, no se puede resolver de una manera abstracta. En esos términos, todo lo que es posible formular es que la eficacia de un proyecto de transformación

social pasa necesariamente por la conformación, de manera consciente en el plano político, pero desde la sociedad civil, de una nueva hegemonía, definida en los términos ya expresados.

Ésta es la única posibilidad, a nuestro juicio, de resolver conceptual y prácticamente los problemas que plantea la conciliación entre lo que hemos definido como el punto de partida o el presupuesto de la actividad política y su objetivo, es decir, la conciliación entre diversidad y unidad. La incompreensión de esta cuestión ha tenido como consecuencia una resolución inadecuada de los términos de la alternativa entre reforma y revolución antes enunciada por parte de la izquierda, es decir, en aquella comunidad política que se planteó la cuestión de la transformación social, sin enfrentar de una manera permanente, a su vez, la renovación del quehacer político. Por ello es importante someter al pensamiento político tradicional de la izquierda, al análisis crítico sobre estos términos.

Lo cierto es que la condición para que la izquierda sobreviva al colapso del fin de la década de los ochenta y principios de la de los noventa, pasa por una crítica o fondo no sólo de la experiencia comunista, como ha dicho recientemente Antonio Elorza (2000, 2), sino de todo el espectro de esa tradición de lucha, cuya raíz común sea quizá el marxismo.

En su evaluación de la experiencia política de la izquierda chilena hasta el año 1982, Tomás Moulián plantea varias hipótesis críticas que sería interesante examinar y discutir en qué medida son generalizables, y en tal caso a qué factor común son atribuibles. A nuestro juicio, muchas de ellas son generalizables a la mayor parte de la izquierda latinoamericana, justamente por esa raíz común que constituyó la principal fuente que alimentó a estos movimientos y con mayor razón aún por el hecho de que, como este mismo autor destaca, Chile constituyó una excepción al hecho de que en América Latina las expresiones políticas influidas por el marxismo son minoritarias o aisladas del movimiento popular (1982, 73). La hipótesis principal sobre los problemas políticos que el autor le imputa al movimiento de izquierda chileno está relacionada con lo que denomina como “problemas de construcción de hegemonía” (1982, 72), es decir, “con los bloqueos que la teoría en uso genera para la política democrática de la izquierda” (1982, 72)³. Uno de los principales “bloqueos” lo ha constituido el asumir como un dogma de fe y además como verdades universales, lo que era el producto de una realidad concreta o, mejor aún, de un análisis concreto de la realidad. Episódicamente, el movimiento comunista o la izquierda en general enarbolaban la tesis de trabajar en la perspectiva de dar el golpe final en el contexto de un capitalismo agonizante. Moulián expone cómo esto fue así para el caso chileno, antes de que la Internacional Comunista lanzara la política de los frentes populares previo a la Segunda Guerra Mundial (1982, 79).

La influencia de la Revolución de Octubre y la constitución de la Unión Soviética fueron un acicate que llevó, prácticamente a todo el Movimiento Comunista Internacional, a esa posición. Lo mismo ocurrió con la Revolución Cubana, la cual inspiró el surgimiento de una serie de movimientos de izquierda que, confrontados en alguna medida con el propio movimiento comunista, reivindicaban la tesis de la revolución violenta como única posibilidad de la toma del poder por las fuerzas de izquierda y de la ruptura del orden social, sobre cuyas cenizas se erigiría la nueva sociedad.

De esa manera, se dejaba de lado la perspectiva política de la construcción de hegemonía por una concepción política y militar de ruptura, convirtiendo lo que había sido el producto de condiciones concretas y posibilidades reales, en una formulación general, enajenándose así de la sensibilidad popular y bloqueando el estudio de las posibilidades realmente existentes para un proyecto de transformación social desde la izquierda.

NOTAS

1. El autor refiere, en ese mismo sentido, al lenguaje, el trabajo y el arte (Lechner, 1982, 11).
2. Ulrich Beck distingue entre globalización y globalismo. Con el primer término se refiere al fenómeno como tendencia social e histórica, que considera irrenunciable; con el segundo, alude a la tendencia ideológica, también denominada como neoliberal o neoconservadora (Beck, 1998).
3. Moulián entiende hegemonía como capacidad de influencia cultural y dirección política (1982, 102), concepción que en ningún modo se contrapone a la formulada atrás, en términos también culturales y políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Perry
1992 *Los fines de la historia*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- AYALA, Roberto y REUBEN, Sergio
1998 “Estado, globalización y política social en América Latina”, en Oscar Fernández (Editor), *Política social y descentralización en Costa Rica*. San José: UNICEF-Universidad de Costa Rica, 127-171.

BECK, Ulrich

1998 *¿Qué es globalización?* Barcelona, Buenos Aires, México: Editorial PAIDÓS.

BOBBIO, Norberto

1992 *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política.* México: Fondo de Cultura Económica.

BRAVO, Germán y LECHNER, Norbert

1982 "En torno al debate: más preguntas", en Norbert Lechner (Editor), *¿Qué significa hacer política?* Lima: DESCO, 233-249.

DE CASTRO ANDRADE, Regis

1982 "Sociedad, política, sujeto: Variaciones sobre un viejo tema", en Norbert Lechner (Editor), *¿Qué significa hacer política?* Lima: DESCO, 37-51.

DOS SANTOS, Mario y GARCÍA DELGADO, Daniel

1982 "Cuestión democrática y redefinición de la política", en Norbert Lechner (Editor), *¿Qué significa hacer política?* Lima: DESCO, 207-233.

ELORZA, Antonio

2000 "Camino para la izquierda" [en línea], en *El País Digital* (España), 19 de enero, <<http://www.elpais.es>> [sin fecha de consulta].

FERNÁNDEZ, Oscar

1998a "Lo social y la política social", en Oscar Fernández (Editor), *Política social y descentralización en Costa Rica.* San José: UNICEF-Universidad de Costa Rica, 7-31.

1998b *Política social y descentralización en Costa Rica.* San José: UNICEF-Universidad de Costa Rica.

FOUCAULT, Michel

1990 "El sujeto y el poder", en Edelberto Torres Rivas (Compilador), *Política: Teoría y métodos.* San José: EDUCA, 87-111.

GIDDENS, Anthony

1998 *La transformación de la intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas.* Madrid: Cátedra.

1995 "The politics of un-politics in the global village", en *New Times* (Londres), 30 de setiembre, citado por Virginia Vargas en *Reflexiones en torno a los procesos de autonomía y la construcción de la ciudadanía femenina en la Región* [en línea]. Lima: Centro Flora Tristán, 1997. <<http://www.3.rcp.net.pe/FLORA/reflex/index.htm>> [sin fecha de consulta].

GÜENDEL, Ludwig

1998 "La política social, los procesos de integración social y la construcción institucional del sujeto colectivo", en Oscar Fernández (Editor), *Política social y descentralización en Costa Rica.* San José: UNICEF-Universidad de Costa Rica, 31-73.

HABERMAS, Jürgen

1990 "La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas", en Edelberto Torres Rivas (Compilador), *Política: Teoría y métodos.* San José: EDUCA, 65-87.

LECHNER, Norbert

1982a "Presentación" en Norbert Lechner (Editor), *¿Qué significa hacer política?* Lima: DESCO, 7-13.

1982b "¿Qué significa hacer política?", en Norbert Lechner (Editor), *¿Qué significa hacer política?* Lima: DESCO, 15-37.

MOULIÁN, Tomás

1982 "Evolución histórica de la izquierda chilena: la influencia del marxismo", en Norbert Lechner (Editor), *¿Qué significa hacer política?* Lima: DESCO, 69-107.

OFFE, Claus

1990 "Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de las teorías conservadoras de la crisis", en Edelberto Torres Rivas (Compilador), *Política: Teoría y métodos.* San José: EDUCA, 15-39.

PARAMIO, Ludolfo

1982 "El desencanto español como crisis de una forma de hacer política", en Norbert Lechner (Editor), *¿Qué significa hacer política?* Lima: DESCO, 107-118.

PORTANTIERO, Juan Carlos

1982 "Socialismos y política en América Latina. (Notas para una revisión)", en Norbert Lechner (Editor), *¿Qué significa hacer política?* Lima: DESCO, 53-67.

VARGAS, Virginia

1997 *Reflexiones en torno a los procesos de autonomía y la construcción de la ciudadanía femenina en la Región* [en línea]. Lima: Centro Flora Tristán. <<http://www.3.rcp.net.pe/FLORA/reflex/index.htm>> [sin fecha de consulta].

VILLASUSO, Juan Manuel

1998 "Política económica y social en tiempos de la transformación estructural", en Oscar Fernández (Editor), *Política social y descentralización en Costa Rica.* San José: UNICEF-Universidad de Costa Rica, 171-195.

ZERMEÑO, Sergio

1982 "Cambio y continuidad", en Norbert Lechner (Editor), *¿Qué significa hacer política?* Lima: DESCO, 119-129.

TERCERA PARTE:

**PARTIDOS Y SISTEMA
DE PARTIDOS POLÍTICOS**

¿SE DEBILITA EL BIPARTIDISMO?¹

Jorge Rovira Mas

INTRODUCCIÓN

El domingo primero de febrero de 1998, por duodécima vez consecutiva desde 1953, Costa Rica celebró sus elecciones generales para escoger a los responsables de los principales cargos públicos del país. En esta oportunidad, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), de la oposición, con su candidato, el Dr. Miguel Angel Rodríguez Echeverría, derrotó al Lic. José Miguel Corrales del partido en el Gobierno desde 1994, el Partido Liberación Nacional (PLN). La formación política triunfante obtuvo también una mayoría de escaños en la Asamblea Legislativa, aunque se ha tratado de una mayoría relativa de 27 diputados (47,5%) en relación con los 57 de que se compone el Congreso desde 1962.

Estas elecciones de 1998 fueron el cuarto evento electoral consecutivo –1986, 1990 y 1994 son los tres anteriores– de los realizados en el periodo que he denominado “la era del bipartidismo”, en el que el PLN y el PUSC se han convertido en las organizaciones políticas protagonistas, y es precisamente dentro de este marco histórico que resulta apropiado analizar sus resultados.

A la luz de renovadas perspectivas teóricas y del creciente interés, tanto académico como político, que se ha desarrollado en las dos últimas décadas por estudiar los procesos de “transición a la democracia” y “los factores de su consolidación” (véase Rovira, 2000, 237-253) en el marco temporal de lo que Huntington (1991) ha caracterizado como “la tercera ola democratizadora” –es decir, a partir de 1974, cuando se iniciaron las transiciones a la democracia en el sur de Europa, en Portugal, Grecia y España, pero que luego alcanzaron su mayor extensión geográfica en América Latina y en Europa del Este–, he sugerido la siguiente periodización para profundizar nuestro conocimiento sobre la institucionalización de la moderna democracia electoral de Costa Rica, la que despierta con los comicios de 1953. Con ella pretendo propiciar la reflexión teórica, estimular nuevos estudios, así como provocar el debate:

PERIODOS *CARACTERÍSTICAS SOBRESALIENTES*

- 1°. 1948-1962 Transición a la democracia desde el breve gobierno de facto de Figueres, constitución de la bipolaridad del campo político con base en la fractura sociopolítica (*cleavage*) de 1948 y proceso de consolidación de este régimen político.
- 2°. 1962-1986 La larga marcha del pluralismo bipolar hacia el bipartidismo.
- 3°. 1986- ? La era del bipartidismo.

Los hechos políticos más descolantes que demarcan el primero de estos periodos fueron la guerra civil de marzo-abril de 1948, que constituye la fractura sociopolítica fundamental de la vida nacional en la segunda mitad del siglo XX; la Junta de Gobierno comandada por José Figueres durante 1948-1949; el primero de los dos intentos fallidos del Dr. Rafael Angel Calderón Guardia por regresar al poder por la vía armada en diciembre de 1948; la entrega del Poder Ejecutivo del Estado por parte de Figueres a Otilio Ulate del Partido Unión Nacional (PUN) a finales de 1949; las elecciones generales de 1953, en las que resulta ampliamente victorioso el recién fundado (1951) Partido Liberación Nacional y su líder, el propio Figueres, pero en las que las élites políticas derrotadas en la guerra civil (calderonistas y comunistas) se abstienen de competir; la segunda tentativa igualmente fracasada de Calderón Guardia en 1955 por expulsar del poder a Figueres con el recurso de las balas; las elecciones generales de 1958, que producen la primera derrota del PLN y la entrega del Gobierno a la oposición, al PUN y al Lic. Mario Echandi Jiménez, con lo que se ratifica la vigencia del “método electoral” (Schumpeter, 1946, 311-312); y, por último, las elecciones de 1962, en las cuales compiten las más importantes fuerzas políticas, el mismo Calderón Guardia con su Partido Republicano (PR) y Otilio Ulate del PUN, además del PLN que es el que resulta vencedor y elige a Franciso J. Orlich, con lo que las élites políticas rivales, las principales y con mayor fuerza del conjunto de ellas que contendían desde 1948 –con la excepción de los comunistas, entonces muy debilitados–, reconocen y aceptan con toda claridad que la competencia por los votos es el nombre del juego que debía prevalecer en la política costarricense³. En otras palabras, es a partir de 1962 que “el método electoral” como procedimiento para dirimir la disputa por el poder del Estado adquiere en Costa Rica una legitimidad generalizada y se convierte en “el único casino en el pueblo” (*the only game in town*, en palabras de Juan Linz, 1990, 29), indicador de consolidación democrática.

A su vez, los hechos a destacar en el segundo periodo serían los siguientes: a partir del convencimiento que adquieren las élites derrotadas en 1962 de que la única forma de superar al PLN es mediante la unión de las principales formaciones opositoras, los partidos Unión Nacional y Republicano, al margen de sus diferencias ideológicas y políticas del pasado, se reagrupan, con lo que dan origen a la coalición denominada Unificación Nacional, la cual en 1966 por la mínima diferencia del 1% de los votos válidos derrota al PLN; de aquí en adelante algunas de estas agrupaciones junto con otras reiterarán en nuevas oportunidades su decisión de competir agregadas en contra del PLN, pero manteniendo una relativa autonomía entre sí como partidos distintos, sin lograr, en consecuencia, la plena unión mediante la constitución de un único nuevo partido, sino recurriendo más bien, en un contexto de pluralismo bipolar, al expediente de las coaliciones en cada coyuntura electoral, lo cual sólo les brindará un nuevo triunfo en 1978 y derrotas en 1970, 1974 y 1982; por último, en los años setenta el espectro ideológico y político se amplía de modo significativo al aparecer varios partidos nuevos, algunos de ellos de izquierda, lo que resulta factible al reformarse en 1975 el artículo 98 de la Constitución, que hasta entonces prohibía la aparición de formaciones partidarias que por algún medio, ideológico o práctico, se juzgaran amenazantes del régimen político democrático representativo⁴.

En el tercero de los periodos aludidos, habría que mencionar como hechos sobresalientes los que de seguido se indican: la profunda crisis económica nacional de 1980-1982 en medio de la crisis política centroamericana, que estimula y acelera las negociaciones entre las principales élites políticas rivales con vistas a impedir que la democracia costarricense pudiera iniciar una etapa de inestabilidad; de aquí saldrá el acuerdo, entre el entonces Presidente de la República, Luis Alberto Monge Alvarez (1982-1986), y miembros connotados de la oposición, entre ellos el Lic. Rafael Angel Calderón Fournier, hijo del Dr. Calderón Guardia, para realizar los cambios legales requeridos que facilitaran la fundación de un nuevo partido constituido con base en aquellos que hasta entonces formaban cada cuatro años la principal coalición opositora al PLN, acuerdo que cobró realidad con las reformas al Código Electoral de diciembre de 1982 (Rovira Mas, 1987, 60-61); por último, la creación, por fin, del Partido Unidad Social Cristiana en diciembre de 1983, como resultado de una prolongada marcha histórica desde el pluralismo bipolar de la inmediata posguerra y de un viejo anhelo de los sectores más lúcidos de las élites opositoras al PLN, derrotero que cosechó algunos éxitos y varios fracasos, siempre orientado a presentar una alternativa electoral al PLN mucho más cohesionada e institucionalizada, lo que definitivamente empezó a ocurrir de 1986 en adelante, cuando ocurren las primeras elecciones con las que se inaugura el sistema bipartidista vigente en la actualidad (Rovira Mas, 1990, 44-60). Es importante insistir aquí

en algo que ya destacué tempranamente en anteriores trabajos (Rovira Mas, 1987): que el contexto histórico dentro del cual se decanta el bipartidismo en el país es el de la crisis económica del estilo nacional de desarrollo de la posguerra, que coincide con la crisis política en la región centroamericana, todo lo cual fortalece la voluntad de varias de las élites políticas para acordar y propiciar aquellos mecanismos que desde su perspectiva contribuyeran a garantizar la estabilidad y la legitimidad del régimen político de la democracia representativa en Costa Rica.

Es entonces a partir de la fundación del PUSC en 1983, pero sobre todo desde las elecciones generales de 1986, cuando el sistema de partidos políticos en Costa Rica adquiere un *formato* inequívocamente bipartidista, con una *mecánica* de funcionamiento que corresponde en mucho a lo que se espera de tal tipo de sistema partidario (Sartori, 1980, 149-162 y 234-246; Rovira Mas, 1994, 38-47).

Desde un punto de vista teórico, que garantice un oportuno distanciamiento del “sentido común” y de la “sociología espontánea” (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 1975, 27-50), y aunque sea de un modo breve y apelando a lo esencial, debe tenerse en cuenta que la noción de “bipartidismo” posee anclaje en la teoría de los sistemas de partidos políticos (Sartori, 1980) y que por ello mismo han de tenerse presente los significados básicos de las nociones de *formato* y de *mecánica* de un sistema de partidos postuladas por Sartori. Siguiendo a este autor, tendríamos que precisar que el *formato* de un sistema bipartidista consiste en que si bien pueden contender muchos partidos en él, únicamente dos son importantes, en el sentido de que sólo ellos cuentan con una probabilidad elevada, de naturaleza electoral –que no legal–, por la fuerza que han venido acumulando y de que disponen, de triunfar en las elecciones y de hacerse cargo del Gobierno, sin que necesariamente tenga que producirse alternancia entre ellos. De todas formas, como constatación histórica, la alternancia se presenta a menudo en este tipo de sistemas. Y a su vez, la *mecánica* de funcionamiento de un sistema bipartidista remite a la dinámica específica, al movimiento que con características particulares adquiere el sistema partidario y, en consecuencia, a los rasgos que revisten el comportamiento de los actores y las relaciones que establecen entre sí, todo ello como una derivación de esa objetiva lógica competitiva en la que dos partidos y sus élites son las que prevalecen sistemáticamente. En este sentido, un componente central de esta *mecánica* que caracteriza a estos sistemas partidarios, consiste en el hecho de que en ellos se fragua una inclinación pronunciada a una lógica competitiva de naturaleza centrípeta, es decir, que la naturaleza de la lucha electoral entre las formaciones importantes en el seno del bipartidismo las hace muy proclives a situarse en dirección del centro del espectro ideológico (Sartori, 1980, 245-246; Peeler, 1985, 124), o en todo caso las lleva a acercarse mucho entre sí en sus propuestas ideológicas y/o programáticas, y en sus ofertas más concretas de campaña electoral.

Es a la luz de ambas perspectivas, la histórica y la teórica aludidas aquí con la concisión que demandan las circunstancias de este artículo, que procederé a analizar las elecciones de 1998 y el sistema de partidos políticos costarricense, justamente en el trasfondo del periodo 1986-1998.

LAS TENDENCIAS ELECTORALES EN LA ERA DEL BIPARTIDISMO

La presentación de los resultados más importantes de las elecciones generales del primero de febrero de 1998, su análisis y el significado que a partir de él podemos producir, requiere que se establezca un punto de referencia a partir del cual fundamentar las proposiciones. Párrafos arriba he indicado que el estudio de la democracia electoral de Costa Rica lo he venido dividiendo, en mis trabajos, en tres periodos: el primero, que va de 1948 a 1962, que es aquel de la transición a la democracia representativa como régimen político luego de la guerra civil de 1948 y de su consolidación; el segundo, que transcurre entre 1962 y 1986, es decir, el de la larga marcha hacia la constitución de un sistema de partidos bipartidista desde un pluralismo bipolar; y el de 1986 en adelante, que es el del funcionamiento pleno del bipartidismo en el país, que denomino como “la era del bipartidismo”. En consecuencia, mi análisis va a privilegiar, como punto de comparación inmediato, las tendencias en el comportamiento electoral del costarricense tal como se expresan en los eventos de 1986, 1990 y 1994, para, a partir de ellas, procurar comprender lo que cambió, resultó novedoso o inesperado en los comicios de 1998.

Una primera característica consiste en la tendencia a una alta concentración de los votos del electorado, en el nivel presidencial, en los dos partidos que constituyen el núcleo del bipartidismo, el PLN y el PUSC (Rovira Mas, 1994, 40-41). Si se observan el cuadro 1 y el gráfico 1, se puede constatar que en las elecciones de 1986 estos dos partidos sumaron juntos un total de 98% de los votos válidos; en las de 1990, un 98,7%; y en las de 1994, un 97,3%. Esto implica un orden que ha ido desde 97,3% hasta un máximo de 98,7%. Si se aceptan los grados de concentración que he establecido a partir de los siguientes valores: 90% o más se trataría de una concentración alta; entre 75% y menos de 90%, de una media; y de menos del 75%, de una concentración baja, se aclara el porqué calificamos de alta la concentración en el caso de Costa Rica. Hay que tomar en cuenta aquí, para apreciar más claramente el significado de los porcentajes aludidos en el caso nacional, que la cantidad de partidos políticos participantes en estas elecciones ha sido la siguiente: 6 en 1986, y 7 en 1990 y 1994 (véase el cuadro 2 y el gráfico 2). En consecuencia, el costarricense, cuando vota para elegir a los titulares del Ejecutivo en una forma de gobierno presidencialista como es la del país, lo ha venido haciendo abrumadoramente por

una de las dos organizaciones protagonistas dentro del bipartidismo. Se puede afirmar entonces que dentro de la racionalidad que subyace a su comportamiento la lógica que prevalece es la de "jugar a ganar".

Cuadro 1

**COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE,
SEGÚN VOTOS VÁLIDOS POR PARTIDOS POLÍTICOS.
AÑOS 1986, 1990, 1994 Y 1998.
VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS**

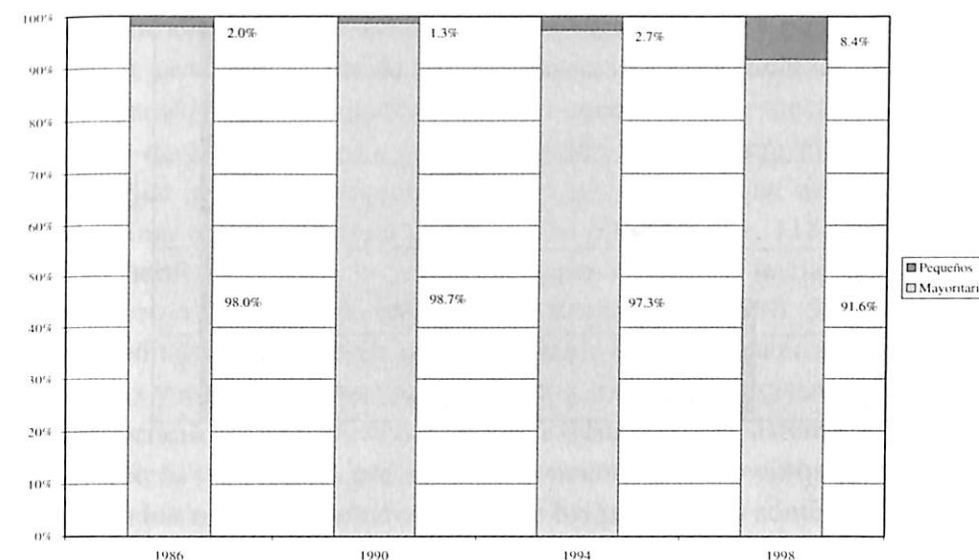
Partidos Políticos	1986		1990		1994		1998	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total	1.185.222	100	1.349.014	100	1.490.097	100	1.388.698	100
<i>Mayoritarios</i>	1.162.748	98	1.331.290	98,7	1.450.667	97,3	1.270.994	91,6
PLN	620.314	52,3	636.701	47,2	739.339	49,6	618.834	44,6
PUSC	542.434	45,7	694.589	51,5	711.328	47,7	652.160	47
<i>Pequeños</i>	22.474	2	17.724	1,3	39.430	2,7	117.704	8,4
Izquierda (1)	15.698	1,4	12.769	0,9	—	—	3.075	0,2
Otros (2)	6.776	0,6	4.955	0,4	39.430	2,7	114.629	8,2

FUENTE: *Elaboración propia a partir de datos oficiales del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.*

NOTAS:

- (1) *En 1986, la izquierda participó dividida en dos coaliciones, Pueblo Unido y Alianza Popular. En 1990, además de concurrir con la coalición Pueblo Unido, se hizo presente con el Partido del Progreso y con el Partido Revolucionario de los Trabajadores en Lucha, estos últimos con escasísima captación de votos. En 1994, no se presentó en las elecciones presidenciales ninguna agrupación claramente clasificable como de izquierda. Y en 1998, concurre el Partido Pueblo Unido, diferente desde el punto de vista legal de lo que antes fue la Coalición Pueblo Unido: ésta una coalición, aquél un partido constituido en 1995.*
- (2) *En 1986 y 1990: Partido Independiente y Partido Alianza Nacional Cristiana. En 1994: Partido Independiente, Partido Alianza Nacional Cristiana, Partido Nacional Independiente, Partido Unión Generaleña y el Partido Fuerza Democrática. Y en 1998: Partido Independiente, Partido Alianza Nacional Cristiana, Partido Demócrata, Partido Integración Nacional, Partido Movimiento Libertario, Partido Nacional Independiente, Nuevo Partido Democrático, Partido Renovación Costarricense, Partido Rescate Nacional y Partido Fuerza Democrática.*

Gráfico 1
COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE
SEGÚN PORCENTAJE DE VOTOS VÁLIDOS RECIBIDOS POR LOS
PARTIDOS POLÍTICOS MAYORITARIOS Y PEQUEÑOS.
AÑOS 1986, 1990, 1994 Y 1998



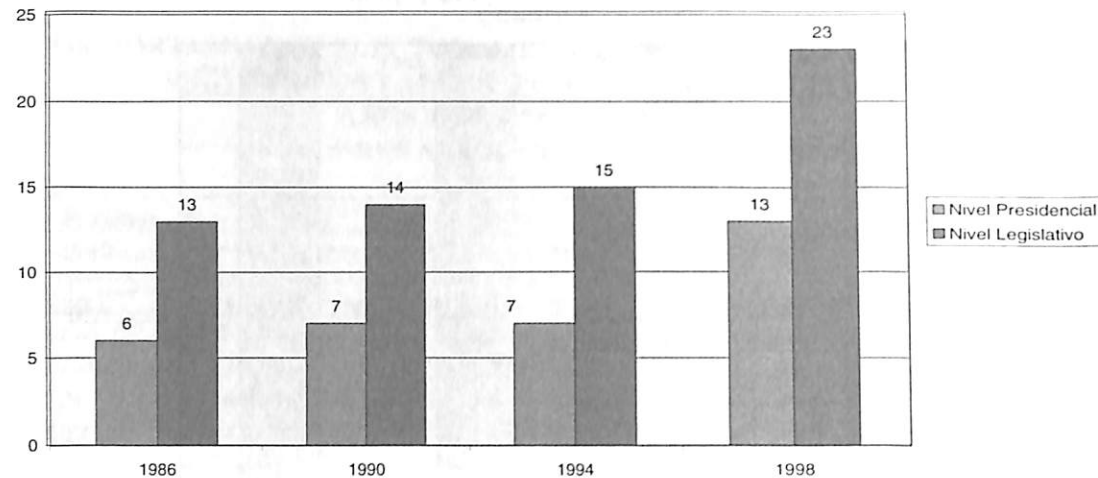
FUENTE: *Cuadro 1*

Cuadro 2
NÚMERO DE PARTIDOS POLÍTICOS PARTICIPANTES EN EL NIVEL
PRESIDENCIAL Y LEGISLATIVO EN LAS ELECCIONES
DE 1986, 1990, 1994 Y 1998.

Año	Nivel Presidencial	Nivel Legislativo
1986	6	13
1990	7	14
1994	7	15
1998	13	23

FUENTE: *Tribunal Supremo de Elecciones*

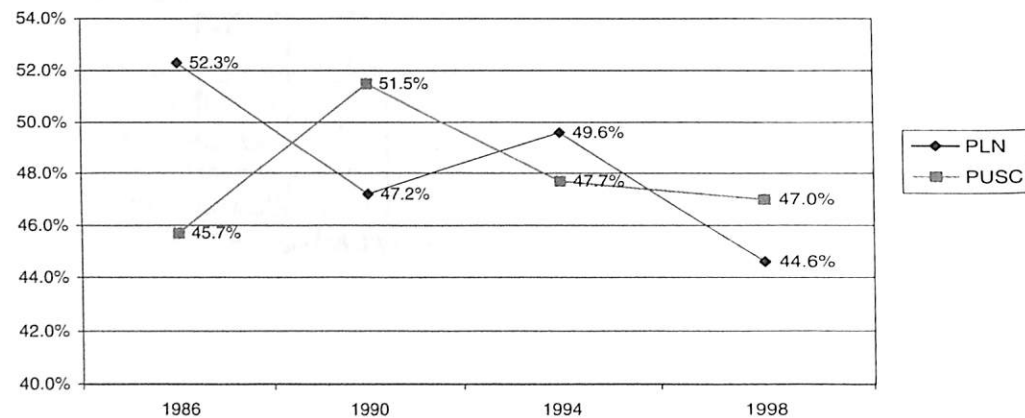
Gráfico 2
NÚMERO DE PARTIDOS POLÍTICOS PARTICIPANTES EN EL NIVEL
PRESIDENCIAL Y LEGISLATIVO EN LAS ELECCIONES
DE 1986, 1990, 1994 Y 1998



FUENTE: Cuadro 2

Una segunda característica radica –si a partir del cuadro 1 observamos los datos de cada elección presidencial en una perspectiva dinámica–, en una tendencia a que se reduzca la diferencia en el porcentaje de votos válidos entre el partido ganador y el perdedor: en 1986 fue de 6,6%; en 1990, de 4,3%; y en 1994, de 1,9% (Rovira Mas, 1994, 41), lo que puede apreciarse mejor mediante el gráfico 3.

Gráfico 3
COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE,
SEGÚN PORCENTAJE DE VOTOS VÁLIDOS
POR PARTIDOS MAYORITARIOS.
AÑOS 1986, 1990, 1994 Y 1998



FUENTE: Cuadro 1

Esta tendencia no hace sino refrendar la gran paridad de fuerza electoral que caracteriza a los principales contendientes dentro del bipartidismo costarricense y en esa misma medida –y como un corolario suyo– presiona a ambas agrupaciones hacia una lucha eleccionaria en la que se minimicen los riesgos de enajenarse circunstancialmente la voluntad de determinadas categorías sociales o grupos de electores, puesto que el correrse tal albur las podría conducir a la derrota. A su vez, la índole de una competencia tan apretada las aleja de los extremos ideológicos, las impulsa hacia el centro de tal espectro, incentiva una reducción de las diferencias que pudo haber habido entre ellas y refuerza su condición de partidos “atrapatodo” (*catch-all parties*), que son los que tienden a predominar en el mundo de nuestros días (Oppo, 1981, 1188-1190). Ya desde 1990 había destacado la proclividad que observaba hacia lo que entonces describí como “mimetismo ideológico” (Rovira Mas, 1990, 51) dentro del sistema partidista de Costa Rica, que igualmente ha tendido a producir ofertas programáticas y electorales bastante parecidas, todo ello precisamente como parte y consecuencia de esta *mecánica* de funcionamiento del sistema de partidos políticos, que se caracteriza por una alta concentración de votos y mínimas diferencias en los resultados electorales entre los principales contendientes. Mimetismo ideológico –como igualmente lo he subrayado en diversos trabajos–, que difiere sustancialmente de lo acontecido entre el PLN y los partidos o coaliciones que se le opusieron durante el estilo nacional de desarrollo seguido por el país entre 1950-1980, cuando no sólo el contexto histórico era diferente sino también cuando no existía el bipartidismo y la específica *mecánica* de confrontación que le es propia (Rovira Mas, 1990, 55; y 1994, 46).

Una tercera característica se puede encontrar en la tendencia a la alternancia en el acceso al Gobierno: en 1986, lo alcanzó el PLN (Oscar Arias Sánchez); en 1990, el PUSC (Rafael Angel Calderón Fournier); y en 1994, nuevamente el PLN (José María Figueres Olsen). No que ella sea una condición necesaria para confirmar la naturaleza de este sistema de partidos, mas sí como una cualidad que se reitera en “la era del bipartidismo” en Costa Rica (Rovira Mas, 1994, 45).

Habría que llamar la atención sobre el hecho de que entre 1953 y 1970 ya se había experimentado la alternancia, lo que no poco contribuyó a la consolidación del régimen político democrático representativo en el país, pues la literatura teórica ha insistido en la importancia de las victorias de los partidos opositores y de su subsecuente acceso al Gobierno, como un expediente que favorece la legitimidad del régimen político en sus primeros estadios de funcionamiento (Huntington, 1991, 266-267). Pero la de entonces fue una alternancia diferente, como ya lo veremos más adelante: en las dos oportunidades en que la oposición al PLN obtuvo la Presidencia, no pudo, sin embargo, lograr una mayoría de diputados en la Asamblea Legislativa, que el PLN retuvo.

En todo caso, es pertinente subrayar que con un bipartidismo con las características hasta aquí esbozadas –con diferencias tan pequeñas en los resultados finales entre los dos protagonistas; con esa inclinación a que se reduzcan las distancias ideológicas, las diferencias programáticas y en materia de ofertas electorales; y con márgenes de maniobra en la acción gubernativa bastante reducidos (a partir de constricciones internas y provenientes del contexto internacional) de que dispone el partido victorioso para efectivamente satisfacer desde el Poder Ejecutivo sus propuestas de campaña, poco comedidas casi siempre–, no es difícil entender que haya una franja de electores, con inexistente o escasa identificación partidaria, que apueste al cambio cada cuatro años e influya decisivamente en el resultado definitivo del cotejo electoral.

Una cuarta característica a señalar consiste en la tendencia, cierta pero muy moderada, al incremento del número de partidos políticos participantes en los eventos electorales de 1986, 1990 y 1994, sobre todo en el nivel provincial o de elección de diputados, tal como puede apreciarse en el cuadro 2 y en el gráfico 2.

Una quinta característica a referirse es la tendencia a que los partidos políticos pequeños reciban una reducida cantidad de votos en las elecciones de 1986, 1990 y 1994, en el nivel presidencial: en el primero de estos años, el 2% de los votos válidos; en el segundo, alrededor del 1,3%; y en el último, menos del 3%, proporciones que han debido de repartirse entre cuatro y cinco partidos diferentes (véase el cuadro 1). Desde luego que esto es una consecuencia de la primera de las características aquí comentadas, pero es útil mencionarla por aparte porque ella es un indicador de la debilidad tan acusada que patentizan, en este nivel electoral, las fuerzas políticas alternativas al núcleo del bipartidismo.

Hay que tomar en cuenta que dado el proceso histórico de constitución de este sistema partidario y de fijación-reproducción de las lealtades partidarias hacia las formaciones mayoritarias, que a dicho proceso le ha sido inherente, en el nivel de la elección presidencial se ha venido imponiendo en la percepción del elector nacional lo que he denominado “el círculo de hierro de los sistemas bipartidistas”. Una frase que he pedido prestada a John Peeler ayuda a esclarecer lo que quiero significar con esta idea: “Puntos de vista alternativos permanecen marginales porque a ellos les es negada la posibilidad de obtener el apoyo de las masas. Y no pueden obtener el apoyo de las masas porque nadie los toma en serio ya que no cuentan con el apoyo de las masas” (Rovira Mas, 1990, 55; y Peeler, 1985, 125, traducción mía de la frase de Peeler).

Una sexta característica es la tendencia en el comportamiento de los votantes en la elección de los diputados a la Asamblea Legislativa con respecto a los dos partidos mayoritarios y sus efectos. En los tres comicios precedentes en esta “era del bipartidismo”, los costarricenses han apostado por el partido ganador del Ejecutivo para que igualmente disponga de una mayoría de diputados en

la Asamblea Legislativa, aunque sólo en las dos primeras oportunidades le han otorgado a la formación victoriosa una mayoría absoluta de congresistas (29 diputados en 1986 y en 1990, y 28 en 1994, como puede observarse en el cuadro 3). De igual modo, se hace manifiesta una alta concentración del número de diputados entre los dos partidos principales: más del 94% del total de ellos en esos dos primeros años, y casi el 93% de los congresistas en 1994 (Rovira Mas, 1994, 41) (véase el gráfico 4).

Cuadro 3
NÚMERO DE DIPUTADOS ELECTOS SEGÚN PARTIDOS
POLÍTICOS EN LAS ELECCIONES DE 1986, 1990, 1994 Y 1998.
VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS.

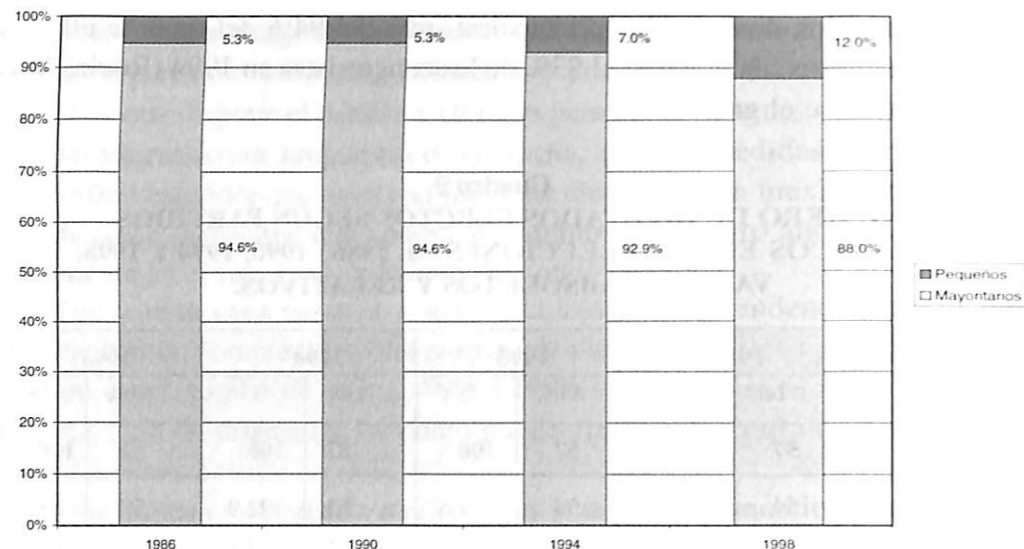
Partidos Políticos	1986		1990		1994		1998	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total	57	100	57	100	57	100	57	100
<i>Mayoritarios</i>	54	94,6	54	94,6	53	92,9	50	88,0
PLN	29	50,8	25	43,8	28	49,1	23	40,5
PUSC	25	43,8	29	50,8	25	43,8	27	47,5
<i>Pequeños</i>	3	5,3	3	5,3	4	7,0	7	12,0
Izquierda (1)	2	3,5	1	1,8	–	–	–	–
Provincial (2)	1	1,8	2	3,5	2	3,5	1	1,8
Otros (3)	–	–	–	–	2	3,5	6	10,2

FUENTE: *Elaboración propia a partir de datos oficiales del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.*

NOTAS:

- (1) *En 1986, cada una de las dos coaliciones, Pueblo Unido y Alianza Popular eligió un diputado. En 1990, el único diputado fue el de la Coalición Pueblo Unido.*
- (2) *En 1986, el Partido Unión Agrícola Cartaginesa. En 1990, el Partido Unión Agrícola Cartaginesa, y el Partido Unión Generaleña por San José. En 1994, el Partido Unión Agrícola Cartaginesa, y el Partido Agrario Nacional por Limón. Y en 1998, el Partido Acción Laborista Agrícola por Alajuela.*
- (3) *En 1994, los dos diputados fueron del Partido Fuerza Democrática. Y en 1998, uno del Partido Movimiento Libertario, uno del Partido Renovación Costarricense, uno del Partido Integración Nacional y tres del Partido Fuerza Democrática.*

Gráfico 4
PORCENTAJE DE DIPUTADOS ELECTOS SEGÚN PARTIDOS POLÍTICOS
MAYORITARIOS Y PEQUEÑOS EN LAS ELECCIONES
DE 1986, 1990, 1994 Y 1998



FUENTE: Cuadro 3

Corresponde aquí puntualizar lo que ha sido destacado por Oscar Fernández. Este investigador ha puesto de relieve el hecho de que reiteradamente el PLN y el PUSC han venido obteniendo una mayor cantidad de votos para la papeleta presidencial que para la de diputados, mientras que los partidos pequeños, por el contrario, han obtenido un mayor respaldo para esta segunda (contrástense el cuadro 1 con el 4, por una parte, y el gráfico 1 con el 5, por otra). Su hipótesis apunta a una racionalidad subyacente en el comportamiento del elector nacional, según la cual aquellos que carecen de una identificación partidaria fuerte que los incline por los protagonistas principales del bipartidismo o los que simplemente son simpatizantes de otras formaciones, pero que no se engañan en torno a cuáles pueden ser los probables vencedores, voten a ganar por uno de estos dos para no “desperdiciar” su voto en el ámbito presidencial, al mismo tiempo que en la papeleta para diputados manifiestan más nítidamente su genuina preferencia para esa elección. Una cuestión que se deduce de esta interpretación es que un indicador, si bien aproximado, para medir la identificación partidaria de los electores consistiría precisamente en observar la forma como se distribuye el voto entre los partidos en la papeleta para la elección de los congresistas (Fernández, 1996, 149-151).

Cuadro 4
COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS,
SEGÚN VOTOS VÁLIDOS POR PARTIDOS POLÍTICOS.
AÑOS 1986, 1990, 1994 Y 1998.
VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS.

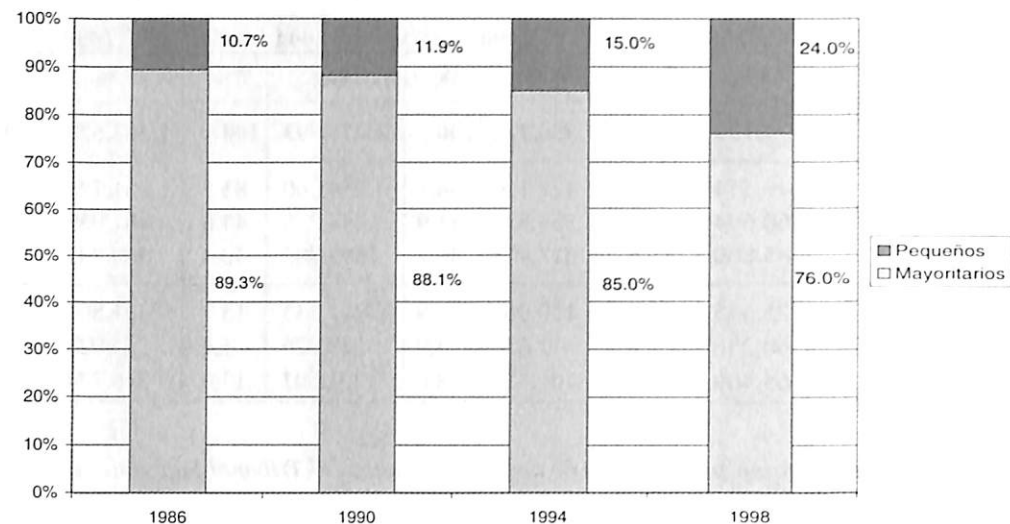
Partidos Políticos	1986		1990		1994		1998	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total	1.172.199	100	1.336.172	100	1.475.593	100	1.383.527	100
<i>Mayoritarios</i>	1.046.554	89,3	1.177.110	88,1	1.254.060	85	1.051.725	76
PLN	560.694	47,8	559.632	41,9	658.258	44,6	481.933	34,8
PUSC	485.860	41,5	617.478	46,2	595.802	40,4	569.792	41,2
<i>Pequeños</i>	125.645	10,7	159.062	11,9	221.533	15	331.802	24
Izquierda (1)	60,236	5,2	52.636	3,9	20.026	1,4	15.028	1,1
Otros (2)	65,409	5,5	106.426	8,0	201.507	13,6	316.774	22,9

FUENTE: *Elaboración propia a partir de datos oficiales del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.*

NOTAS:

- (1) *En 1986, la izquierda participó dividida en dos coaliciones, Pueblo Unido y Alianza Popular. En 1990, además de concurrir con la coalición Pueblo Unido, se hizo presente con el Partido del Progreso y con el Partido Revolucionario de los Trabajadores en Lucha. En 1994, lo hizo con el Partido Vanguardia Popular. Y en 1998 concurrió con el Partido Pueblo Unido, diferente a la coalición del mismo nombre.*
- (2) *En 1986: Partido Independiente (PI), Partido Republicano Nacional, Partido Alianza Nacional Cristiana (PANC), Partido Unión Generaleña (PUGEN), Partido Unión Agrícola Cartaginesa (PUAC), Partido Acción Democrática Alajuelense (PADA), Partido Alajuelense Solidario (PAS), Partido Auténtico Limonense (PAL), y Partido Nacional Democrático. En 1990: PI, PANC, PUGEN, Partido Nacional Independiente (PNI), PAS, Partido Acción Laborista Agrícola (PALA), PUAC, Partido Agrario Nacional (PAN), y el PAL. En 1994: PI, PANC, PUAC, PADA, PAN, PAL, PALA, PNI, PUGEN, Partido Guanacaste Independiente (PGI), Partido Convergencia Nacional (PCN) y Partido Fuerza Democrática (PFD). Y en 1998: PI, PANC, PUAC, PUGEN, PAN, PAL, PALA, PNI, PGI, PCN, PFD, PADA, Partido Movimiento Libertario (PML), Partido Cambio Ya (PCY), Nuevo Partido Democrático (NPD), Fuerza Agraria de los Cartagineses (FAC), Partido Renovación Costarricense (PRC), Partido Integración Nacional (PIN), Partido Rescate Nacional (PRN), y el Partido Demócrata (PD).*

Gráfico 5
COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS
SEGÚN PORCENTAJE DE VOTOS VÁLIDOS POR PARTIDOS
MAYORITARIOS Y PEQUEÑOS.
AÑOS 1986, 1990, 1994 Y 1998



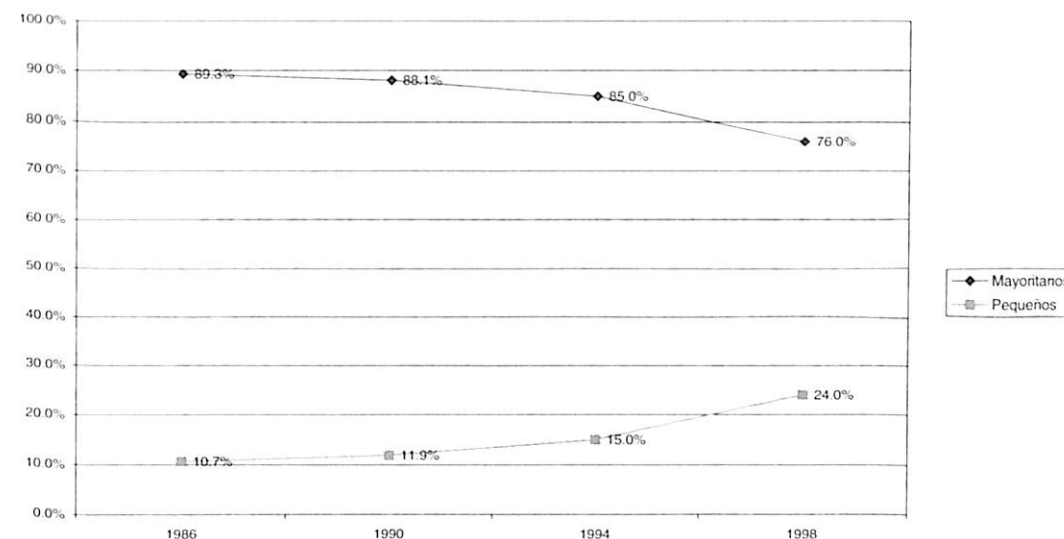
FUENTE: Cuadro 4

Una séptima característica que se puede constatar en este periodo del bipartidismo, nos lleva precisamente a observar la representación que tienden a alcanzar los partidos pequeños en la Asamblea Legislativa y a prestarle más atención a la tendencia en el número de votos que han venido recibiendo para elegir a sus diputados, visto esto último desde una perspectiva dinámica.

Los partidos pequeños han alcanzado en los comicios de 1986, 1990 y 1994 la cantidad de 3 diputados en las dos primeras (algo más del 5% del total) y cuatro en la última (7%). Es de destacar que de estos diez congresistas, cinco –y al menos uno en cada ocasión– han sido electos por partidos de alcance provincial. Conviene aquí aludir al hecho de que la representación alcanzada en el Parlamento por estos partidos constituye un fenómeno reiterado de la política electoral costarricense a partir de 1974, luego de dos décadas sin presencia legislativa, pero habría que constatar ahora que en el periodo que se analiza ha cobrado un poco más de fuerza, como se puede corroborar observando el cuadro 3.

Más significativo aún es llamar la atención, independientemente del número de legisladores electos, sobre la propensión o tendencia, que se puede corroborar en el cuadro 4 y mejor aún mediante el gráfico 6, a una creciente participación de los votos de los partidos pequeños en el total de los sufragios emitidos para diputaciones en cada una de las elecciones de 1986 a 1994: en el primero de estos años, el 10,7%; en el segundo, el 11,9%; y en 1994, el 15%.

Gráfico 6
COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS,
SEGÚN PORCENTAJE DE VOTOS VÁLIDOS POR PARTIDOS
MAYORITARIOS Y PEQUEÑOS.
AÑOS 1986, 1990, 1994 Y 1998



FUENTE: Cuadro 4

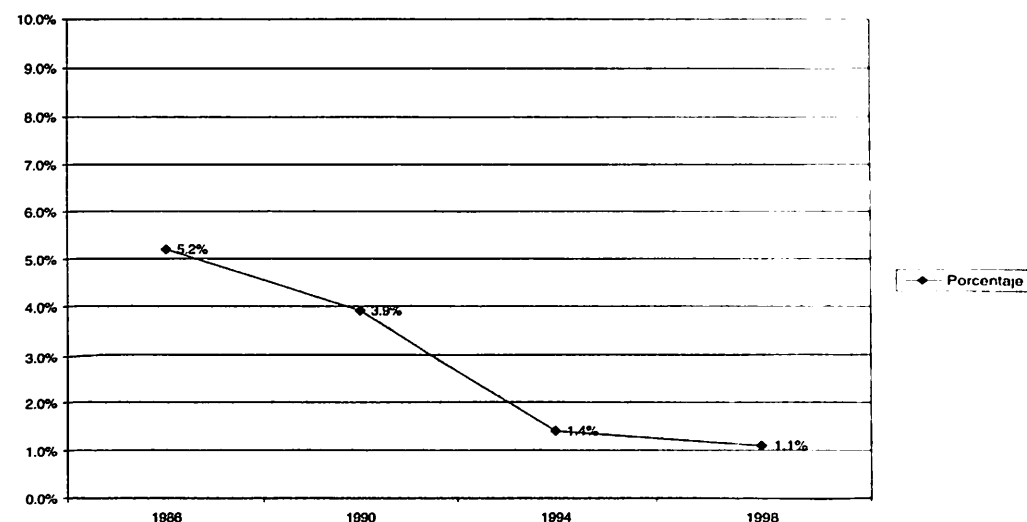
Una octava característica que quiero relevar, radica en la tendencia a la casi desaparición de las fuerzas políticas de izquierda del escenario electoral de Costa Rica. Después de sus mayores logros en materia de representación en el Congreso en toda la segunda mitad del siglo XX, concretamente durante los años 1978-1982 (4 diputados, de los cuales 3 de la Coalición Pueblo Unido, y uno del Partido Frente Popular Costarricense, de tendencia maoísta encubierta) y 1982-1986 (otra vez cuatro congresistas, pero únicamente de la Coalición Pueblo Unido), las organizaciones de izquierda empezaron a declinar aceleradamente, como puede ser visto en los cuadros 3 y 4, y apelándose al gráfico 7 (Rovira Mas, 1990, 47-48 y 50-51; y 1994, 42).

Es interesante tomar nota de que ni siquiera en el momento de la peor crisis económica (1980-1982) sufrida por el país en la segunda parte del siglo XX, que coincidió con la crisis política de Centroamérica, la izquierda, por razones que sería prolijo aportar aquí, haya podido prosperar políticamente. Lo anterior parecería ser una consecuencia, al menos en parte, de esa condición centrípeta, históricamente constituida y reforzada, de la cultura política y del espectro ideológico nacional, que en esta “era del bipartidismo” no ha venido sino a fortalecerse aún más.

No puede obviarse el hecho, no obstante, de que un partido como Fuerza Democrática haya venido alcanzando cierto éxito electoral, en un primer mo-

mento en la elección de 1994. Y sería ignorancia soslayar que se trata de una formación conformada y liderada, entre otros, por grupos de profesionales, de intelectuales y de trabajadores, con antecedentes de militancia en los partidos de izquierda. Pero lo que interesa subrayar es la circunstancia de que a su éxito contribuye su voluntad de no presentarse ante el electorado como una nueva versión, por más remozada que se quiera, de la izquierda que lucha por el socialismo en Costa Rica.

Gráfico 7
COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS,
SEGÚN PORCENTAJE DE VOTOS VÁLIDOS PARA
PARTIDOS POLÍTICOS DE IZQUIERDA.
AÑOS 1986, 1990, 1994 Y 1998



FUENTE: Cuadro 4

La novena característica que quiero presentar se centra en el importante tema del abstencionismo. Su comportamiento histórico hace palpable tres tendencias bastante claras (Rovira Mas, 1990, 48; y 1994, 43). Los mayores niveles de abstencionismo (32,8% en 1953 y 35,8% en 1958) que evidencia la democracia electoral costarricense, propios de los dos eventos electorales de los años cincuenta, son explicables por el resultado de la guerra civil de 1948: varias de las élites políticas rivales (calderonistas y comunistas) se automarginan de la liza electoral, al desconocer en un principio el régimen político que emerge tras el gobierno de facto de Figueres y de la Constitución de 1949, en cuya Asamblea Nacional Constituyente no participaron, además de que intentarían retornar mediante el recurso de las balas y no el de los votos en 1948 y 1955. Los calderonistas reingresarán al combate por estos en 1958, pero con reticencias, aunque ya no dudarán en hacerlo a partir de 1962. Los comunistas, empe-

ro, una fuerza política menor, tendrían que enfrentarse a una exclusión también de orden legal, lo que les dificultaría su incorporación plena a la arena electoral hasta mucho después. A partir del último de los años aludidos, emerge una segunda tendencia que acompaña a la progresiva normalización de la vida político-electoral en el marco de una democracia representativa operante y aceptada por los más, que se consolida y cuya legitimidad se ve reforzada por la eficacia que muestran los gobiernos sucesivos en el terreno socioeconómico: el abstencionismo entonces se desploma hasta menos del 20% y se localizará con persistencia por debajo de este valor. La tercera tendencia —el evento, sea dicho con mayor exactitud, que obliga a matizar lo anterior—, se produce en 1982, cuando el país celebra sus elecciones en febrero en el marco de la crisis económica. Lo que sorprende más bien, habida cuenta de la hondura de la crisis, es que el incremento en el abstencionismo en tales circunstancias fuera tan bajo (alcanzó un total del 21,4%, es decir, apenas un 2,7% mayor que en 1978), aunque una hipótesis a considerar como recurso explicativo de este hecho pueda ser la elevada credibilidad que en materia de gestión gubernativa tenía el PLN a esas alturas y la ausencia de desconfianza hacia él después de cuatro años en la oposición, todo lo cual quizás fue lo que produjo que el 58% de los electores le dieran su voto como una alternativa sólida y confiable para enfrentar la aguda crisis económica.

En cuanto a la abstención en el periodo del bipartidismo (véase el cuadro 5 y el gráfico 8), los valores vuelven a localizarse en cada elección precisamente dentro de aquellos prevalecientes durante los años 1962-1978, concretamente entre 18% y 19%, los más bajos de Centroamérica y sin duda alguna entre los menores de toda América Latina.

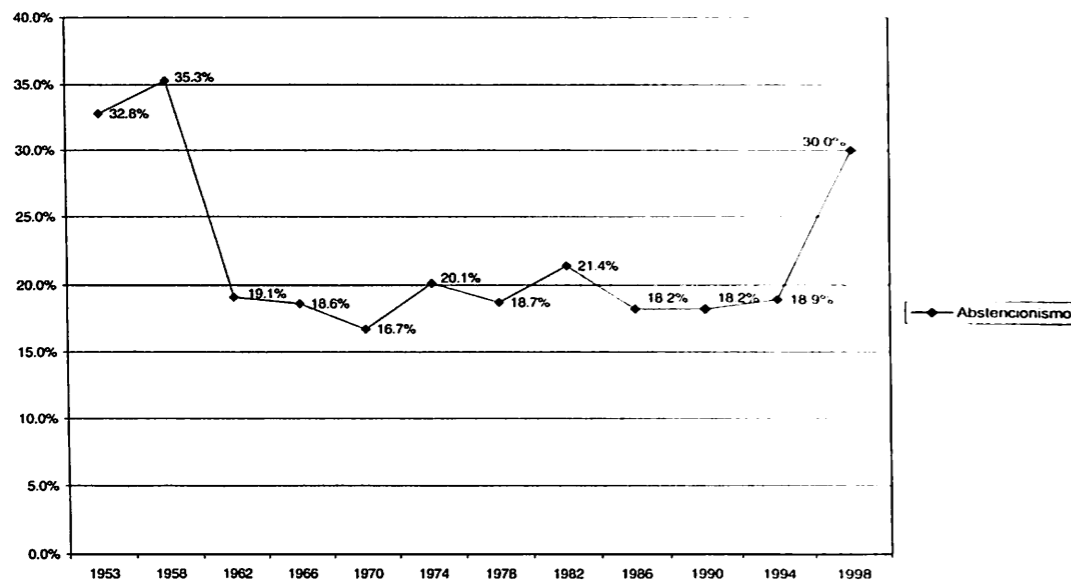
Algunas de las características generales de esta categoría de ciudadanos, identificadas por Hernández (1990-1991, 129-134) para el caso de algunos de los eventos electorales anteriores, concretamente para el de 1982 —el último previo al periodo del bipartidismo—, han sido estas: una mayor proporción son mujeres, residentes de zonas rurales, analfabetos, y de estratos ocupacionales bajos (en un conjunto de categorías que van desde profesionales, la más alta, hasta obreros, jornaleros y agricultores, la más baja). Por último, este investigador identificó, en una distribución de grupos etáreos por cada cuatro años a partir de los 18 de edad, que el localizado entre 18 y 21 años, lo mismo que los situados a partir de los 34-37 y así sucesivamente hasta 65-69, mostraban un abstencionismo intragrupo menor que el valor nacional. En cambio, a partir del grupo de 22-25 años y hasta el de 30-33 inclusive, y luego a partir de los grupos con 70 años o más, el abstencionismo intragrupo era mayor que el valor en el nivel nacional en esa elección.

Cuadro 5
% DE ABSTENCIONISMO EN LAS ELECCIONES
DE 1986, 1990, 1994 Y 1998

Año	%
1986	18,2
1990	18,2
1994	18,9
1998	30,0

FUENTE: Tribunal Supremo de Elecciones.

Gráfico 8
PORCENTAJE DE ABSTENCIONISMO EN LAS ELECCIONES
DE 1953 HASTA 1998



FUENTE: Tribunal Supremo de Elecciones.

Comportamiento al que no es difícil conseguirle explicaciones plausibles y de sentido común. En el primer tramo de estas categorías etáreas, prevalecería el entusiasmo por llegar a las urnas por primera vez en la vida y hacer uso de la reluciente cédula de identidad, que asegura la mayoría de edad y la condición de ciudadanos de la asociación política. En los últimos tramos, por contraste, lo que podría desempeñar un papel importante es el cansancio frente a una rutina ya bien conocida, la enfermedad y las dificultades físicas para concurrir a las juntas receptoras de votos. A su vez, para explicar lo que sucede con el segundo y el tercero de los anteriores conjuntos de tramos etáreos, Hernán-

dez sugiere la siguiente explicación: “pueden estar influyendo las preocupaciones y frustraciones a las que se ven expuestos los jóvenes durante la búsqueda de identidad, trabajo o esposa, que interfieren con preocupaciones como las de votar. El aumento de la participación a partir de los 26 años [sic] posiblemente está asociado a un aumento de la concientización política y madurez ciudadana al comenzar los ciudadanos a asumir roles más adultos (matrimonio, crianza de los hijos, desempeño de un puesto, etc.), que los ponen en mayor contacto con la sociedad, el Estado y sus instituciones, motivándolos a evaluar críticamente la distribución de los recursos públicos y a participar en las elecciones” (Hernández, 1990-1991, 132). Explicaciones todas que indudablemente deberían ser sometidas a análisis más sistemáticos aplicados a un mayor número de eventos electorales.

En todo caso, es oportuno señalar que en el estudio que he venido emprendiendo de “la era del bipartidismo” a partir precisamente de los comicios generales de 1986, 1990 y 1994, he corroborado, en los tres procesos electorales, la corriente abstencionista según categorías etáreas arriba mencionada e identificada por Hernández. Si se toma en cuenta la importancia cuantitativa de las categorías de electores localizados entre los 18 y los 33 años (52% del padrón electoral en 1986, 50% en 1990, y 46% en 1994, participación en el total que ha venido disminuyendo por el proceso de envejecimiento de la población nacional), tendremos una indicación más sugestiva del porqué de la conveniencia de emprender un estudio detallado y cuidadoso de estas categorías (sin excluir al tramo etéreo que va de 18 a 21 años, no obstante su mayor inclinación a sufragar hasta 1994), pues aquí seguramente se encuentra una de las principales claves –mas no la única– del abstencionismo en los eventos que se han venido celebrando en Costa Rica en los últimos años.

La otra característica que es imprescindible apuntar, por lo demás bastante conocida, es la distribución ecológica del abstencionismo: las provincias con un valor superior al nacional son Limón y Puntarenas, mientras que San José se localiza alrededor del valor de todo el país; por su parte, Alajuela, Cartago, Heredia y, sorprendentemente, Guanacaste, se han venido situando claramente por debajo del valor nacional. Esta proposición es verdadera para las tres elecciones anteriores a la de 1998, aunque también lo es, en gran medida y sólo con algunas excepciones, para toda la historia electoral de la democracia representativa costarricense que va de 1953 en adelante.

La décima de las características que quiero poner de relieve, lleva al tema de los votos nulos y en blanco en cada una de estas tres elecciones que aquí se analizan. En este punto, el comportamiento también ha sido bajo y reiterado. En cuanto a los votos nulos, los valores relativos se han localizado en alrededor del 2% de los costarricenses que efectivamente asistieron a sufragar el día de las elecciones; y los votos en blanco han sido menos del 0,5% de este último con-

junto. De modo que entre ambos tipos de votantes han sumado aproximadamente el 2,5% (Rovira Mas, 1990, 49, nota 1 del cuadro 2; y 1994, 41, nota 1 del cuadro 1).

LA CAMPAÑA ELECTORAL PARA LOS COMICIOS DE 1998

La dinámica electoral costarricense que culmina cada cuatro años en el primer domingo de febrero, cuando se celebran los comicios generales para renovar a los titulares de los más importantes cargos públicos, es acusadamente larga para los aspirantes y sus simpatizantes inmediatos, dado el interés existente en el país por participar de distintas maneras y en diferentes grados a lo largo y ancho del proceso electoral que, con un estricto sentido de realidad aunque pueda parecer exagerado, se reinicia tan pronto se cierran las urnas de la elección precedente.

Pero la primera de sus principales etapas llega a su punto culminante con las desde 1977 institucionalizadas convenciones o elecciones primarias, que hasta el momento principalmente las han venido realizando las dos formaciones políticas mayoritarias, el PLN y el PUSC (y antes de 1986, las coaliciones que antecedieron a este último partido).

La legislación existente en Costa Rica relacionada con esta institución de los partidos políticos que son las convenciones es escasa e indirecta y hay aquí todo un ámbito de la mayor significación sobre el cual es urgente normar, no sólo para estimular los procesos internos de democratización de los partidos sino para que también su credibilidad quede garantizada.

En todo caso, desde un punto de vista sociológico, las convenciones partidarias en Costa Rica han venido cumpliendo algunas funciones y han tenido algunas derivaciones que es oportuno mencionar, clarificadas por Oscar Fernández: 1) resuelven de un modo competitivo y más abierto las disputas por las candidaturas al principal cargo público del país; 2) ordenan hasta cierto punto las aspiraciones presidenciales; 3) constituyen demostraciones de fuerza o de debilidad para diferentes actores, tanto partidarios como para sus fracciones y los líderes de éstas; 4) crean condiciones que pueden conducir a celebrar negociaciones posteriores a su desenlace, con el fin de sanar las heridas y aglutinar a los partidos para su batalla final el día de los comicios generales, lo que puede traducirse en dinámicas de reparto de beneficios políticos entre los principales actores contendientes y sus grupos de soporte; y 5) exponen anticipadamente a los partidos y a sus candidatos frente a sus futuros adversarios, no sólo en lo relativo a sus fortalezas y debilidades cuantitativas y organizativas, sino también en lo concerniente a las ideologías, los temas de campaña y las trayectorias personales de los aspirantes como hombres públicos (Fernández, 1994, 79-96).

Uno de los rasgos particulares de este proceso electoral fue precisamente el hecho de que solamente uno de los dos partidos mayoritarios realizó una convención, como siempre lo ha hecho desde finales de los setenta, para dirimir cuál sería el candidato del PLN. En la "era del bipartidismo" el PUSC no siempre ha recurrido a las convenciones, aunque sí lo hiciera para los procesos electorales de 1990 y 1994.

De las elecciones inmediatamente anteriores habían quedado muy claras algunas cosas dentro del PUSC: en primer lugar, que el candidato, el Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, derrotado entonces por apenas menos del 2% de los votos válidos frente a Figueres Olsen —en los segundos comicios más reñidos de la posguerra, tras los de 1966 cuando la diferencia entre el partido ganador y el perdedor fue de tan sólo menos del 1% de tales votos a favor de una coalición opositora al PLN— tenía la prerrogativa de volver a aspirar en nombre de la agrupación. En segundo lugar, que contando con el respaldo de los principales líderes y con una implantación en muchos sectores de la base de la formación debido a sus dos anteriores campañas electorales —una como precandidato derrotado frente a Calderón Fournier en 1988 y la otra como candidato presidencial también vencido en 1994— era muy costoso, en términos financieros y políticos, oponerse. En todo caso, el Dr. Rodríguez, conocedor de las dificultades que había padecido para unir al Partido en la ocasión anterior tras la convención y sabedor también de la tendencia existente desde 1986 a una reducción en la proporción de votos que distancian al ganador del perdedor en las elecciones nacionales (véase el cuadro 1 y el gráfico 3), desarrolló una estrategia encaminada a evitar las contiendas internas, soslayar la convención y organizar unificadamente desde el principio a su partido. El éxito de esta estrategia le permitió a esta organización tomar la iniciativa política tempranamente durante la campaña.

Un contratiempo capital tuvo que confrontar la candidatura de Rodríguez. El propio aspirante y varios de los más prominentes líderes del PUSC viajaron subrepticamente a México en el mes de mayo de 1997 con el fin de reunirse con el político del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y empresario muy acaudalado de ese país, el profesor Carlos Hank González, con el fin, presumiblemente, de conseguir fondos para la campaña que se avecinaba. No contaban, empero, con que a su regreso nocturno en un avión enviado especialmente para la oportunidad, algunos medios de comunicación los estarían esperando para pedirles explicaciones, sobre todo a raíz de algunas informaciones que empezaron a difundirse y que en apariencia relacionaban a Hank con acciones vinculadas al mundo del narcotráfico internacional. Este fue el principal y más grande escollo de la campaña de Rodríguez. El escándalo subsecuente produjo que el candidato del PUSC, cuya estrategia se había ido ejecutando con claridad y eficacia hasta entonces, con el trasfondo además de un gobierno del PLN que da-

ba muestras por dos años consecutivos –1995 y 1996– de una mala administración de la economía, decayera en las intenciones de voto de los electores en las diferentes encuestas realizadas en los tres meses posteriores al evento. De todos modos, no sería sino a partir de setiembre que la situación de Rodríguez volvería paulatinamente a mejorar, pero no tanto como hubiera podido esperarse de un partido que luchaba contra un contendiente atascado, como ya lo veremos, en conflictos internos que no cesaban y que a todas luces patentizaba un considerable rezago en su ingreso pleno a la campaña.

Por su parte, el PLN llevó a cabo una vez más su convención, que anticipaba un resultado conocido de antemano, aunque no lo fuera por completo debido a las circunstancias que rodearon finalmente la contienda interna. Ciertamente, que Corrales ganaría era asunto sabido, mas no así la magnitud exacta de su victoria ni se adelantaba el fraude que se cometió. El domingo primero de junio se realizó la actividad electoral, a la que concurren apenas 163 483 electores (8% del padrón electoral), el número más bajo alcanzado por esta agrupación durante “la era del bipartidismo”, número además muy contrastante con lo acontecido cuatro años atrás, cuando casi se triplicó este número con una participación convencional de 475 845 electores (25,64% del padrón). El triunfo de Corrales se concretó mediante el 72,68% de los votos válidos contra el 27,32% alcanzado por el Dr. Walter Coto Molina. Pero lo verdaderamente inesperado fue el fraude que se produjo durante la convención, que llevó a la anulación de 29 611 votos por parte del Tribunal de Elecciones Internas del PLN, lo que no impidió el reconocimiento de la victoria de Corrales y su declaratoria inicial como candidato oficial del PLN (Álvarez, 1997, 57-64).

Sin duda alguna, José Miguel Corrales ha sido, a lo largo de su prolongada trayectoria en el PLN, un liberacionista díscolo. En dos oportunidades diputado a la Asamblea Legislativa, en las cuales hizo gala de su autonomía de criterio e independencia política, hombre probo y tozudo, fue el precandidato que quedó de segundo entre varios en la convención de 1993, de la que saldría como aspirante presidencial Figueres Olsen. Desde entonces amplió su distancia frente a la cúpula de la dirigencia partidaria, que lo ha visto con mucho recelo. Además, a raíz de la consulta popular hecha en 1993 a los liberacionistas, planteada simultáneamente con la realización de la convención y a propósito de la modalidad de escogencia de los futuros candidatos a puestos de diputados, consulta que abrumadoramente se inclinó por la elección directa de los aspirantes, fórmula que sin embargo fue eludida por el órgano superior del Partido como el medio de selección de sus candidatos para las elecciones de 1998 y pospuesta para ser llevada a la práctica con motivo del primer evento electoral del siglo XXI, Corrales presentó ante la Sala Constitucional del Poder Judicial un recurso de inconstitucionalidad en contra de la decisión adoptada por la Asamblea Nacional del PLN, enfrentándose así una vez más a sectores de la dirigencia del

Partido. Por otra parte, al solicitar Coto la anulación de la convención de 1997 por el fraude detectado y pese a la resolución favorable a la candidatura de Corrales adoptada por el propio Tribunal de Elecciones Internas del PLN al reconocer que los votos anulados no alteraban el hecho esencial de la escogencia efectuada por los liberacionistas ese primero de junio, el propio Corrales recurrió al Tribunal Supremo de Elecciones para que fuera esta instancia la que despejara las dudas que hubiera podido generar su elección. Adicionalmente, no concretó negociaciones con el precandidato derrotado en la convención del PLN. Y, por si lo anterior no fuera suficiente en términos de resentimientos y voluntades encontradas, Corrales demandó de los aspirantes a puestos de diputados una foja limpia de cuestionamientos legales o morales, inclusive en el caso de aquellos que se encontraban ventilando procesos judiciales aún irresueltos y cuyo desenlace aún se desconocía. En suma, por varios meses a partir del primero de junio el electorado del país observó un panorama extraordinariamente confuso en el seno del PLN. En otras palabras, el PLN no hacía sino transmitir la imagen de una agrupación que patentizaba un agudo conflicto interno, con liderazgos cuestionados, con una credibilidad venida a menos y, por si ello no fuera suficiente, a la cabeza de un gobierno que en 1996 había conducido al país a una postración económica como no acontecía desde inicios de la década de los ochenta.

No es por ello difícil de entender que los meses transcurridos desde finales de mayo hasta agosto o acaso setiembre de 1997, hayan sido un punto de inflexión en una campaña electoral que de otra suerte quizás hubiera podido no resultar tan marcadamente diferente a las restantes en este periodo del bipartidismo en Costa Rica. Lo sucedido durante ellos en los dos partidos mayoritarios, que es a lo que hemos venido aludiendo brevemente, ha de haber generado una desconfianza y una perplejidad muy grande en los electores, con su secuela de distanciamiento de lo que estaba ocurriendo, justo en el momento en el que normalmente se esperaba el inicio del calentamiento de la campaña. Y todo ello fue, desde nuestro punto de vista, lo que probablemente incidió más en la transformación de la calidad de este proceso electoral.

La etapa de la campaña electoral que se desarrolló a partir del mes de octubre –es decir, la campaña electoral en sentido estricto desde un punto de vista formal y legal, de acuerdo a lo que dispone el Código Electoral–, se caracterizó por los siguientes rasgos que enunciaremos brevemente:

En primer lugar, por un PUSC que continuaba con la iniciativa política lograda tempranamente; que mantenía en las encuestas la preferencia del electorado, pero que recobraba de modo muy lento los puntos perdidos después de mayo, hasta estancarse en alrededor del 36% de las intenciones de voto para su candidato, es decir, aún por debajo de lo alcanzado previamente en el quinto mes del año (La Nación, 17-01-98, 4A; y La República, 15-01-98, 9A). Sus

mensajes políticos se centraban en temas tales como el crecimiento de la economía, el estímulo al empleo, el control del costo de la vida y la experiencia del candidato y de su partido para gobernar, mensajes diseñados para alcanzar a diferentes categorías de la población.

En segundo lugar, por un PLN que morosa y dificultosamente ingresaba a la palestra de la campaña, con una dirigencia en parte resentida y que fingía su activismo, al encontrarse más bien reacia a sumarse al empeño de su candidato, confiando algunos, eso sí, en la sólida y probada lealtad histórica de sus partidarios para que llegaran a las urnas el día de las elecciones. Corrales, empero, no lograba mejorar sustancialmente su posición en punto a intenciones de voto: a partir de julio empezó a decaer para estancarse a finales del año 1997 e inicios de 1998 en alrededor del 25%, lo cual lo dejaba en una gran desventaja frente a Rodríguez de cerca del 10% de las inclinaciones a votar por los dos principales candidatos a la Presidencia de la República (Cf. las anteriores referencias). Hay que destacar aquí, sin embargo, un asunto importante: mientras las cosas aparecían así en la opinión del electorado respecto de los aspirantes presidenciales, en el ámbito de las preferencias partidarias la situación era menos dispareja, pues se localizaba en alrededor del 35% para el PUSC y 31% para el PLN en enero de 1998 (La República, 15-01-98, 9A). En el caso de esta última formación política, estos datos habilitaban una última esperanza: que los liberacionistas, al final de sus cuentas sobre un candidato y sobre una gestión gubernamental muy poco convincentes, antepusieran su lealtad con el Partido el primero de febrero y llegaran a los recintos electorales apostando por una nueva victoria o por reducir los márgenes de una derrota que se insinuaba humillante.

En tercer término, por una inusitada profusión de partidos con muy poco respaldo entre los electores. Las de 1998 se convirtieron en las elecciones generales con mayor cantidad de partidos políticos presentes en los distintos niveles (presidencial, legislativo y municipal) en toda la historia electoral de Costa Rica (véase, para el periodo que aquí interesa, el cuadro 2 y el gráfico 2). En el ámbito presidencial, concurren trece formaciones, de las cuales los candidatos de once de ellas —es decir, excluyendo a Corrales del PLN y a Rodríguez del PUSC— apenas obtenían una intención de voto de entre el 7% y algo menos del 11% de los encuestados en el mes de enero de 1998. Se observaba entonces una gran dispersión de la intención de voto para los candidatos de los partidos pequeños, que mostraba una mayor preferencia por el aspirante del Partido Fuerza Democrática, el Lic. Vladimir de la Cruz. En el ámbito legislativo, compitieron 23 formaciones políticas; y en el nivel de los municipios fueron 19 en los cantones de San José, 15 en los de Alajuela, 16 en los de Cartago, 15 en los de Heredia, 14 en los de Guanacaste, 15 en los de Puntarenas y 14 en los de Limón.

Como cuarto rasgo a relevar, se encuentra el comportamiento de aquella parte cuantitativamente importante de los electores que no expresaba su preferencia por ninguno de los candidatos presidenciales y que o bien manifestaba su intención de no presentarse el primero de febrero a votar, o bien comunicaba su posición mediante el recurso a no responder, a manifestar que no sabía lo que haría o simplemente se autodefinía como no decidido aún por alguna de las opciones posibles, todo ello en las encuestas que se llevaban a cabo (los primeros, es decir, no los indecisos sino los que se manifestaban abstencionistas llegaron a ser en agosto de 1997 un 32,2%, según la empresa UNIMER).

Un quinto rasgo novedoso que tuvo esta campaña fue el hecho de que al calor de los eventos políticos ocurridos entre mayo y agosto, que se traducían en desafección electoral y en indecisión, empezó a gestarse un movimiento, si bien muy pequeño, que propiciaba la anulación del voto el primero de febrero.

Como sexto rasgo a mencionar, se encuentra el destacado papel que jugaron los medios de comunicación colectiva en punto a uno de los aspectos claves del proceso. En mi criterio, la corriente de opinión que objetivamente se inclinaba por abstenerse de sufragar, y que sin duda era cuantitativamente más significativa que en los tres anteriores comicios generales del país, fue azuzada y a la postre quizás magnificada por el manejo que algunos medios hicieron del tema.

Como sétimo y final rasgo a destacar, se encuentra el arreglo entre los dos partidos mayoritarios para reducir el aporte del Estado, legalmente establecido, a las campañas electorales, lo que trajo como consecuencia, entre otras, un acuerdo para minimizar el tradicional gasto en los llamados “signos externos”, que en el pasado incidieron en esa faz festiva que han tenido desde hace mucho tiempo las elecciones costarricenses.

LOS RESULTADOS ELECTORALES DE 1998: SU ANÁLISIS Y SIGNIFICADO

Una vez presentadas algunas de las características y tendencias más significativas del comportamiento electoral de los costarricenses a partir de 1986, y señalados los principales rasgos que mostró la campaña, procederé a continuación a analizar los resultados de las elecciones del primero de febrero de 1998.

Además de observar hasta qué punto ellos confirman, matizan o introducen modificaciones en esas características de la “era del bipartidismo” y en las proposiciones que las expresan, interesa aquí igualmente tratar de responder a las siguientes preguntas: 1) ¿Se ha alterado, por obra de estos resultados, el formato del sistema de partidos políticos en Costa Rica? 2) Si no fuera así, ¿qué proposiciones se pueden afirmar con verdad sobre la situación del sistema bi-

partidista costarricense en el periodo 1986-1998? 3) A partir de este último evento electoral, ¿se ha iniciado una nueva tendencia en materia de abstencionismo o se trata de un comportamiento meramente coyuntural? 4) ¿Cuál o cuáles hipótesis se pueden plantear para tratar de explicar la elevada abstención de 1998? 5) ¿Cuáles son las perspectivas del bipartidismo en Costa Rica?

Si se observa el cuadro 1 y el gráfico 1 para tratar de verificar lo que ha pasado en estas elecciones con las características primera, segunda y tercera, uno puede darse cuenta de lo siguiente.

La concentración de votos válidos en el nivel presidencial entre los dos partidos protagonistas del bipartidismo –primera característica– resultó 91,6%, con lo que, a pesar de la reducción, se mantiene una concentración alta. En otras palabras, una proporción muy elevada de los costarricenses siguen votando por esos dos partidos porque se identifican con ellos o con sus candidatos, o simplemente porque se encuentran convencidos de que sólo uno de esos dos puede resultar triunfador y hacerse con el Gobierno, y entonces lo escogen porque prefieren “jugar a ganar” o a “no desperdiciar el voto”, como se prefiera.

La diferencia de votos entre el PLN y el PUSC en el nivel presidencial –segunda característica–, sigue siendo muy pequeña (2,4%), casi tanto como lo fue en 1994 (1,9%), lo que se evidencia en el gráfico 3. Esta circunstancia, producto de una gran paridad de fuerzas, tiende a consolidar la mecánica competitiva peculiar que corresponde a casos como el de este tipo de sistema partidario (el bipartidista): su índole centrípeta.

Se ha repetido nuevamente la alternancia en el acceso al Poder Ejecutivo del Estado –tercera característica. Esto último, como ya lo hemos apuntado, no constituye una condición necesaria del bipartidismo, aunque suele presentarse a menudo en él. No está de más recordar que con los rasgos competitivos que arroja el sistema de partidos políticos costarricense, es decir, con una lucha tan pareja que produce diferencias finales tan estrechas entre dos formaciones cuyos márgenes de maniobra en la ulterior gestión gubernativa son bastante reducidos y a menudo contrastantes con las ofertas de campaña, es una pequeña franja de insatisfechos, probablemente por razones muy disímiles, la que revierte la fortuna electoral cada cuatro años.

En cuanto a la cuarta de las características, en este evento electoral la profusión de partidos políticos en todos los niveles rompió cualquier récord anterior (véase el gráfico 2): trece partidos en el nivel presidencial, 23 formaciones políticas en el ámbito legislativo, y en el nivel municipal, como ya se indicó, concurren 19 en los cantones de San José, 15 en los de Alajuela, 16 en los de Cartago, 15 en los de Heredia, 14 en los de Guanacaste, 15 en los de Puntarenas y 14 en los de Limón.

Si pasamos revista a la quinta característica, es decir, a la cantidad de votos recibidos por los partidos pequeños en la elección presidencial, notaremos

que, paralelo a la reducción de la concentración de los sufragios en los dos mayoritarios, aquellos han resultado bastante gananciosos: han pasado de un máximo menor al 3% de los votos válidos, a tener en estas elecciones un 8,4% (véase el cuadro 1 y el gráfico 1). En realidad, han triplicado, en su conjunto, sus mejores logros del pasado reciente, pese a lo cual se encuentran muy lejos todavía de convertirse en una amenaza para las agrupaciones dominantes. Debe señalarse, asimismo, que el número de partidos concurrentes prácticamente se duplicó, de 7 (1990 y 1994) a 13, lo que refleja además la dispersión y consecuente debilidad de la fuerza electoral de las organizaciones alternativas a las principales dentro del bipartidismo costarricense. Más aún, entre los partidos pequeños (11), apenas tres de ellos sobrepasaron el 1% de los votos válidos (Partido Renovación Costarricense, 1,39%, Partido Fuerza Democrática, 3%, y Partido Integración Nacional, 1,43%).

Lo acontecido con la sexta y la séptima de las características, es de mucho interés. Por una parte, la distribución de los diputados según partidos políticos (véase el cuadro 3 y el gráfico 4) muestra que la concentración del número de congresistas entre los dos partidos mayoritarios ha venido reduciéndose: ha pasado de 54 diputados, o sea casi el 95% del total de los representantes en 1986 y 1990, y 53, un 92,9%, en 1994, hasta localizarse ahora en 50 (27 del PUSC y 23 del PLN), es decir, un 88% de quienes componen la Asamblea Legislativa. Si a ello le agregamos que el partido que obtuvo el Gobierno, al igual que en 1994, no logró la mayoría absoluta de parlamentarios (29 o más), tenemos una composición congresual inusitada desde 1974.

En cuanto a los partidos pequeños, en esta oportunidad obtuvieron siete diputados, con un crecimiento de casi el doble desde 1994, al ganar ahora ese número de curules desde las cuatro anteriormente conseguidas, con lo que se han trasladado desde el 7% hasta el 12% del número total de diputados. Si bien no es esta la primera vez que los partidos pequeños se encuentran tan abundantemente representados en la Asamblea Legislativa en la posguerra, pues ya en 1974-1978 –en esa década de los años setenta tan prolífica en la aparición de nuevas formaciones partidarias– habían llegado a tener hasta 14 diputados (25% del total) provenientes de 6 agrupaciones distintas, es hasta ahora dentro del periodo del bipartidismo cuando se han visto con una representación un tanto más apreciable. El número de partidos pequeños con ese total de siete curules es de cinco, con el Partido Fuerza Democrática a la cabeza con tres congresistas, y con tan sólo un diputado electo por un partido de alcance provincial en esta oportunidad (el Partido Acción Laborista Agrícola, de Alajuela), circunstancia que contrasta con los dos parlamentarios de 1990 y 1994.

Y si se presta atención al número de votos alcanzado por los partidos políticos en la papeleta de diputados, algunas cuestiones sobresalientes emergen de estas elecciones. Si se apela a la perspectiva histórica que constituye uno de

los puntos de partida analíticos de este artículo, es decir, el año 1986 como aquel en el cual el bipartidismo empieza a funcionar en sentido estricto, aquello que quiero destacar en este trabajo como un señalamiento de importancia, es la erosión que se observa en la base electoral de los partidos mayoritarios, con la concomitante ampliación de esa base en el caso de los partidos pequeños. Los primeros han pasado de tener en conjunto un total de más del 89% de los votos válidos en 1986 a un 76% en las elecciones del primero de febrero (véase el gráfico 6). El proceso de erosión había venido siendo pausado hasta 1994 y ha dado un salto ahora. Los partidos pequeños, a su vez, se han trasladado desde casi el 11% hasta un 24% entre 1986 y 1998. Este desgaste bastante significativo en las bases electorales de las formaciones protagonistas, sobre el que quiero llamar la atención en este artículo, debería de ser estudiado con mayor detenimiento y cuidado, con vistas a proponer algunas hipótesis explicativas y darle el seguimiento que merece.

Ahora bien, el problema que los partidos pequeños enfrentan es otro en punto a la fuerza concentrada que constituye el haber de las figuras estelares del bipartidismo: los votos de esas agrupaciones se han repartido entre 11 en 1986 y entre 21 en 1998. Si fuera posible el prorrateo, en estos últimos comicios generales apenas alcanzaría para algo más del 1% para cada una de ellas. Se trata por lo demás de una consecuencia anticipable en un conjunto compuesto por partidos que o bien un buen número de ellos son recién llegados y apenas hacen sus primeras armas en esa plaza ya añosa que es el mercado electoral de Costa Rica, o bien han tenido una participación carente de logros en su pasado, o bien ha sido intermitente su concurrir, todo lo cual abona a favor de una debilísima implantación en el electorado. Sin embargo, sobresalen algunos por encima de otros. Y aquí nos llevamos otra sorpresa un tanto inesperada: el Partido Fuerza Democrática, la nueva promesa entre los pequeños, en 1994 recibió 78 454 votos (5,3%), mientras que en 1998 apenas sumó escasos 1 372 votos más al monto obtenido cuatro años atrás, para totalizar 79 826 votos (5,8%).

Lo que corresponde interpretar a partir de estos datos, es que la erosión que se ha venido produciendo en la base electoral del PLN y del PUSC, sobre todo en la del primero, no se ha visto acompañada con la emergencia de terceros partidos alternativos que a paso firme se encaminen a retar los fundamentos del bipartidismo costarricense. Hay dos agrupaciones fuertes debilitadas, pero no hay terceras opciones con suficiente crédito en el sistema político como para aglutinar el descontento que existe en la sociedad con aquellas dos. Los protagonistas del bipartidismo sin duda que se encuentran debilitados —repiteámoslo—, pero no se encuentran amenazados.

En cuanto a la octava de las características que he presentado en este artículo, el declinante peso de las fuerzas políticas de izquierda (véase el gráfico 7), no cabe más que agregar que continúan deslizándose por una pendiente electo-

ral. Baste señalar que el recién fundado Partido Pueblo Unido (1995), que desde el punto de vista legal y de la inscripción oficial ante el TSE es una organización diferente a la antigua Coalición Pueblo Unido, obtuvo apenas 3 075 votos (0,2%) en la papeleta presidencial y 15 028 votos (1,1%) en la de diputados, tornando imposible así, por segunda vez consecutiva, que la izquierda alcanzara alguna diputación.

La novena característica, el comportamiento del abstencionismo, ciertamente se constituyó en la novedad mayúscula aportada por estas elecciones. La magnitud que alcanzó de un valor ligeramente superior al 30% del padrón en el nivel presidencial, a partir de uno muy estable de entre algo más del 18% y menos del 19% en los tres eventos electorales anteriores de “la era del bipartidismo”, entraña el mayor reto explicativo entregado por estos comicios (véase el gráfico 8).

En lo concerniente a distribución ecológica del abstencionismo, sin embargo, estas elecciones no han implicado novedad alguna: Limón (39,8%) y Puntarenas (34,7%) siguen siendo las provincias con mayor proporción de abstencionistas, claramente por encima del valor nacional (30%); San José ratifica su comportamiento histórico al colocarse muy cerca de este último (30,8%); y Alajuela (27,1%), Cartago (25,5%), Heredia (28,0%) y Guanacaste (26%) se sitúan por debajo del valor del país en su conjunto.

Finalmente, al acudir a la décima de las características estudiadas, aquella relativa a los votos nulos y en blanco, las elecciones de 1998 no han arrojado mayor novedad, a pesar de la campaña que a favor del voto nulo realizaron al final de la contienda algunos sectores pequeños en número y poco influyentes sobre el conjunto de los electores: los nulos alcanzaron el 2,5% del total de votos emitidos, que supera levemente el valor de alrededor del 2% que se ha reiterado en pasados comicios; y los en blanco no alcanzaron a ser el 0,50% también de los emitidos, casi idéntico a los valores del mismo tipo de voto en anteriores jornadas electorales.

Si a partir de este análisis intentáramos ahora resumir los resultados netos que en una perspectiva histórica proyectan las elecciones del Primero de febrero de 1998, se obtendrían los siguientes:

- A pesar de una reducción en la concentración de los votos a favor del PUSC y del PLN —y de un incremento paralelo en beneficio de los partidos pequeños—, la inmensa mayoría de los votantes costarricenses continúan “votando a ganar” por uno de estos dos cuando de lo que se trata es de elegir al Gobierno, reconociendo así explícitamente que estas dos agrupaciones son las únicas “importantes” en el sentido que teóricamente Sartori le atribuye al término: sólo ellas efectivamente tienen una elevada probabilidad de vencer en los comicios y controlar el Poder Ejecutivo del

Estado por cuatro años. En otras palabras, se trata de una lógica que reconoce y continúa reproduciendo la dinámica del bipartidismo, eso que he llamado “el círculo de hierro de los sistemas bipartidistas”, tanto más cuanto que los partidos pequeños se mantienen a una distancia muy marcada respecto de aquellos otros.

- La competencia entre ambas formaciones partidarias principales se ha mantenido sumamente estrecha, lo que refuerza la mecánica tendencial de este sistema partidario hacia el centrismo ideológico y programático de los partidos protagonistas, como un recurso indispensable para seguir compitiendo al menos con iguales probabilidades de éxito. Se revalida así igualmente la condición de “partidos atrapados” o *catch all parties* de estas organizaciones.
- En este contexto, la alternancia se reitera como un modo de “refrescar las alternativas”, que en la práctica son exclusivamente dos bastante parecidas.
- Lo anterior se ha visto acompañado de una verdadera eclosión de nuevos partidos en los tres niveles, como no se observaba desde la década de los años setenta, pero ahora más numerosa. Esto quizás le abone legitimidad al régimen político, pero no contribuye a construir una tercera fuerza que pueda amenazar el predominio de los protagonistas del bipartidismo.
- Pero en donde tenemos noticias nuevas es en el nivel de la elección de diputados. El análisis de la evidencia empírica nos hace patente una corriente menos visible pero fundamental: a partir de 1990 los dos partidos mayoritarios han venido perdiendo terreno dentro del electorado, de modo más bien pausado entre 1986-1990 y 1990-1994, y con un salto muy apreciable entre 1994-1998, cuando de contar con el 85% de los votos para diputados en 1994 pasaron a disponer del 76% de ellos en 1998. Se trata de una acentuada erosión en la base electoral de estos dos partidos, aunque por el momento no se traduzca, debido al sistema de elección por cociente y subcociente tal y como funciona en la actualidad, en una reducción proporcional en el número de diputados en el Congreso: los parlamentarios de los dos partidos grandes en su conjunto suman casi el 88% (equivalente a 50 diputados), no obstante el antes indicado 76% de los votos. Ahora bien, el problema para los partidos pequeños deriva de su excesivo fraccionamiento: 21 partidos con 24% de los votos válidos han nombrado apenas el 12% de los diputados (7 de 57). Incluso el Partido Fuerza Democrática, la agrupación estrella entre los pequeños, escasamente ha logrado mantener casi el mismo número absoluto de votos que en 1994 y una cuota de legisladores apenas mejor de la que obtuvo cuatro años atrás, a pesar de lo atractiva que resultó su campaña para propinarle “un naranjazo al bipartidismo”.

- Las organizaciones políticas que se autodefinen como de izquierda han quedado por el momento minimizadas en la vida electoral del país.
- El abstencionismo ha dado un brinco hasta niveles insospechados, desde los valores que se habían venido considerando como los normales o esperados dentro de la rutinización de la vida político-electoral costarricense, convocando a una reflexión profunda acerca de sus causas, que no debieran ser explicadas superficialmente.
- Los votos nulos y los en blanco no muestran novedades dignas de una atención particular.

¿Se ha alterado entonces, por obra de los resultados emanados de las elecciones generales del primero de febrero de 1998, el formato bipartidista que es fruto de un largo derrotero histórico y que caracteriza al sistema partidario costarricense? No cabe ofrecer una respuesta afirmativa a esta pregunta a la luz justamente de dichos resultados.

¿Qué proposiciones se pueden afirmar como verdaderas sobre la situación del sistema bipartidista costarricense en la actualidad? Dos son las fundamentales: 1. Se trata de un *bipartidismo debilitado*. Debilitado desde dos flancos diferentes: desde la erosión que han venido experimentando el PUSC y el PLN en sus bases electorales a partir de 1990, dentro del universo de los ciudadanos que llegan a votar; y desde una segunda ala u orilla, la del otro universo, el de los que no han querido o no han podido acercarse a las urnas electorales, es decir, desde el conjunto de los abstencionistas. 2. El *bipartidismo* en Costa Rica *no se encuentra amenazado*. Y no se encuentra amenazado porque no existe entre los partidos pequeños ninguno individualmente, ni ninguna coalición de ellos, que hasta la fecha haya mostrado suficiente fuerza político-electoral como para retar el predominio de los protagonistas del bipartidismo. El fraccionamiento observable entre los partidos pequeños es un hecho que conspira en contra de sus pretensiones de amenazar a aquellos.

Con el abstencionismo evidenciado en el evento electoral de 1998, de un 30% luego de un comportamiento muy estable entre 1986 y 1994 de entre 18,2% y 18,9%, ¿se ha iniciado una nueva tendencia en el comportamiento electoral de los costarricenses hacia un abstencionismo notablemente más alto que en 1986-1994, o se trata el de 1998 de un comportamiento meramente coyuntural? No lo sabemos. Un acontecimiento como el que se presentó en las últimas elecciones de 1998 puede ser perfectamente el inicio de una nueva tendencia o bien puede mostrar una conducta atípica dentro de una serie más larga de eventos electorales. El ejemplo del caso de Honduras, en la América Central de los años noventa del siglo XX, en donde también se encuentra bien instalado un sistema bipartidista de larga data (el más añejo de Centroamérica), obliga a ser cautos: en 1989 el abstencionismo fue allí del 24%, luego se tras-

ladó abruptamente hasta un 35% en 1993, para más tarde retornar a valores menores y más cerca de lo habitual en ese país en noviembre de 1997 con alrededor del 28% (Rovira, 1998a, 5-8). En todo caso, para responder a este tema en la situación de Costa Rica no queda más que esperar hasta el año 2002.

¿Cuál o cuáles hipótesis podrían explicar el elevado comportamiento abstencionista de los costarricenses en 1998? Se trata de la pregunta más importante que han planteado y entregado los comicios del primero de febrero de 1998. Por ahora no existen estudios concluyentes y este debiera ser uno de los temas para el cual debiéramos los científicos sociales prepararnos de la mejor manera posible para medirlo con la mayor exactitud al alcance cuando ocurran las elecciones venideras del 3 de febrero del 2002. Mi punto de vista al respecto es el siguiente. Primero, la explicación del incremento tan notable del abstencionismo —no se olvide que se trasladó de 18% y 19% entre 1986 y 1994 a algo más de un 30%— debe buscarse, por consideraciones lógicas, en primer lugar en causas acontecidas en el periodo 1994-1998, puesto que sus valores en los años precedentes fueron muy estables. Segundo, hay tres constelaciones de acontecimientos que en esta oportunidad pueden haberse conjugado para incidir en este elevado nivel de inasistencia a las urnas, las que han de considerarse como hipótesis únicamente plausibles para dar cuenta conjuntamente de lo ocurrido. Estas constelaciones son las siguientes: El muy pobre desempeño económico de la Administración Figueres Olsen durante varios años (1995-1997), luego de las muchas expectativas que en este terreno creó en el electorado⁵. Esta ha sido la administración liberacionista con peor ejecutoria económica de las siete de este partido político desde 1953. Otra constelación de sucesos fueron los rasgos más descollantes que acusó la campaña electoral, que en suma mostraban a dos partidos políticos, a los protagonistas del bipartidismo, que despertaban mucho recelo y desconfianza. Aquí hay que referirse al viaje a México de mayo de 1997 del candidato presidencial del PUSC, el Dr. Rodríguez Echeverría, y el subsiguiente “escándalo Hank González” que afectó muchísimo su campaña durante un lapso de ella; y la atribulada situación que experimentó el PLN: el fraude en la convención del Partido, y los varios conflictos suscitados en su interior entre el díscolo candidato Corrales y diferentes sectores dentro de él. Por último, como tercera constelación, el énfasis sistemático que realizaron los medios de comunicación alrededor del tema del abstencionismo, lo que colocó al tema del así calificado “desencanto político” como uno de los puntos centrales de la agenda que suscitaba la contienda. Esto pudo haber contribuido a amplificar una inclinación que indudablemente ya existía de previo entre los electores, pero que los medios, mediante su acción, coadyuvaron a magnificar.

¿No habrían así estado dadas un conjunto de condiciones para que en una significativa proporción del electorado se desarrollara una corriente de profun-

da desconfianza o malestar en derredor de las dos agrupaciones centrales del bipartidismo, que vino a reforzar la erosión que han estado experimentando en sus bases de electores, al mismo tiempo que un segmento de ciudadanos, mayor que el habitual, que no era atraído por alguna otra opción partidaria se veía tentado a no involucrarse en el proceso electoral, de por sí esta vez con poco colorido y más bien de tono grisáceo, apelando finalmente al recurso de la abstención como otra forma de participación política?

Por último, ¿cuáles son las perspectivas del bipartidismo en Costa Rica? Lo que corresponde, a partir de los datos, es ser prudentes. Las elecciones generales del primero de febrero de 1998 constituyen apenas un solo evento. Excepto si nos colocamos en el ámbito del sentido común —del que, por cierto, no gozan de inmunidad los científicos sociales, sobre todo cuando hay cierta proclividad en el medio para reproducir el sentido común de segundo piso, es decir, el que se manosea dentro del gremio sin rigor analítico para ponerse a tono con las corrientes de opinión del momento—, o si apelamos a la retórica del profetismo —en la que todavía se solazan tanto las ciencias sociales—, hay que recordar, con machacona simpleza, que “una golondrina no hace verano”.

Lo que ocurra en materia político-electoral el 3 de febrero del 2002, dependerá de tres conjuntos principales de factores: 1) Del grado de *eficacia* —en el sentido de Lipset (1988) en su clásico *El hombre político*— que logre la administración del Presidente Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, lo que afectará, en algún grado, la legitimidad del régimen político y su capacidad de convocatoria electoral. 2) De la actuación de las dos organizaciones que medran con el bipartidismo, el PUSC y el PLN, y de su habilidad para revalidar las lealtades partidarias que por décadas han ido construyendo. 3) Y por último, pero no menos importante, de la acción de los partidos pequeños, del comportamiento de las fuerzas políticas menores y de su destreza para, bien de manera individual o mediante coaliciones electorales, intentar sacar ventaja de un momento de debilidad del bipartidismo en Costa Rica, como es este por el cual ahora atraviesa.

Debe advertirse algo, no obstante, que parece oportuno mencionar explícitamente: las flaquezas por las que atraviesan el bipartidismo y sus formaciones protagonistas, e incluso el malestar y la apatía electoral, no implican, ni garantizan necesariamente, el ascenso, ni el crecimiento automático, de una tercera fuerza política en el país, así como tampoco permiten pronosticar una pronta transformación del sistema de partidos vigente de índole bipartidista.

NOTAS

1. Esta es una versión revisada, modificada y resumida de un extenso artículo que bajo el título "Elecciones Generales en Costa Rica: Primero de febrero de 1998" apareció en el *Boletín Electoral Latinoamericano*, (19), enero-junio de 1998, Pp. 9-70. Agradezco a dos personas, a la Dra. Regine Steichen Yung y al Br. Gerardo Zamora Monge, por sus comentarios y apreciaciones críticas a la primera versión de aquel artículo. Sus observaciones, que también se hallan incorporadas al presente, me permitieron mejorarlo y atender cuestiones de fondo y de forma que había pasado por alto.
2. Oscar Fernández ha sostenido, a partir de la noción de campo desarrollada por Bourdieu, la tesis de la bipolaridad del campo político en Costa Rica después de 1948, conceptualización que enriquece, desde un punto de vista teórico, la evidencia conocida de un país dividido principalmente en dos bandos político-electorales (*cleavage*) tras la guerra civil de ese año. Y a partir de este punto de referencia conceptual y analítico, sustenta también una caracterización del sistema de partidos como "bipolar". Véase, entre varios de sus valiosos trabajos, "Elecciones en Costa Rica: ¿Repetición de una secuencia?", en Rodolfo Cerdas Cruz *et al.*, *Elecciones y democracia en América Latina: Una tarea inconclusa*. San José: IIDH-CAPEL, 1992, páginas 23-39; y "Los partidos políticos: su interrelación y sus rasgos centrales en la sociedad costarricense", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 22 (2), 1996, 147-166.
Sin embargo, desde mi punto de vista, no ha de confundirse lo que se puede predicar del campo político como bipolar, en lo que estoy de acuerdo, con lo que se puede predicar de un sistema de partidos como bipartidista. Son dos cuestiones distintas. Precisamente por ello es que se podría hablar, en mi perspectiva, de bipolaridad sin bipartidismo luego de 1948 y hasta 1983-1986, es decir, más bien de pluralismo (en el sistema de partidos) bipolar, y de bipartidismo (con bipolaridad, si se quiere) luego de 1983-1986. Es importante agregar sobre este punto que una razón adicional para prescindir de la caracterización que en 1990 yo también hice (véase mi artículo de ese año) del sistema de partidos costarricense como "bipolar", es la conveniencia de la economía conceptual y terminológica en ciencias sociales. La noción de "bipartidismo" utilizada en el ámbito teórico del discurso sobre los sistemas de partidos, se halla bien establecida y reconocida por la comunidad académica que aborda este tema, y no parece conveniente en punto a esta cuestión hacer crecer "la barba de Platón", sino, por el contrario, aplicar "la navaja de Ockam".
3. Una obra que tempranamente en la literatura procuró explicar la institucionalización de la democracia en Costa Rica como el resultado de un proceso de acomodamiento entre élites, es la de John Peeler, *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1985. Peeler ha publicado recientemente un estudio más extenso sobre América Latina en el que argumenta en el mismo sentido, *Building Democracy in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

4. El párrafo que se eliminó decía lo siguiente: "[...] se prohíbe la formación o el funcionamiento de partidos que por sus programas ideológicos, medios de acción o vinculaciones internacionales, tiendan a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica o que atenten contra la soberanía del país, todo a juicio de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las dos terceras partes y previo informe del Tribunal Supremo de Elecciones". Véase de Carlos Manuel Arguedas, *Constitución Política de la República de Costa Rica (Anotada y concordada)*. San José: Editorial Costa Rica, 1981, página 200.
5. En el trienio comprendido entre 1995 y 1997, el crecimiento de la economía se vino abajo, hasta alcanzar apenas un 1,7% de promedio para cada año (Rovira, 1998b, 18-21), hecho a todas luces contrastante con el historial del país en esta materia y con la excelente ejecutoria del PLN en el área económica en sus anteriores seis oportunidades al frente del Gobierno desde 1953. Y habría que puntualizar que tanto 1995 como 1996 fueron dos años difíciles, particularmente 1996, cuando se experimentó una retracción al decrecer la economía en -0,6%, hecho que no acontecía desde los años de la crisis económica de principios de los ochenta. Este bajo nivel de crecimiento económico durante tres de los cuatro años de la administración del Presidente José María Figueres Olsen, hijo del ex Presidente Figueres Ferrer, resultó un mérito para las expectativas que generó en una parte de la población su victoria electoral de 1994 cuando, entre otras de sus promesas de campaña, ofreció que el país no sólo mantendría un buen nivel de crecimiento económico sino que mejoraría los ingresos reales de los trabajadores mediante una política de salarios crecientes, alusiva a la que prometió y propició su padre durante su primera administración constitucional (1953-1958).

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Óscar
1997 "Convención del Partido Liberación Nacional. Costa Rica. Primero de junio de 1997", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (17), enero-junio, 57-64.
- ARGUEDAS, Carlos Manuel
1981 *Constitución Política de la República de Costa Rica (Anotada y concordada)*. San José: Editorial Costa Rica.
- BOURDIEU, P., CHAMBOREDON, J.C. Y PASSERON, J.C.
1975 *El oficio de sociólogo*. México: siglo XXI editores s.a.
- FERNÁNDEZ, Oscar
1996 "Los partidos políticos: su interrelación y sus rasgos centrales en la sociedad costarricense", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 22, (2), 147-166.
1994 "Costa Rica: Las convenciones partidarias y los límites de la incertidumbre", en *Polémica*, (1), Tercera época, enero-junio, 79-96.

1993 "La financiación política en Costa Rica: los altibajos de una larga e interminable negociación", en Luiz Pedone (Organizador), *Sistemas eleitorais e processos políticos comparados: a promessa de democracia na América Latina*. Brasília: OEA-CNPq-UnB, 295-323.

1992 "Elecciones en Costa Rica: ¿Repetición de una secuencia?", en Rodolfo Cerdas Cruz et al., *Elecciones y democracia en América Latina: Una tarea inconclusa*. San José: IIDH-CAPEL, 23-39.

HUNTINGTON, Samuel

1991 *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman y London: University of Oklahoma Press.

LINZ, Juan

1990 "Transiciones a la democracia", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (51), julio-setiembre, 7-33.

LIPSET, Seymour Martin

1988 *El hombre político*. Buenos Aires: Editorial Tecnos-REI Argentina. (La edición original en inglés de esta obra data de 1959).

OPPO, Anna

1981 "Partidos políticos", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, tomo II. México: Siglo XXI editores s.a., 1188-1190.

PEELER, John

1998 *Building Democracy in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

1985 *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

ROVIRA MAS, Jorge

2000 "Consolidación de la democracia", en *Diccionario Electoral*, tomo 1. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral para América Latina, 237-253.

1998a "Elecciones y democracia en Centroamérica 1992-1996. Un análisis introductorio", en Juan Rial y Daniel Zovatto (Editores), *Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral para América Latina, 3-35.

1998b "Elecciones Generales en Costa Rica: Primero de febrero de 1998", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (19), enero-junio, 9-70.

1994 "Costa Rica 1994: ¿Hacia la consolidación del bipartidismo?", en *Espacios. Revista Centroamericana de Cultura Política*, (1), julio-setiembre, 38-47.

1990 "Costa Rica: Elecciones, partidos políticos y régimen democrático", en *Polémica*, (11), Segunda época, 44-60.

1987 *Costa Rica en los años ochenta*. San José: Editorial Porvenir-ICADIS-CRIES.

SARTORI, Giovanni

1980 *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, vol. I. Madrid: Alianza Editorial.

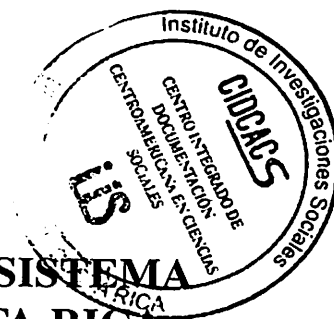
SCHUMPETER, Joseph

1946 *Capitalismo, socialismo y democracia*. Buenos Aires: Editorial Claridad.

DOCUMENTOS

Diario *La Nación*, 17-01-98, 4A.

Diario *La República*, 15-01-98, 9A.



CULTURA POLÍTICA Y SISTEMA DE PARTIDOS EN COSTA RICA: ¿NUEVAS TENDENCIAS EN EL 2002?

Alberto Cortés Ramos

PRESENTACIÓN

Este artículo parte del enunciado de que el sistema de partidos políticos costarricense está en transición hacia una nueva configuración no bipartidista. La explicación de este cambio se hace, en lo conceptual, a partir del análisis del vínculo que existe entre cultura política y sistema de partidos políticos; y en lo empírico, sobre la base de los resultados electorales de las últimas elecciones nacionales (1998), de los resultados de diversas encuestas de opinión, del análisis de algunos conflictos socio-políticos de alcance nacional y del comportamiento de los partidos políticos mayoritarios.

En lo que respecta al enunciado inicial, se podría desagregar en varias hipótesis:

Primera: la relación entre cultura política y el sistema de partidos en Costa Rica, sugiere que el último está en proceso de cambio. La causa de esta transformación tiene su origen en las prácticas políticas del Partido Liberación Nacional (PLN) y Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) durante los últimos tres lustros, que han resultado en su distanciamiento de la cultura política predominante en la ciudadanía. El rasgo central de las prácticas de ambos partidos, es el intento de imponer el ajuste estructural como nuevo núcleo duro de sentido a la ciudadanía, de manera forzada y de arriba hacia abajo.

Segunda: el intento de los partidos del bipartidismo de imponer un nuevo consenso en torno al ajuste, está generando una pérdida de adhesión ciudadana hacia estos partidos, un incremento de la apatía hacia el sistema de partidos y una pérdida de credibilidad de la clase política, creando una progresiva incongruencia entre la cultura política y el sistema de partidos, restándole capacidad

a éste para canalizar expectativas, demandas y valores de amplios sectores sociales que, en el pasado, le confiaron a dichos partidos su representación política por medio del voto.

Tercera: frente a esta situación, se configuran tres tendencias principales en la ciudadanía:

- De *enajenación* hacia el sistema político, que se manifiesta en un creciente rechazo de los partidos, de la clase política y del sistema mismo. En términos de comportamiento electoral, esto se refleja en el crecimiento del abstencionismo o de la disposición de abstenerse en las próximas elecciones y de rechazo a cualquier forma de participación política, partidaria o no partidaria.
- De *apatía*, expresada en una creciente indiferencia hacia el sistema de partidos y, de manera principal, hacia el PLN y el PUSC. Esto se traduce en incremento del abstencionismo y, en menor medida, en “quiebra de voto”² para “castigar”³ a estos dos partidos.
- De *adhesión* hacia partidos políticos emergentes, no sólo para “castigar” hacia los partidos mayoritarios, sino porque la ciudadanía empieza a encontrar en los nuevos partidos una mejor forma de canalizar sus percepciones, creencias y prácticas políticas.

Cuarta hipótesis: el enfrentamiento entre élite del bipartidismo y percepción ciudadana, terminará trasladándose al escenario electoral y tendrá un impacto en la configuración del sistema de partidos políticos, modificando su carácter bipartidista en las elecciones nacionales del 2002.

Con el propósito de desarrollar estas hipótesis es necesario explicar, de manera breve, algunos aspectos conceptuales del vínculo entre cultura política y sistema de partidos. Además, también es necesario aportar algunos elementos del contexto histórico costarricense, sobre todo en lo que respecta a la forma en que se desarrolló dicho vínculo en las últimas cinco décadas, concluyendo con un análisis de los conflictos sociales que en los últimos cinco años podrían haber contribuido a este proceso de cambio político que podría cristalizarse en las elecciones nacionales del 2002.

VÍNCULOS CONCEPTUALES ENTRE CULTURA POLÍTICA Y SISTEMA DE PARTIDOS

En este artículo se asume el término “cultura política” como una categoría cuyos elementos centrales son los núcleos duros de sentido (Lechner, 1987), que organizan la práctica sociopolítica de actores sociales y políticos, y de la ciudadanía, en tres niveles: a) el de los *conocimientos* que los ciudadanos tie-

nen sobre las instituciones, la práctica política y los actores que operan en un determinado contexto histórico social; b) el de las *orientaciones*, más o menos difundidas, tales como el cinismo, la intolerancia, la confianza, etcétera; y c) el de las *normas*, como por ejemplo, el derecho y el deber de la ciudadanía de participar en la vida política, la obligación de aceptar las decisiones de la mayoría, entre otras (Bobbio, 1998, 415).

Estos núcleos no son inalterables, ni se fijan en el modo de pensar de la colectividad de manera inmutable, aunque tienden a ser realidades históricas estables. La permanencia de un núcleo depende, en buena medida, de la existencia de una base material que, en términos generales, se expresa en estructuras sociopolíticas, instituciones y políticas públicas orientadas a la satisfacción de demandas y necesidades sociales. A la misma vez, establecen mecanismos de clientelismo político, prácticas de cooptación y de corporativismo que contribuyen a la reproducción de los núcleos.

La cultura política es resultado de procesos históricos y sociales que la hacen verosímil para amplios sectores de la ciudadanía. En esa misma línea, los conflictos sociopolíticos de gran alcance^{iv} juegan un papel clave en la fundación, modificación y acabamiento de los núcleos duros de toda cultura política. Los partidos políticos no quedan al margen del impacto de los conflictos. Como actores políticos que son, están marcados por su posición frente a los mismos: los provocan, los apoyan, los condenan, los reprimen y, tanto desde el gobierno como desde la oposición, contribuyen a resolverlos por diversos medios. En ese mismo movimiento, se crean adhesiones, identidades, símbolos, códigos políticos e irrumpen y fenecen figuras y liderazgos políticos. La historia de casi todos los partidos políticos está ligada a grandes conflictos sociales que le dieron origen y sentido a su lucha y existencia. En el caso costarricense, se puede mencionar el Partido Comunista y las huelgas bananeras de los años treinta del siglo veinte o el Partido Liberación Nacional y el papel de su dirigencia en la guerra civil del 48, por mencionar algunos.

De hecho, la viabilidad de los partidos políticos depende de la capacidad que tengan para traducir las preferencias de las mayorías ciudadanas —expresada en los núcleos— en propuestas de política pública y de manejo del Estado. Es decir, deben canalizar y organizar la voluntad pública (Sartori, 1999, 57). Allí radica la posibilidad de que puedan acumular fuerza suficiente que les permita ser opción real de gobierno. Visto de otra manera, ello implica que no pueden obviar los elementos centrales de la cultura política de una sociedad. Por eso, tanto los partidos con potencial de gobierno como aquellos partidos antisistémicos con capacidad de veto, expresan y organizan sensibilidades políticas que tocan fibras significativas de los núcleos duros de sentido de la cultura política de una sociedad (Sartori, 1999, 154-155).

Desde la perspectiva de este artículo, el conflicto, como una de las formas de mediación entre cultura política con el sistema de partidos, es fundamental para el desarrollo de las hipótesis planteadas. En el siguiente apartado se analiza el desarrollo histórico de dicho vínculo en el caso costarricense.

CULTURA POLÍTICA Y SISTEMA DE PARTIDOS EN COSTA RICA EN LAS ÚLTIMAS CINCO DÉCADAS

Durante el último medio siglo, a partir del vínculo entre cultura política y sistema de partidos, se podrían establecer tres períodos:

- Un primer período, entre 1948 y 1983, caracterizado por la consolidación de los núcleos tejidos alrededor del Estado de bienestar y del gradualismo como procedimiento. En lo que respecta al sistema de partidos, hubo un claro predominio del PLN.
- Un segundo período, entre 1983 y 1998, caracterizado por una tensión creciente entre las élites políticas, que intentaron imponer el ajuste estructural como nuevo núcleo, con procedimientos cada vez más impositivos, y la mayor parte de la ciudadanía, que seguía apoyando los núcleos anteriores. En relación al sistema de partidos, durante ese período se consolidó el bipartidismo del PLN y el PUSC.
- El tercer período, iniciado en las elecciones de 1998, se caracteriza por una fuerte reacción de la ciudadanía en contra de la orientación privatizadora del ajuste y contra el bipartidismo. Todo pareciera indicar que este malestar ciudadano se expresará en las siguientes elecciones nacionales en el 2002.

A continuación se hace una caracterización del vínculo cultura política-sistema de partidos en estos tres períodos.

La configuración de los núcleos prevaletentes y el sistema de partidos (1953-1983)

Los principales núcleos duros de sentido de la cultura política costarricense contemporánea tienen como momento fundacional a la “Revolución del 48”, que fue antecedida por un intenso período de reforma social y de lucha política. Este hecho, de profundo alcance, modificó la cultura política y el sistema de partidos políticos del país e inició un proceso de largo aliento, del que aún

perduran no sólo algunos rasgos centrales, sino también actores políticos y sociales, estructuras e instituciones socio-políticas.

En lo que respecta a la cultura política, el 48 abrió un proceso de reforma política, social y económica, que contribuyó a configurar dos núcleos que tienen un carácter central:

Uno relacionado con la dimensión procedimental de la democracia, que se puede definir como un amplio acuerdo en torno a dos aspectos: Por un lado, el reformismo, la búsqueda de consenso y el gradualismo como la forma en que se deben conducir las transformaciones sociopolíticas en el país, frente al inmovilismo de los sectores conservadores o frente a posiciones que planteaban la necesidad de una transformación revolucionaria inmediata. Por otro lado, en el plano político, la rápida legitimación de las elecciones como el mecanismo válido para alcanzar el gobierno. Este núcleo duro de sentido se consolidó en el período que Rovira denomina como de “transición a la democracia”, que duró desde el breve gobierno de facto de Figueres (1948-49) hasta 1962 (Rovira, 1998, 11).

El otro está relacionado con el contenido de la forma de Estado costarricense y el desarrollo de un amplio consenso en mantener las reformas sociales de la época anterior al 48 y de expandir la esfera pública, llegando a consolidar un Estado de bienestar. En este caso, el núcleo tiene una materialidad expresada en la creación de una amplia institucionalidad pública, que modificó la estructura ocupacional fortaleciendo una importante clase media y constituyendo un amplio salario indirecto por medio de la universalización de una serie de servicios públicos que, a su vez, posibilitó una importante redistribución de la riqueza producida socialmente. Este proceso resultó en una creciente legitimidad de la esfera pública, en el fortalecimiento de la cohesión social y en la creación de una amplia ciudadanía. Este desarrollo institucional también fue acompañado del establecimiento de mecanismos clientelistas y de cooptación social, de un alto grado de control político mediante la cooptación y de centralización política desde el gobierno central. Este período de expansión de la esfera pública se inició en la primera mitad del siglo XX y su profundización no concluyó sino hasta finales de la década del setenta.

El sistema de partidos que se configuró en el país después del 48, por un largo período (1953-1986) se caracterizó por ser un sistema con un partido político predominante⁵ (Sartori, 1999, 245), en este caso, el Partido Liberación Nacional (PLN). Este predominio tuvo dos características centrales: por un lado, dicho partido ganó la mayoría de las elecciones en el nivel presidencial. Por otro lado, en todas las elecciones obtuvo mayoría en el nivel legislativo, aún en las que perdió la presidencia del gobierno, con la sola excepción de la elección de 1978, en la que perdió por primera vez presidencia y parlamento. A este recuento habría que agregar la administración liberacionista de Luis Alberto Mon-

ge (1982-1986), la última antes de la consolidación del bipartidismo (Hernández, 1998; Rovira, 1989, 20-21).

En lo que respecta al predominio del PLN dentro del sistema de partidos en el período analizado, se destaca que ganó cinco de ocho elecciones, mientras que la oposición ganó tres, bajo banderas distintas (Unión Nacional en 1958, Unificación Nacional en 1966 y Coalición Unidad en 1978). De los cinco períodos del PLN, dos fueron consecutivos. En términos de la diferencia cuantitativa, el promedio de la ventaja que obtuvo el PLN en esas cinco elecciones fue de 19,2%, siendo el pico más alto 29,4% en la primera elección que ganó Figueres en 1953 y 13% el pico más bajo, en la elección que ganó Oduber en 1974. En el caso de la oposición, el promedio de la diferencia que obtuvo cuando triunfó fue de 3,7%, siendo su diferencia menor 0,96% en 1966, con el triunfo de Trejos, y su punto más alto fue el triunfo de Carazo, que obtuvo una diferencia de 6,7% frente al PLN en 1978 (Hernández, 1998).

La oposición al PLN se caracterizó por su heterogeneidad. Durante este período el criterio principal de cohesión era su fuerte sentimiento anti-liberacionista. Dentro de la misma habían dos tradiciones o familias políticas con identidades y horizontes políticos distintos: La de los seguidores del Partido Republicano, mejor conocida como "calderonismo" por ser liderado por el ex-Presidente Dr. Rafael Angel Calderón Guardia. Este fue uno de los dos grupos derrotados en la guerra civil del 48 y tenía una orientación reformista inspirada en la doctrina social de la Iglesia Católica. En términos de contenido ideológico, este movimiento era más afín al PLN, pero entre ambas fuerzas políticas existían profundos antagonismos políticos y personales, marcados por su participación en los hechos políticos del 48. Es importante destacar que, en términos de fuerza electoral, este era el segundo grupo en importancia, aunque no podía derrotar por sí sólo al PLN (Rovira, 1998, 24-25).

Otra tradición dentro de la oposición era la oligárquica, de orientación liberal y conservadora que, inmediatamente después de la guerra civil, estuvo representada por el Partido Unión Nacional, encabezado por Otilio Ulate. Este grupo estuvo en contra de las reformas sociales promovidas por el gobierno de Calderón en alianza con el Partido Vanguardia Popular (comunistas) y la Iglesia Católica antes del 48, y estuvo aliado con el Movimiento de Liberación Nacional de Figueres en la guerra civil, pero una vez que el Partido Liberación Nacional asumió las reformas sociales e impulsó otras, este grupo se convirtió en un enemigo abierto del PLN (Bell, 1981).

La última tradición importante dentro de la oposición política fue la de la izquierda, expresada antes de la guerra civil por el Partido Vanguardia Popular, de orientación comunista. Después de los hechos del 48 fue proscrito como partido y no empezó a participar en el escenario electoral sino hasta 1974. En la década del setenta hubo una proliferación de organizaciones políticas de iz-

quierda, que participaron en forma de coalición. Su punto más alto, en lo que respecta a su fuerza electoral, fue la elección de 1978, cuando lograron cuatro diputados bajo la coalición Pueblo Unido. Estos partidos, aunque débiles en términos cuantitativos, tenían fuerte presencia dentro de organizaciones populares de diversa índole, lo que les daba algún poder de veto en el parlamento.

Es posible afirmar que, en este período, el predominio del PLN estuvo relacionado con el hecho de que logró canalizar de mejor manera los dos núcleos duros de sentido de la cultura política costarricense (gradualidad, consenso e importancia de la esfera pública) y que, incluso, contribuyó a profundizar ambos, fortaleciendo su materialidad por medio de una expansión de instituciones, políticas, gasto y empleo público, y expresando, en el plano político-electoral, los intereses de los nuevos grupos económicos y sociales que resultaron de este nuevo estilo de desarrollo, entre los que destacan capas medias profesionales, pequeños y medianos productores agrícolas e industriales (Rovira, 1989, 18).

Crisis social y gestación del bipartidismo en Costa Rica (1978-1983)

A finales de la década del setenta, de manera particular durante la administración de la Coalición Unidad (1978-1982), el país enfrentó una profunda crisis, provocada por diversas causas, entre otras, la crisis económica global, la crisis política regional, el agotamiento de la estrategia de desarrollo nacional y la agudización de las contradicciones internas entre los diversos actores políticos y sociales del país.

Si bien es cierto que dicha coyuntura evidenció el agotamiento de la estrategia desarrollista, en términos de la cultura política, los núcleos duros de sentido de la ciudadanía no se modificaron de manera significativa. En cambio, la crisis tuvo un impacto sobre los partidos políticos, modificando el sistema de partidos. En el caso de la Coalición Unidad, esta coyuntura agudizó las contradicciones entre los diversos grupos que la integraban, lo que concluyó en un aislamiento del gobierno y de la figura del presidente Carazo. De este proceso surgió la candidatura presidencial del Lic. Rafael Angel Calderón Fournier⁶ encabezando la Coalición Unidad, en las elecciones de 1982. Aunque fue derrotado de manera contundente por Luis Alberto Monge del PLN, Calderón se consolidó como la figura principal de la oposición, logrando conjugar el caudal electoral del calderonismo con el apoyo del sector neoliberal.

En esta misma coyuntura, después de un corto período de acumulación y crecimiento entre 1975 y 1982, estalla una importante crisis dentro de la izquierda. Así, en 1983 se divide el Partido Vanguardia Popular, el más antiguo e importante partido de este sector del espectro político. A esta división le siguieron otras en los demás partidos de la izquierda. De tal suerte que, en el

transcurso de la década de los ochenta, la votación por las formaciones políticas de izquierda bajó de manera considerable⁷.

En esta coyuntura de crisis nacional y regional, alcanzar la estabilidad del sistema era el objetivo principal de la élite del poder. Eso contribuye a explicar que, pese a que el gobierno del presidente Monge tenía una mayoría suficiente en la Asamblea Legislativa⁸, buscara un acuerdo político con Calderón Fournier, que firmaron a finales de 1982. Dicho acuerdo reformaba el Código Electoral, para permitirle a la Coalición Unidad constituirse en partido político con acceso al financiamiento estatal (que le correspondería a los cuatro partidos de la coalición); a cambio de esto, Calderón Fournier brindaría apoyo político al gobierno de Monge en el programa de estabilización económica y política del país, incluyendo la aprobación de los programas de estabilización y de ajuste estructural, negociados con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con el Banco Mundial (BM) entre 1982 y 1986.

En términos de la cultura política, fue en esta nueva coyuntura que se generó el consenso entre la dirigencia de ambos partidos en torno al ajuste estructural como nuevo estilo de desarrollo, sustentado en valores contrapuestos al Estado de bienestar. En términos del sistema de partidos, el acuerdo formal logrado por el gobierno del PLN y la Coalición Unidad permitiría la consolidación del bipartidismo como característica central del sistema de partidos. En síntesis, ajuste estructural y bipartidismo tuvieron un nacimiento común o, visto desde otro ángulo, el bipartidismo fue la contracara política, necesaria para que la aplicación del ajuste estructural en Costa Rica tuviera gobernabilidad.

Ajuste estructural, cultura política y bipartidismo (1983-1998)

Con la consolidación del consenso de las élites de los dos partidos políticos mayoritarios en torno al ajuste estructural y la consecuente aplicación de políticas en esta línea, se inició un conflicto, aún inconcluso, caracterizado por el intento del bipartidismo de imponer las políticas de ajuste y por la resistencia popular a dicha aplicación y a los valores que sustentan el ajuste. La respuesta popular ha sido diversa, pues ha ido desde reacciones locales o sectoriales, hasta movilizaciones de alcance nacional.

En términos de los núcleos de la cultura política, la gran mayoría de las propuestas de privatización, apertura y "modernización" han sido rechazadas por una amplia mayoría de la opinión pública. En esa línea, el programa "Estructuras de opinión pública en Costa Rica", de la Universidad de Costa Rica (UCR), desde 1988 hasta el presente ha venido midiendo la percepción de la ciudadanía en torno a temas de conflicto social, muchos de los cuales han sido provocados por los intentos de privatizar las instituciones públicas. En su balance de once años, concluyen que "existe una clara oposición a las privatiza-

ciones en la población costarricense (65%)" (Poltronieri, 1999, 44) y, visto desde el otro lado, una fuerte adhesión ciudadana a las instituciones públicas características del Estado de bienestar. En la siguiente tabla se incluyen algunos de los temas de conflicto que se desarrollaron en la opinión pública en el período 1988-1999 y que fueron estudiados por el programa "Estructuras de opinión pública en Costa Rica" de la UCR.

Tabla 1
TEMAS DE CONFLICTO EN COSTA RICA, 1988-1999
- Porcentajes -

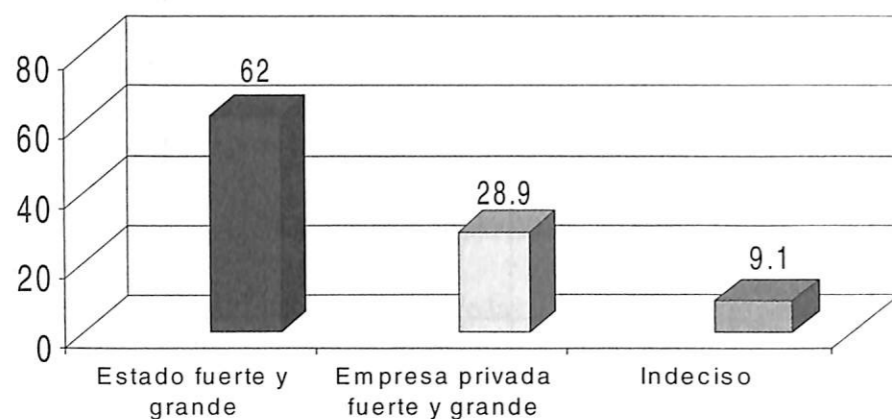
TEMAS DE CONFLICTO		88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Seguro Social debe privatizarse	1+2 3 4+5 NR	69 16 14 1	65 11 16 8	65 14 16 5	64 20 16 1	63 16 19 2	65 14 18 4	65 16 17 2	69 15 14 1	70 13 15 2	68 14 16 1	65 12 20 2	71 12 16 1
Defender la banca nacionalizada	1+2 3 4+5 NR	9 27 60 3	11 15 62 12	13 19 59 9	14 21 62 3		13 16 64 7	12 20 61 7				14 18 65 3	13 16 70 2
Privatizar empresas estatales	1+2 3 4+5 NR	68 18 13 1	55 13 22 9	57 15 22 6	58 15 22 1								
Menos Estado en economía	1+2 3 4+5 NR		42 18 27 13	49 19 25 8	42 22 34 2	45 23 30 2	47 20 27 6	45 22 29 4	45 23 29 3	43 22 33 3	43 21 32 5	41 23 33 4	
Gobierno debe seguir financiando a universidades estatales	1+2 3 4+5 NR				4 11 85 0	6 8 86 1			5 10 84 1		7 9 83 2	6 10 84 1	5 10 85 1
Se debe privatizar RECOPE	1+2 3 4+5 NR					52 17 29 2	47 19 27 7	55 21 20 5	54 21 23 2		54 17 25 5	52 20 25 3	58 16 23 3
Se debe privatizar el INS	1+2 3 4+5 NR					57 16 25 2	53 17 24 6	58 18 21 4	59 16 23 2				63 15 21 2
Privatizar la Fábrica Nacional de Licores	1+2 3 4+5 NR					29 17 51 2			35 17 46 3			35 17 46 3	42 16 40 3
Se debe privatizar el ICE	1+2 3 4+5 NR								71 14 14 2	64 15 18 3	67 14 17 2		
Modernizar el ICE es pretexto para privatizarlo	1+2 3 4+5 NR									13 21 60 6	15 23 57 5		
Con el cierre del Banco Anglo "salió más caro el caldo que los huevos"	1+2 3 4+5 NR									9 11 76 4			
Vender activos del Estado	1+2 3 4+5 NR										58 22 13 7	53 27 15 5	68 18 11 3
Privatizar electricidad	1+2 3 4+5 NR										73 13 12 2		
El Estado debe vender el Banco de Costa Rica	1+2 3 4+5 NR											72 14 12 2	81 8 10 1
Modernización oculta privatización	1+2 3 4+5 NR												8 16 74 2

FUENTE: Poltronieri, 1999.

NOTA: 1+2 representa oposición
3 representa indiferencia o ligero acuerdo
4+5 representa adhesión.

Dependiendo de la institución o del conflicto, la magnitud del apoyo puede variar, aunque la tendencia predominante es contraria a las políticas de orientación privatizante. Incluso, en algunos casos, conforme avanzó esta política el rechazo a la misma se incrementó, como se evidencia en los casos de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL), la venta del Banco de Costa Rica (BCR) y la venta de otros activos del Estado. Estas tendencias coinciden con los resultados obtenidos por la encuesta de opinión realizada por la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Los resultados, en general, muestran niveles bajos de aceptación de algunos principios neoliberales. Específicamente se observa que el 62% de los entrevistados prefiere un Estado fuerte y grande, un 71,4% antepone el bien común a la libertad individual, y el 65,3% considera que deben defenderse las costumbres y tradiciones costarricenses frente a los nuevos valores y costumbres de la globalización (Fournier *et al.*, 1999).

Figura 1
OPINIÓN SOBRE DICOTOMÍA ESTADO-EMPRESA PRIVADA
Estado - Empresa privada



FUENTE: Fournier *et al.*, 1999.

Es importante destacar que los intentos de privatización y de apertura de algunas instituciones públicas ha reforzado el apoyo ciudadano de lo público, en general, y de las instituciones afectadas, en particular. Un ejemplo reciente es el caso del denominado Combo del ICE¹⁰, cuyo intento de apertura generó la mayor movilización popular de oposición en décadas, lo que también se reflejó en diversas encuestas de opinión realizadas en esa coyuntura. Un estudio de la empresa Unidad de Investigación y Mercado (UNIMER), publicado el 25 de junio de 2000 en La Nación, concluyó que “la mayoría de los costarricenses es-

tán satisfechos con los servicios eléctricos y de telefonía residencial del ICE, favorecen el fortalecimiento de la institución y rechazan la ruptura de su monopolio”. Además, “casi la totalidad de los ciudadanos está a gusto con el servicio de electricidad que reciben (91 por ciento), con su calidad (85 por ciento) y con el precio (52 por ciento)” (UNIMER, 2000).

En síntesis, en lo que respecta al núcleo duro de sentido vinculado al Estado de bienestar, pese al intento sistemático de la élite del poder de minarlo para imponer el ajuste como núcleo sustitutivo, diversos estudios de opinión pública realizados en estos años indican que no lo ha conseguido y que, por el contrario, la mayoría de la ciudadanía costarricense sigue teniendo una fuerte adhesión hacia lo público y hacia el Estado de bienestar.

En lo que respecta al sistema de partidos, tal y como lo señalan Rovira y Hernández, en este período se consolidó el bipartidismo (Rovira, 1994, 1998; Hernández, 1998). Este inició en 1986, con la elección en la que resultó electo Óscar Arias Sánchez y funcionó de manera “pura” hasta los comicios de 1994. En lo que respecta a su formato, el bipartidismo se caracterizó por su alternancia en el acceso al gobierno¹¹, una alta concentración de los votos del electorado¹² y una reducción de la diferencia entre ambos partidos¹³ (Rovira, 1998, 30-37).

En cuanto a la mecánica, Rovira señala que en Costa Rica los dos partidos tendieron hacia el centrismo político en el espectro ideológico, por la lógica competitiva de naturaleza centrípeta. En el presente artículo, se sostiene que no hubo tal viaje hacia el centro, sino más bien el establecimiento de un consenso entre ambas formaciones en torno al ajuste estructural¹⁴, teniendo como resultado una progresiva asimilación ideológica hacia el centro derecha del espectro político.

Al interior de los partidos, este proceso fortaleció la tecnocracia. En términos generales, la definición de la política económica pasó a ser un ámbito reservado para economistas de orientación monetarista o neoclásica, que coincidían en la necesidad de aplicar el ajuste estructural, en la resolución del problema del déficit fiscal restringiendo el gasto público, en la apertura comercial y de los monopolios estatales, y en la reorientación de la estructura productiva hacia los productos no tradicionales de exportación.

De las dos formaciones políticas principales, la que tuvo mayores tensiones y contradicciones internas para asumir esta nueva orientación fue el PLN, que históricamente tuvo una orientación abiertamente intervencionista y de fortalecimiento de la esfera pública. Esto se evidenció, con particular claridad, en el debate a mediados de los ochenta, en torno a la aprobación de una serie de medidas en el sector financiero, que incluían la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, las reformas a la Ley de la Moneda y a la Ley del Banco Central (Rojas Bolaños, 1990, 13). En este conflicto interno, prevaleció el sector que promovía el ajuste. Por el contrario, el PUSC, desde su origen mismo

tuvo una orientación antiestatista y neoliberal, por lo que el apoyo a las políticas de ajuste no le generaron mayores contradicciones.

Pese a este último elemento, el gobierno del presidente Calderón del PUSC (1990-1994) tuvo una orientación pragmática, manteniendo una línea negociadora con diversos sectores sociales. A manera de ejemplo, cabe señalar que, en su primer gabinete ministerial, Calderón nombró a Thelmo Vargas como Ministro de Hacienda, quien era uno de los representantes más destacados del pensamiento neoliberal en Costa Rica. Desde un inicio de su gestión como ministro, Vargas retrasó el financiamiento estatal a las universidades públicas, cuestionando el artículo 84 de la Constitución Política que lo garantiza. Esto generó un amplio movimiento social de protesta, que obtuvo un claro apoyo popular. Ante esta situación, el presidente Calderón negoció un acuerdo sobre el presupuesto con los rectores de las universidades públicas, que no le dejó otra salida al Ministro de Hacienda que renunciar a los pocos días del acuerdo.

En 1994, con la elección de José María Figueres del PLN, frente a Miguel Angel Rodríguez del PUSC, se ratificaba una vez más el formato bipartidista del sistema de partidos (Hernández, 1998). La administración de Figueres tuvo algunas particularidades que rompieron con el estilo de gestión de las tres administraciones presidenciales anteriores. Estas particularidades se reflejaron en la elección nacional de 1998, que marcó un punto de quiebra sobre algunos patrones de comportamiento electoral.

El punto de quiebre: La administración Figueres Olsen (1994-1998)

Figueres Olsen basó su campaña electoral en un discurso que incluía una fuerte crítica al ajuste estructural que, según decía, estaba creando dos Costas Ricas: por un lado, la de los ricos, cada vez más ricos, y, por otro lado, la de los pobres y excluidos. Además, se comprometía a desarrollar un ajuste a la "tica". Es decir, hizo una campaña que lo diferenciaba, de manera clara, de su contendiente del PUSC, Miguel Angel Rodríguez, reconocido economista neoliberal. Después de un ajustado triunfo, la administración Figueres tuvo un período de estancamiento, caracterizado por un fuerte enfrentamiento con el PUSC y, en particular, con su líder principal, Calderón Fournier. Este proceso de enfrentamiento culminó en un entendimiento de cúpula entre estas personalidades, firmado en abril de 1995 y que pronto fue conocido como el "Pacto Figueres-Calderón".

Dicho acuerdo fue sumamente criticado, tanto por su procedimiento, como por el contenido del mismo. Sobre lo primero, fue firmado de manera oculta y poco transparente y, por su contenido, porque más allá de que iniciaran el documento proclamándose como los hijos de los dos caudillos de Costa Rica, era claro que el contenido del mismo apuntaba al desmantelamiento de las re-

formas sociales y del Estado de bienestar que los padres de los mismos habían contribuido a crear. De hecho, acordaban privatizar o cerrar varias instituciones públicas y modificar el régimen de pensiones del Magisterio. Este fue un primer elemento de desencanto ciudadano que se manifestó en un rechazo mayoritario de la ciudadanía al pacto. En una encuesta realizada por la empresa encuestadora UNIMER en setiembre de 1995, un 67% dijo estar informado del pacto y de ese porcentaje, un 57% señaló que no era provechoso para el país, frente a un 33,5%, que dijo que sí lo era (Cortés, 1999).

El giro del presidente Figueres, que había creado la expectativa de un ajuste a la "tica" y que, con el pacto, no impulsaba otra cosa más que el ajuste de siempre, reforzaron la idea de que las promesas de campaña son una estafa política. Frente a esa pregunta, realizada por el programa "Estructuras de opinión pública en Costa Rica" de la UCR, un 88% de los entrevistados respondió afirmativamente en 1996 y un 87% en 1997. Además, un 70% adhería la idea de que todos los gobiernos son lo mismo (Poltronieri, 1999, 73-74).

En agosto de 1995, como consecuencia del pacto Figueres-Calderón, el gobierno impulsó la modificación del régimen de pensiones del Magisterio¹⁶, en la que se ampliaba el número de cuotas, los años de cotización y se reducía el monto de la pensión respecto del salario, entre otras medidas. Esta propuesta generó una amplia movilización popular y un rechazo en la opinión pública. De hecho, un 75% señaló que la quiebra en el régimen de pensiones era culpa del gobierno y un 72% consideraba que el régimen de pensiones de los educadores debía mantenerse. Figueres resolvió el conflicto sin negociar e imponiendo la reforma por medio de la fuerza, lo que se reflejó en el estudio de Poltronieri, en una amplia mayoría (64%) que respondió que el estilo del gobierno de Figueres era la imposición (Poltronieri, 1999, 73).

El estilo autoritario de Figueres para resolver dicho conflicto, estableció el punto de ruptura con las anteriores administraciones del bipartidismo que, aunque promovieron reformas que provocaron conflictos sociales, los resolvieron por medio de la negociación, respetando así la tradición de realizar las transformaciones políticas y económicas de manera gradual y negociada (Castro Valverde y González Oviedo, 1992, 16).

La frustración que produjo el giro de Figueres, la profundización del ajuste, la similitud entre un partido y el otro, el incremento de los casos de corrupción, sumado al talante autoritario de dicha administración, hizo que se incrementara la apatía de la ciudadanía con la política y la enajenación o rechazo hacia los partidos políticos, que llegó a niveles nunca vistos en el país. En 1997, 43,5% de los entrevistados decían no simpatizar con partido político alguno y en 1998, poco tiempo antes de la elección, el 38,4% decía que ningún partido político le gustaba (Poltronieri, 1999, 45). El signo de interrogación que se abrió en esta coyuntura era si dicha incongruencia entre los núcleos duros de la cultura

política costarricense y los partidos políticos, se reflejaría en las siguientes elecciones nacionales de 1998 y se terminaría trasladando al sistema de partidos.

Elecciones nacionales de 1998: Cristalización de la ruptura

Ciertamente, los resultados electorales de 1998 terminaron siendo una caja de sorpresas, sobre todo porque analistas y dirigentes políticos insistían en no tomar en serio los datos provenientes de las encuestas de opinión que indicaban que la elección tendría características atípicas. Al final –se creía– la gente terminaría votando igual que siempre. Sin embargo, fue una elección atípica, al menos por los siguientes elementos:

- Incremento de la abstención, que pasó de 18% a 30%.
- Una importante diferencia entre lo que predecían las encuestas de opinión, que daban una diferencia favorable de 10% o más, en favor de Miguel Ángel Rodríguez. Los resultados finales dieron una ajustada diferencia, de algo más del 2%.
- La suma de abstención, votos nulos y blancos era mayor que el número de votos que obtuvo el candidato del PUSC y ganador, Miguel Ángel Rodríguez.
- José Miguel Corrales, candidato del PLN, obtuvo menos votos que Óscar Arias en 1986.
- Miguel Ángel Rodríguez, obtuvo menos votos que Rafael Ángel Calderón en 1990.
- Se dio una importante quiebra de voto por partidos emergentes, en el nivel legislativo y municipal. En el primero pasaron de 4 a 7 diputados. En el segundo, llegaron a ganar una municipalidad y multiplicaron su número de regidores.
- En el nivel presidencial, la votación de los partidos emergentes por candidatos a Presidente pasó de menos de 2% a alrededor del 8,5%.

En la encuesta de Poltronieri de 1999, un alto porcentaje de la población consideró no votar como una forma de protesta (61,6%) y un amplio porcentaje señaló que consideraba necesario la existencia de una tercera fuerza (67,4%) (Poltronieri, 1999, 47 y 78).

Según un estudio de opinión realizado por la Maestría de Ciencias Políticas de la UCR, la población joven (18 y 25 años), es decir, quienes podían votar por primera o segunda ocasión, fueron quienes tuvieron un comportamiento electoral más atípico. Según la encuesta, la población joven superó en un 40% el abstencionismo del resto de los segmentos. También destacó la relación entre edad y apoyo al bipartidismo. A mayor edad, mayor fue el apoyo al mismo.

Con respecto a los partidos emergentes, se dio la tendencia inversa, mayor fue su apoyo conforme menor era la edad del grupo, con la excepción del segmento de 26 a 40, que fue el que dio el mayor apoyo a los partidos emergentes. En síntesis, cuando se hace una lectura generacional del proceso de toma de decisión, se hace evidente un mayor desgaste del bipartidismo en la población joven, lo que se manifestó en una mayor abstención, un desgaste de la lealtad a la tradición política de la familia y un mayor quiebre de voto en favor de los partidos emergentes.

Conflicto social y cultura política en la administración Rodríguez (1998-2002)

Los resultados del proceso electoral debilitaron el mandato con que Rodríguez asumió el gobierno, sobre todo para profundizar una reforma del Estado con orientación privatizadora. De ninguna manera el resultado de las elecciones podía ser interpretado como un aval al proyecto político y económico neoliberal propuesto por el PUSC. Sin embargo, Rodríguez mantuvo su agenda e intentó, desde el inicio, impulsar la apertura del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)¹⁷ y del Instituto Nacional de Seguros. En esa línea, al inicio de su gestión lo intentó por medio del proceso de Concertación Nacional convocado por el Gobierno, que fracasó por el intento del mismo de forzar el consenso en torno a la apertura de estas dos instituciones y por la manipulación del procedimiento y de los resultados (Cortés, 1999). En un segundo momento, en 1999, promovió una reforma de la Constitución Política con el propósito de modificar el carácter de monopolio público de estos mercados (electricidad, telecomunicaciones y seguros, entre otros), que fracasó por la falta de apoyo del PLN. Ante estos fracasos, el gobierno impulsó tres proyectos legislativos de reforma de los mercados de telecomunicaciones, electricidad y espectro radiofónico, con el propósito de abrir dichos mercados. A finales de 1999, con el visto bueno del PLN, se aprobó la fusión de los tres en un solo proyecto, razón por la que se le denominó el “Combo del ICE”.

La imposición de la mayoría bipartidista¹⁸, los vicios de procedimiento¹⁹ que se dieron en el proceso de aprobación del Combo y los claros intereses económicos de figuras políticas del bipartidismo, entre otros factores, generaron la mayor movilización social de protesta que ha vivido Costa Rica en muchas décadas. La misma logró revertir el proceso de aprobación del proyecto de ley en segundo debate y obligó a crear una comisión mixta en la Asamblea Legislativa, en la que participan siete representantes del movimiento social²⁰.

Además, en términos de la cultura política, la lucha contra el Combo reforzó la sensibilidad contraria a la privatización e incrementó el rechazo ciudadano hacia los partidos políticos del bipartidismo, es decir, pareciera que la lu-

cha contra el Combo contribuirá a que algunas de las características atípicas de las elecciones de 1998, se constituyan en una tendencia de comportamiento. De hecho, diversos estudios de opinión realizados después de la protesta contra el Combo, indican que se incrementará la abstención y la quiebra de voto en el 2002. Por ejemplo, una encuesta telefónica realizada el cinco de abril por la Maestría de Ciencias Políticas de la UCR (Fournier *et al.*, 2000) arrojó que un 65% de los entrevistados dijo que el Combo afectará su intención de voto, en el nivel presidencial, en las próximas elecciones, de la siguiente manera:

- 35,7% no votará
- 14,9% lo hará por otro partido
- 14,5% indeciso
- 8,9% por FD
- 7,1% por PLN
- 6,3% por Libertarios
- 0,7% por PUSC

En la elección de diputados, un 57,8% modificará su decisión, de la siguiente manera:

- 32,8% no votará
- 18,5% lo hará por otro partido
- 14,7% está indeciso
- 11,3% FD
- 10,9% Nulo
- 5% Libertarios
- 4,6% PLN
- 2,1% PUSC

Estos resultados coinciden con otros estudios de opinión posteriores (el del Instituto de Estudios Sociales y de Población, IDESPO, de la Universidad Nacional, y el de UNIMER), que sugieren que la próxima elección podría traer importantes cambios en el sistema de partidos políticos en Costa Rica.

POSIBLE ESCENARIO EN EL 2002

A partir de los elementos señalados en el apartado anterior, es posible sugerir algunas posibles tendencias que se podrían consolidar en el próximo proceso electoral:

- Se mantendrá o aumentará el abstencionismo, proviniendo de manera principal de antiguos votantes por el PUSC y el PLN. Esto favorecería en términos relativos a los partidos emergentes.
- Se aumentará el voto de “castigo” al PUSC y el PLN, lo que incrementará la votación absoluta y relativa de los partidos emergentes, sobre todo en el nivel de diputados y regidores.
- La combinación de estos factores podría dar una composición de una Asamblea Legislativa mucho más fragmentada e, incluso, no bipartidista.
- La población joven será un factor clave en este proceso de cambio político, siendo el sector que menos lealtad tiene hacia las formaciones políticas que surgieron en el 48 y siendo también quienes más están dispuestos a “quebrar el voto”.

CONCLUSIONES

Con respecto al enunciado y las hipótesis planteadas al inicio de este artículo, el análisis desarrollado a lo largo del trabajo pareciera confirmarlas. Sin embargo, serán los resultados de las elecciones nacionales del 2002 las que confirmarán ese cambio y las encargadas de validar o no las proyecciones aquí sugeridas.

Una de las conclusiones más importantes a destacar de este artículo es que el factor detonante del cambio de actitud de la ciudadanía costarricense fue la violentación de la gradualidad y de la búsqueda del consenso que llevó a cabo la élite bipartidista con el pacto Figueres-Calderón y con su concreción más importante, la reforma del régimen de pensiones del Magisterio (1995). Las encuestas de opinión muestran ese conflicto como un punto de quiebre en la percepción de los actores políticos, pero, más allá de eso, evidencian una clara disposición a modificar su comportamiento electoral, ya sea absteniéndose de participar, ya sea castigando a los partidos mayoritarios.

Todo pareciera indicar que, tanto por el contenido de su política, como por el tipo de procedimiento que ha llevado a cabo en su ejecución, la administración Rodríguez no ha hecho otra cosa que reforzar el distanciamiento entre clase política y ciudadanía. En este caso concreto, la lucha contra el “Combo del ICE” se constituye en el punto más alto de movilización ciudadana contra el ajuste y contra el bipartidismo en la historia reciente del país. Las encuestas de opinión sugieren que este sentimiento de malestar se reflejará en las próximas elecciones, dando como resultado un sistema de partidos políticos más fragmentado y plural. Veremos qué pasa en las elecciones del 2002.

NOTAS

1. Las categorías de adhesión, enajenación, apatía y congruencia/incongruencia, son tomadas de Norberto Bobbio, 1998, 415-416.
2. El fenómeno de la "quiebra de voto" es también conocido como voto dual, que es un voto diferenciado en los distintos niveles de elección (presidencial, legislativo y municipal).
3. Se designa como "castigo" la disposición de un sector de la ciudadanía de cambiar su voto no por convencimiento por un nuevo partido, sino por el hartazgo de seguir votando por el mismo partido. Es decir, es un voto "en contra de" y no "a favor de".
4. Se hace referencia a procesos revolucionarios, guerras civiles, huelgas generales, movilizaciones sociales de protesta nacional, etcétera.
5. Sartori caracteriza el sistema de partidos con un partido predominante, sobre la base de la ventaja electoral que obtiene éste, superior al 10%, con respecto al resto de los partidos políticos. En el caso que se estudia, se utilizan ese y otros indicadores, como se explica en el texto.
6. El Lic. Calderón Fournier es hijo del Dr. Rafael Angel Calderón Guardia, quien fue presidente de Costa Rica de 1940 a 1944. Se le considera, en conjunto con el Partido Vanguardia Popular y la Iglesia Católica, uno de los arquitectos de la profunda reforma social que se desarrolló en los años cuarenta del siglo XX.
7. De hecho, la izquierda sacó cuatro diputados en 1978 y en 1982, descendiendo a dos en 1986 y a uno en 1990.
8. El PLN obtuvo 33 de 57 diputados, frente a 18 diputados de la Coalición Unidad Social Cristiana.
9. En realidad, no implicó una gran concesión política, pues la oposición apoyaba dicho programa de estabilización económica por convicción propia y no por la negociación.
10. Por "combo del ICE" se alude al proceso mediante el que tres diferentes proyectos de ley tramitados en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, se fusionaron para ser discutidos y aprobados como uno sólo, en primer debate. Con esta iniciativa se pretendía, entre otras cosas, la apertura de mercados de telecomunicaciones y de generación eléctrica, así como la reestructuración de ambos sectores. Esto implicaba una sustancial modificación del papel del Estado en estas áreas estratégicas. El término "combo" en un principio apareció como una expresión popular un tanto satírica (por su alusión a los restaurantes de comida rápida, que ha-

- cen ofertas de "paquetes de comida"), pero al final dicho término adquirió una connotación negativa y se generalizó en los diferentes círculos de opinión pública, debido a la acogida que le dieron los medios de comunicación comercial.
11. Durante este período ninguno de los dos partidos logró dos períodos consecutivos.
12. En este caso, más del 95% de los votos en el nivel presidencial.
13. En las cuatro elecciones la diferencia entre ambos partidos fue inferior a 7%.
14. Lo que implica más bien, que el eje predominante del escenario político se corrió del centro izquierda de la época desarrollista, hacia el centro derecha del ajuste.
15. El Ing. Figueres Olsen es hijo de don José "Pepe" Figueres Ferrer, líder triunfador de la revolución del 48, fundador del PLN y tres veces presidente de Costa Rica (1948-1949, 1953-1958 y 1970-1974). Es considerado el gran impulsor del Estado de bienestar de la Costa Rica moderna.
16. Uno de los mitos más importantes de la cultura política costarricense es el de que su ejército son los educadores. Parte de este mito fue creado por don Pepe Figueres. Esto explica que, históricamente, las organizaciones del magisterio fueran cercanas al PLN. De allí que tuviera un gran impacto simbólico que fuera el hijo de don Pepe quien impulsara una reforma que afectaba negativamente al ejército de los costarricenses.
17. El ICE tiene un control monopólico de las telecomunicaciones y cuasimonopólico de la generación eléctrica.
18. El proyecto fue aprobado a finales de marzo, por una mayoría aplastante de 45 votos de 57.
19. La Sala de Jurisdicción Constitucional aceptó el recurso de inconstitucionalidad presentado por diversos diputados de los partidos emergentes, señalando que el presidente de la Asamblea Legislativa había cometido una serie de irregularidades en el procedimiento de debate y aprobación del proyecto, por lo que se declaraba su aprobación inconstitucional.
20. La representación social está integrada por tres miembros de los sindicatos del ICE, dos de la pastoral social de la Iglesia Católica, una representante de los movimientos estudiantiles y uno del movimiento ambientalista. No está de más señalar que esta comisión es una forma de experimentación democrática inédita en el país, que se abrió por la presión de la movilización social.

BIBLIOGRAFÍA

BELL, John Patrick

1981 *Guerra Civil en Costa Rica: Los sucesos políticos de 1948*. San José: EDUCA.

BOBBIO, Norberto *et al.*

1998 *Diccionario de Política*. México: Siglo Veintiuno Editores.

CASTRO VALVERDE, Carlos y GONZÁLEZ OVIEDO, Mauricio (Editores)

1990 *Costa Rica en el umbral de los años 90: deterioro y auge de lo social en el marco del ajuste*. San José: CEPAS.

CHILTON, Stephen

1987 "Defining Political Culture", en *Western Political Quarterly*, 419-445.

CORTÉS RAMOS, Alberto

2000 "El "combo eléctrico" y las elecciones del 2002", en *Revista Costarricense de Trabajo Social*, (11), julio, 5-9.

1999 "¿Concertación Nacional en Costa Rica? Una lectura crítica del proceso de Concertación Nacional en Costa Rica, 1998-99", en *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, de próxima aparición.

FOURNIER, Marco, ZELEDÓN, Fernando y CORTÉS, Alberto

2000 *El Combo del ICE y las elecciones del 2002: Encuesta de opinión*. Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Informe Parcial.

1998 *Elección nacional de 1998: Encuesta de opinión*. Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Informe Final.

HERNÁNDEZ, Gerardo

1998 *El sistema de partidos políticos en Costa Rica 1982-1994. Análisis sobre el bipartidismo*. Tesis para optar al grado de Magister Scientiae en Sociología. Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad de Costa Rica.

IDESPO

2000 *Encuesta de Opinión*. San José: IDESPO (UNA), junio.

LEHOUCQ, Fabrice

1997 *Lucha electoral y sistema político en Costa Rica 1948-1998*. San José: Editorial Porvenir.

PARAMIO, Ludolfo

1987 "Del radicalismo reivindicativo al pluralismo radical", en Norbert Lechner (Compilador), *Cultura política y democratización*. Santiago: CLACSO-FLACSO-ICI, 17-24.

POLTRONIERI, Jorge y PIZA, Eduardo (Editores)

1999 *Estructuras de la Opinión Pública en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

ROJAS BOLAÑOS, Manuel

1990 *Ajuste estructural y desajuste social*. San José: CEPAS.

ROVIRA MAS, Jorge

1998 "Costa Rica. Elecciones generales. Primero de febrero de 1998", en *Boletín Electoral Latinoamericano* (19), 9-70.

1994 "Costa Rica 1994: ¿Hacia la consolidación del bipartidismo?", en *Espacios. Revista Centroamericana de Cultura Política*, (1), 34-47.

1989 *Costa Rica en los años 80*. San José: Editorial Porvenir

SARTORI, Giovanni

1999 *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

UNIMER

1999 "Encuesta de opinión" [en línea], en *La Nación Digital* (Costa Rica), 28 de mayo. <<http://www.nacion.co.cr>> [sin fecha de consulta].

1998 "Encuesta de opinión" [en línea], en *La Nación Digital* (Costa Rica), 25 de junio. <<http://www.nacion.co.cr>> [sin fecha de consulta].

TENDENCIAS ELECTORALES Y SISTEMA DE PARTIDOS EN COSTA RICA 1986-1998

Gerardo Hernández Naranjo

INTRODUCCIÓN

Las tendencias electorales constituyen una de las dimensiones más relevantes en el análisis de los sistemas de partidos, puesto que en ellas se expresan aspectos como el número de partidos que compiten en las elecciones, el peso electoral de los mismos y la adjudicación de puestos elegibles, entre otros. Así mismo, a partir de los resultados electorales se pueden establecer indicadores como el número efectivo de partidos, para ver los niveles de fraccionalización del sistema, o índices de desproporcionalidad para determinar cuales son los “premios y/o castigos” del sistema electoral a la hora de traducir votos en escaños.

Al tener las contribuciones para este libro como marco de referencia para el análisis el período comprendido entre los años 1986 y 2000, resulta de interés determinar cuáles son los rasgos más relevantes del sistema de partidos costarricense, no sólo en lo interno de este período específico, sino también con relación a las tendencias que se vienen dando desde 1953, año en el que se celebraron las primeras elecciones generales después de la guerra civil de 1948.

En este artículo, se presenta una síntesis de las tendencias electorales a nivel presidencial y legislativo, a partir de las cuales se pueden establecer algunos rasgos del sistema de partidos costarricense durante el período en cuestión. Para ello, partimos de las siguientes premisas básicas:

- Los partidos políticos, actores principales de los procesos electorales, pueden participar en los mismos al menos mediante tres modalidades básicas: individualmente, en alianzas de partidos y en coaliciones de partidos. Para efectos del análisis que sigue, estas modalidades van a ser consideradas genéricamente como *agrupaciones político electorales* o bien como *agrupaciones*.

- Esta distinción, entre las formas de participación electoral y los partidos propiamente dichos, resulta importante para analizar el sistema de partidos costarricense puesto que, si bien éste ha mostrado una tendencia a la bipolaridad electoral desde 1953, la misma no ha sido equivalente a la competencia entre dos partidos políticos estructurados y mayoritarios sino hasta muy recientemente.
- De acuerdo con lo anterior, aunque el sistema de partidos costarricense ha mostrado una tendencia sostenida a la concentración del caudal electoral en dos agrupaciones mayoritarias desde 1953, es hasta 1986 y a partir de entonces, que el sistema adquiere un *formato bipartidista* (ver: Rovira Mas, 1994 y 1998; Hernández, 1998).
- Lo anterior refiere a que antes de ese año la competencia electoral tuvo como sus dos principales protagonistas al Partido Liberación Nacional (PLN) –único partido que ha participado en todas las elecciones desde 1953– y a un conjunto diverso de partidos que, bajo distintas denominaciones y modalidades de participación electoral (individual, alianza o coalición)², disputaron y alternaron con el PLN el control del Gobierno y en conjunto se adjudicaron la mayoría de puestos elegibles en el nivel legislativo y municipal (Hernández, 1998, 57-61).
- La constitución del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) en 1983 y su primera participación electoral en las elecciones de 1986, marca un cambio importante: a partir de entonces, se acentúan las tendencias a la bipolaridad electoral, la cual, ahora sí, coincide con la competencia entre dos partidos mayoritarios, estructurados y estables que concurren a las elecciones de forma individual, tienden a equiparar sus caudales electorales acentuando su competitividad y su carácter centripeto; se han alternado el control del Gobierno y en conjunto se adjudican la mayoría de puestos elegibles a pesar de la participación de un número creciente de partidos minoritarios. Estos aspectos, entre otros, caracterizan claramente el formato bipartidista que prevalece como la principal característica del sistema de partidos entre 1986 y 1998.

A continuación presentamos algunos indicadores de cómo se expresa ese fenómeno en los resultados electorales, tanto en el período 1986-1998, como en perspectiva de procesos electorales previos.

NIVEL PRESIDENCIAL

Cuadro 1
ELECCIONES PRESIDENCIALES: PORCENTAJES DE VOTACIÓN
POR AGRUPACIONES MAYORITARIAS Y MINORITARIAS,
VOTACIÓN CONJUNTA DE MAYORITARIAS Y DIFERENCIA
ENTRE MAYORITARIAS, 1953-1998

AÑO	AGRUPACIÓN	% DE VOTACIÓN		DIFERENCIA ENTRE MAYORITARIAS
		Por agrupación	Mayoritarias	
1953	Liberación Nacional	64,7	100	29,4
	Demócrata*	35,3		
1958	Unión Nacional**	46,4	89,2	3,6
	Liberación Nacional	42,8		
	Independiente	10,8		
1962	Liberación Nacional	50,3	85,6	15,0
	Republicano	35,3		
	Otros (2 partidos)	14,4		
1966	Unificación Nacional (Coalición)***	50,48	100	0,96
	Liberación Nacional	49,52		
1970	Liberación Nacional	54,8	96,0	13,6
	Unificación Nacional	41,2		
	Otros (3 partidos)	4,0		
1974	Liberación Nacional	43,4	73,8	13,0
	Unificación Nacional	30,4		
	Otros (6 partidos)	26,2		
1978	Coalición Unidad****	50,5	94,3	6,7
	Liberación Nacional	43,8		
	Otros (6 partidos)	5,7		
1982	Liberación Nacional	58,80	92,44	25,16
	Coalición Unidad	33,64		
	Otros (4 partidos)	7,56		
1986	Liberación Nacional	52,33	98,09	6,57
	Partido Unidad S.C.	45,76		
	Otros (4 partidos)	1,91		
1990	Partido Unidad S.C.	51,48	98,67	4,29
	Liberación Nacional	47,19		
	Otros (5 partidos)	1,33		
1994	Liberación Nacional	49,61	97,34	1,88
	Partido Unidad S.C.	47,73		
	Otros (5 partidos)	2,66		
1998	Partido Unidad S.C.	46,96	91,52	2,4
	Liberación Nacional	44,56		
	Otros (11 partidos)	8,48		

FUENTE: Elaborado a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

NOTAS:

- * En alianza con el Partido Unión Nacional.
- ** En alianza con el Partido Demócrata y con el apoyo del Partido Republicano.
- *** Coalición del Partido Republicano con el Partido Unión Nacional.
- **** Coalición del Partido Renovación Democrática, el Partido Unión Popular, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Republicano Calderonista.

Votación de las agrupaciones mayoritarias

Dos agrupaciones han captado la mayoría de los votos desde 1953 hasta nuestros días (cuadro 1). Esta concentración fue del 100% en 1953 y 1966, años en los que participaron únicamente dos agrupaciones. Sin embargo, dicha tendencia muestra un comportamiento irregular hasta 1974, cuando el porcentaje de votación conjunta de las dos mayoritarias fue de un 73,8%, el más bajo de los 12 procesos electorales. En cambio, a partir de 1978, se observa una tendencia sostenida a la concentración del caudal electoral por encima del 90%.

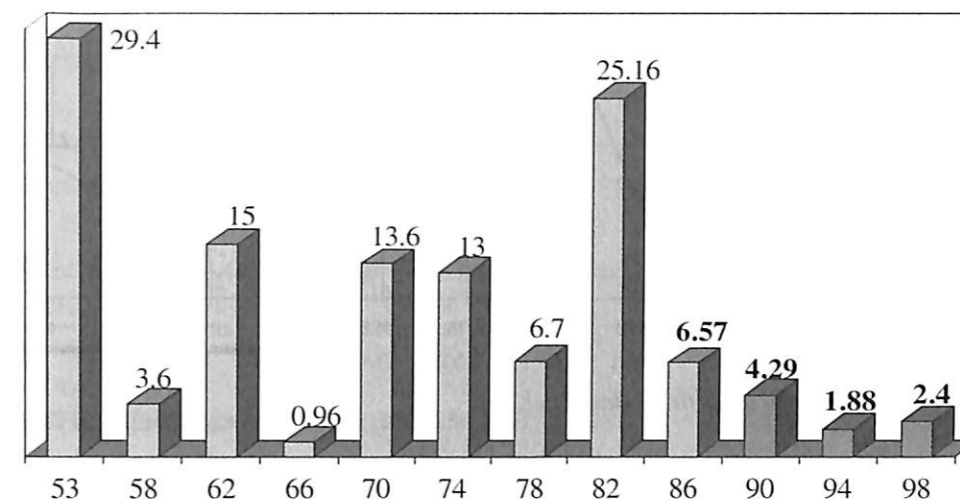
Lo que resulta particular del período 1986-1998, respecto a procesos electorales anteriores, es que se incrementa y estabiliza dicha tendencia, principalmente en las elecciones de 1986, 1990 y 1994, cuando los dos partidos mayoritarios concentraron, con variaciones mínimas, más del 97% de los votos válidos, descendiendo a un 91,5% en las elecciones de 1998. Dentro del período en cuestión, los resultados de las elecciones de 1998 dejan ver el cambio más significativo en este indicador, si bien no se altera la tendencia global.

Comparación de los caudales electorales de las agrupaciones mayoritarias

Una de las características más relevantes del período 1986-1998, es el emparejamiento en el caudal electoral de las dos agrupaciones mayoritarias, lo cual se expresa en la reducción de la diferencia entre los porcentajes de votos obtenidos por cada una. O dicho de otro modo, se trata de la diferencia, en puntos porcentuales, entre el partido ganador y aquel que obtuvo el segundo lugar en la votación (gráfico 1).

Hasta 1982 las diferencias variaron, en un comportamiento bastante irregular, entre 29,4 y 0,96 puntos porcentuales en 1953 y 1966 respectivamente. A partir de 1986, en cambio, tiende a reducirse significativamente el margen entre el partido ganador y su contendor principal llegando a su punto más bajo en 1994, cuando la diferencia fue de tan sólo 1,88 puntos porcentuales. Como ejemplo de esta tendencia al emparejamiento, resulta significativo observar que en 1994 el PLN obtiene el triunfo con la diferencia de votos más pequeña en toda su historia. Además, que los anteriores triunfos electorales del PLN, después de haber sido oposición (1962, 1970 y 1982), se dieron con diferencias porcentuales de 15, 13,6 y 25,16 puntos respectivamente.

Gráfico 1
ELECCIONES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES: DIFERENCIA ENTRE LOS PORCENTAJES DE VOTOS OBTENIDOS POR LAS DOS AGRUPACIONES MAYORITARIAS, 1953 -1998



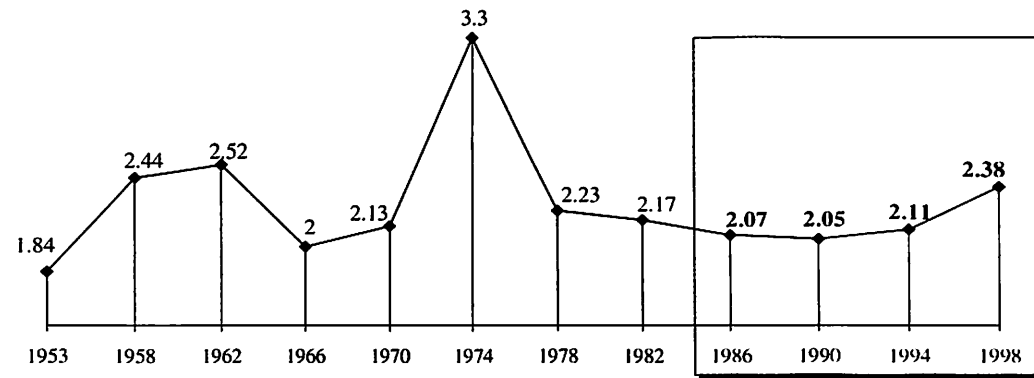
FUENTE: Elaborado a partir de datos del TSE (cuadro 1).

Número efectivo de partidos elegibles (NEPE)

Otro indicador importante resulta del cálculo del “Número Efectivo de Partidos Elegibles” (NEPE), índice utilizado para medir la fraccionalización del sistema de partidos a partir de los caudales electorales obtenidos por los partidos contendientes³. De lo que se trata es de establecer cuántos partidos tienen relevancia sistémica a partir de su caudal electoral, para tener un mejor criterio de análisis sobre el tipo de sistema de partidos, más allá del número total de partidos participantes en las elecciones.

Los resultados del cálculo de este indicador refrendan también las características arriba anotadas: la tendencia global a la bipolaridad electoral. Pero, de 1953 a 1974, el índice deja ver un comportamiento muy irregular que tiene como valores extremos esos mismos años: 1,84 y 3,3 respectivamente. Se puede notar cierta tendencia a la multiplicación del número efectivo de partidos en ese período. Mientras, a partir de 1978, observamos una tendencia sostenida a la reducción que llega a su punto más bajo en 1990 (gráfico 2).

Gráfico 2
COSTA RICA: ELECCIONES PRESIDENCIALES. NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS ELEGIBLES (NEPE), 1953-1998



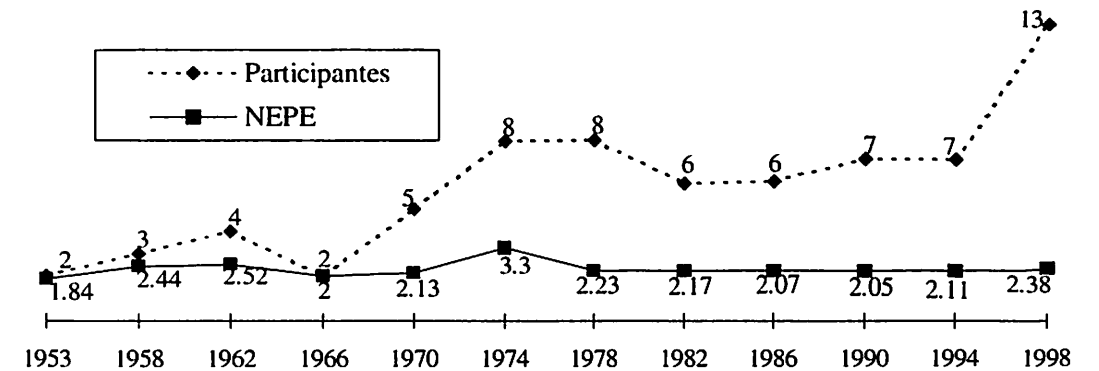
FUENTE: Elaborado a partir de datos del TSE.

Observando particularmente el período 1986-1998, tenemos que en las dos primeras elecciones se dan los valores más bajos de la tendencia observada desde 1978, mientras que en las dos últimas se tiende a incrementar, llegando en 1998 a 2,38, lo cual es expresión de un mayor caudal electoral captado por partidos minoritarios en esa elección y de un mayor número de partidos participantes en la misma (ver cuadro 1).

Número de partidos participantes en las elecciones

En contraste con las tendencias a la concentración del caudal electoral en dos agrupaciones mayoritarias, del proceso de emparejamiento de sus fuerzas y del comportamiento en el número efectivo de partidos elegibles, se ha dado un incremento en el número total de agrupaciones participantes en las elecciones, llegando a los valores más altos en 1998 (gráfico 3). Es decir, que a pesar de la gran fuerza electoral de las dos agrupaciones mayoritarias, aquellas de carácter minoritario no desisten de la competencia sino que, por el contrario, tienden a multiplicarse. Las agrupaciones minoritarias, en conjunto, han aumentado su caudal electoral en las dos últimas elecciones pero no logran alterar significativamente la fraccionalización del sistema de partidos.

Gráfico 3
ELECCIONES PRESIDENCIALES: NÚMERO DE PARTIDOS PARTICIPANTES Y NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS ELEGIBLES (NEPE), 1953-1998



FUENTE: Elaborado a partir de datos del TSE.

Votación captada por la agrupación ganadora de las elecciones presidenciales

De acuerdo con el ordenamiento jurídico-electoral, el partido ganador de las elecciones presidenciales será aquel que obtenga el mayor número de votos siempre y cuando alcance, al menos, el 40% más uno del total de votos válidos. Esta condición se ha venido cumpliendo en todos los procesos electorales realizados desde 1953, sin que haya sido necesaria la segunda ronda prevista por la legislación en caso de que ningún partido alcance dicho porcentaje (cuadro 2).

Cuadro 2
ELECCIONES PRESIDENCIALES: PORCENTAJES DE VOTACIÓN CAPTADOS POR EL PARTIDO GANADOR, RESPECTO DEL TOTAL DE VOTOS VÁLIDOS Y RESPECTO DEL TOTAL DE VOTANTES INSCRITOS, 1953-1998

Año	1953	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998
% del total de votos válidos	64,71	46,42	50,29	50,48	54,79	43,44	50,51	58,80	52,34	51,49	49,62	46,96
% del total de votantes inscritos	41,99	28,99	39,85	40,17	43,82	33,67	39,66	45,07	41,73	41,05	39,3	31,88

FUENTE: Elaborado a partir de datos del TSE.

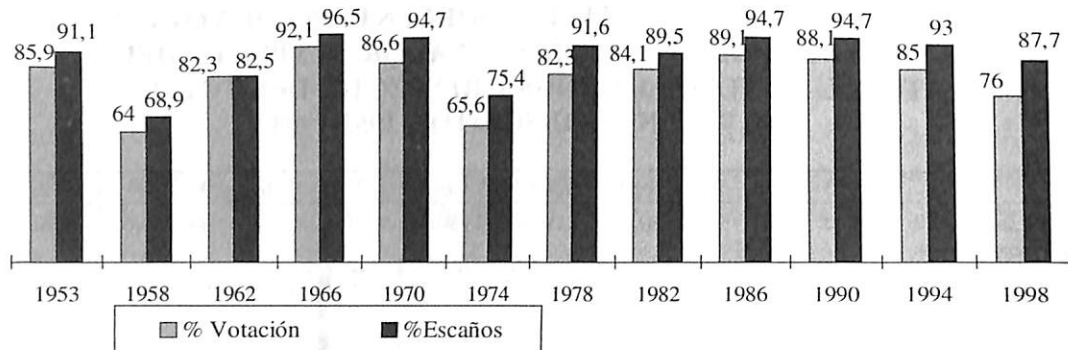
En el período 1986-1998, se ha producido una disminución del porcentaje de votos válidos captados por el partido triunfador, llegando a su punto más bajo en 1998. Por otro lado, se observa una importante disminución del porcentaje de votación captado por el partido ganador respecto del total de votantes inscritos, que llegó a un 31,8% en 1998. Si bien este no es un dato determinante a la hora de definir el triunfador, sí es significativo en términos del nivel de apoyo con que llega un partido al Gobierno, que para la última elección fue poco menos de una tercera parte de los votantes inscritos. Situaciones cercanas sólo se habían dado en 1958 y 1974, cuando el partido ganador logró captar el apoyo del 28,99% y el 33,67% de los votantes inscritos, respectivamente.

NIVEL LEGISLATIVO

Votación y adjudicación de escaños de las dos agrupaciones mayoritarias

Desde 1953 se ha dado una concentración del caudal electoral y de la adjudicación de los escaños en dos agrupaciones mayoritarias (gráfico 4). Salvo en 1958, 1974 y 1998, esa concentración ha sido superior al 80% de los votos. Además, en 8 de los 12 procesos electorales la adjudicación de escaños a las dos agrupaciones mayoritarias ha sido cercana o superior al 90%.

Gráfico 4
ELECCIONES LEGISLATIVAS: PORCENTAJES DE VOTACIÓN Y PORCENTAJES DE ESCAÑOS OBTENIDOS CONJUNTAMENTE POR LAS DOS AGRUPACIONES MAYORITARIAS, 1953-1998



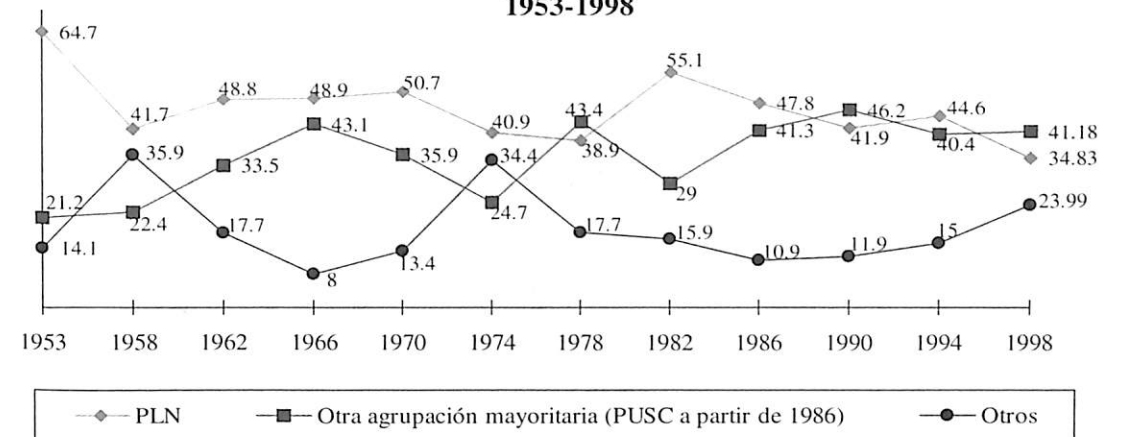
FUENTE: Elaborado a partir de datos del TSE.

En el período 1986-1998 se nota una mayor estabilidad en estas tendencias respecto a períodos anteriores, principalmente en las elecciones de 1986, 1990 y 1994. Dentro del período, sin embargo, se puede observar un descenso en el porcentaje de votación, que tiene su punto más bajo en las elecciones de 1998 (76%) y que se expresó también en la adjudicación de escaños que llegó a un 87%.

Emparejamiento de caudales electorales de las dos agrupaciones mayoritarias

Al igual que en el nivel presidencial, la comparación entre los porcentajes de votación obtenidos por el Partido Liberación Nacional y la otra agrupación mayoritaria (PUSC a partir de 1986), deja ver una mayor cercanía en cuanto a los caudales electorales de cada uno en el período 1986-1998 (gráfico 5).

Gráfico 5
ELECCIONES LEGISLATIVAS: PORCENTAJES DE VOTACIÓN OBTENIDOS POR EL PLN, POR LA OTRA AGRUPACIÓN MAYORITARIA* Y POR PARTIDOS MINORITARIOS, 1953-1998



FUENTE: Elaborado a partir de datos del TSE.

NOTA:

* Partido Demócrata (1953); Partido Unión Nacional (1958); Partido Republicano (1962); Unificación Nacional (1966, 1970 y 1974); Coalición Unidad (1978 y 1982); Partido Unidad Social Cristiana (1986, 1990, 1994 y 1998).

El PLN tuvo un predominio hasta 1974, obteniendo el mayor porcentaje de votación en las elecciones legislativas. Fue hasta las elecciones de 1978 cuando otra agrupación mayoritaria (la Coalición Unidad) obtuvo, por primera vez, una votación superior a la del PLN, en correspondencia con el triunfo en el nivel presidencial. En cambio, durante el período 1986-1998, ya no se da el predominio del PLN y se pasa a un patrón en que el partido ganador de las elec-

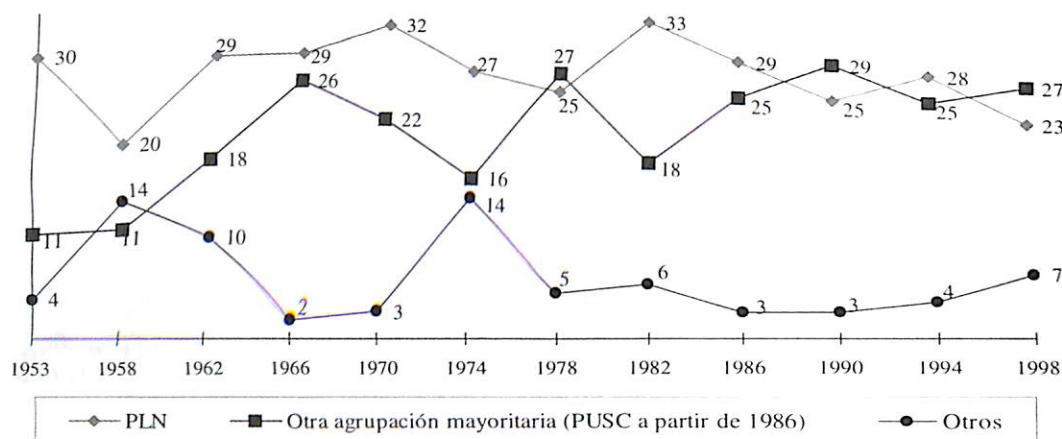
ciones presidenciales, logra también el mayor número de votos en el nivel legislativo.

En lo que se refiere a la votación conjunta captada por las agrupaciones minoritarias, se ha dado una tendencia creciente durante el período 1986-1999. Sin embargo, como veremos más adelante, al tratarse de muchos partidos con caudales bajos, esto tiene poca incidencia en la adjudicación de plazas, pues la mayoría no logran elegir diputados.

Adjudicación de escaños

En los últimos procesos electorales (1986-1998) se ha dado un mayor acercamiento en la relación de fuerzas entre los dos partidos mayoritarios (gráfico 6). El número de diputados electos por esos partidos ha sido prácticamente el mismo, correspondiendo el mayor número de escaños al partido ganador a nivel presidencial: 29-25 en 1986 y 1990, y 28-25 en 1994. En las elecciones 1998, se da una diferencia de 4 diputados entre los dos partidos mayoritarios, pero pierden algunos escaños pues las agrupaciones minoritarias lograron adjudicarse 7 puestos, siendo este el mayor número de escaños alcanzado por estas durante el período.

Gráfico 6
ELECCIONES LEGISLATIVAS: NÚMERO DE ESCAÑOS ADJUDICADOS POR AGRUPACIÓN Y POR AÑO ELECTORAL, 1953-1998*



FUENTE: Elaborado a partir de datos del TSE.

NOTA:

* A partir de 1962, el número de escaños pasó de 45 a 57.

Las características del período 1986-1998 contrastan con lo observado en procesos electorales anteriores: el predominio del PLN hasta 1974 y, aunque de forma irregular, una mayor presencia de partidos minoritarios en la Asamblea Legislativa hasta 1982.

El emparejamiento entre los dos partidos mayoritarios y la presencia de los minoritarios ha provocado que en las dos últimas elecciones ni el PLN en 1994, ni el PUSC en 1998, logran conformar mayorías absolutas en el parlamento (29 diputados como mínimo) correspondientes con sus respectivos triunfos a nivel de las elecciones presidenciales.

Número de partidos participantes y número efectivo de partidos

Al igual que en el ámbito presidencial, en el legislativo se ha producido desde 1953 un proceso de multiplicación del número de partidos participantes en las elecciones, que llegó a su nivel más alto en las pasadas de 1998, en las que participaron 14 partidos en el nivel nacional (en todas las provincias) y 9 en el nivel provincial (en sólo algunas de ellas), para un total de 23 (cuadro 3).

Cuadro 3
ELECCIONES LEGISLATIVAS: NÚMERO DE PARTIDOS PARTICIPANTES EN LOS NIVELES NACIONAL Y PROVINCIAL, 1953-1998

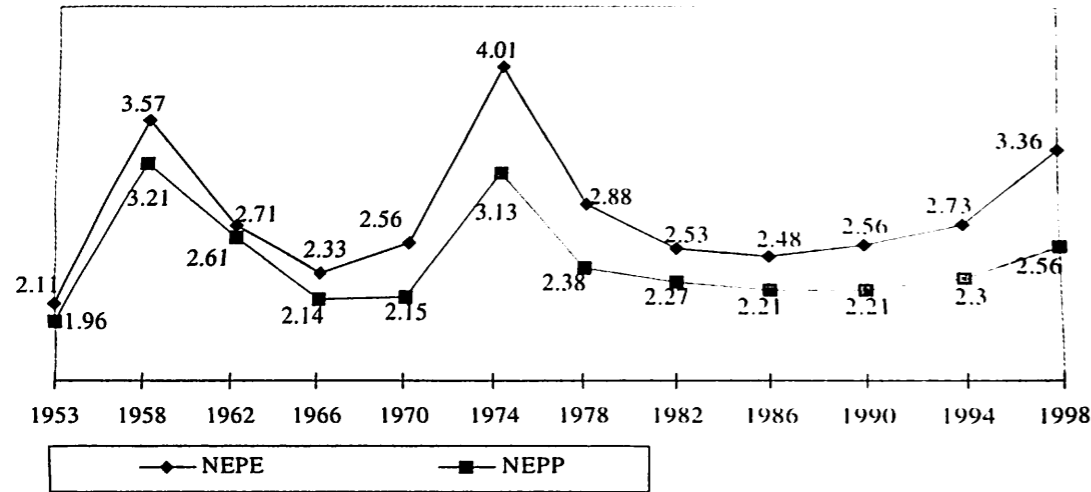
Año	1953	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998
Nivel nacional	3	7	4	4	7	10	10	8	8	8	8	14
Nivel provincial	1	1	5	1	2	2	5	8	5	6	7	9
TOTAL	4	8	9	5	9	12	15	16	13	14	15	23

FUENTE: Elaborado a partir de datos del TSE.

Sin embargo, los datos sobre partidos participantes contrastan con el "Número Efectivo de Partidos Elegibles" (NEPE) y con el "Número Efectivo de Partidos Parlamentarios" (NEPP), índices que nos permiten caracterizar la fraccionización del sistema de partidos en el nivel legislativo (gráfico 7). El NEPE se calcula a partir de los porcentajes de votación obtenidos por cada partido y el NEPP a partir del porcentaje de escaños adjudicados a cada partido. Aunque existe una relación directa entre ambos índices, el segundo siempre es menor al primero en tanto que no todos los partidos participantes en las elecciones logran elegir diputados.

Gráfico 7

ELECCIONES LEGISLATIVAS: NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS ELEGIBLES (NEPE) Y NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARIOS (NEPP), 1953-1998



FUENTE: Elaborado a partir de datos del TSE.

En ambos índices aparece un comportamiento más irregular hasta 1974, año en el que llegan a su punto más alto: 4,01 el NEPE y 3,13 el NEPP. En contraste, a partir de 1978 se da una reducción que tiende a mantenerse, con pequeñas variaciones, hasta 1994. Es decir, el sistema muestra una tendencia a la bipolaridad electoral en la composición del parlamento, que adquiere una mayor estabilidad en los últimos procesos electorales.

Sin embargo, dentro del período 1986-1998, las últimas elecciones dejan ver un cambio importante en el número efectivo de partidos al llegar el NEPE a 3,36 y el NEPP a 2,56. Esto es consecuencia de tres factores fundamentales: del incremento en el número de partidos participantes en las elecciones; de un mayor porcentaje de votación conjunta captado por los partidos minoritarios y la consecuente reducción del caudal captado por los partidos mayoritarios; y de un mayor número de escaños adjudicado a partidos minoritarios (7 escaños en total).

Los valores del NEPE en 1998, indican la existencia de tres grandes conjuntos de caudales electorales, dos de los cuales corresponden a los partidos mayoritarios (41,18% del PUSC, 34,83% del PLN) y otro que refiere a la votación captada por los otros 21 partidos minoritarios (23,99%).

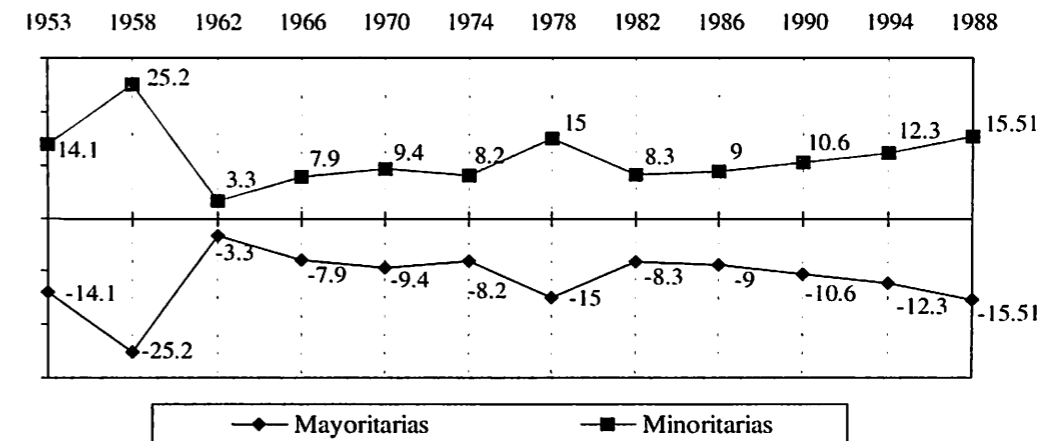
La diferencia entre el NEPE y el NEPP expresa que, a pesar del ingreso de nuevos partidos a la competencia electoral y de un mayor caudal electoral captado por estos en conjunto, la mayoría de ellos no obtienen la votación suficiente para lograr representación en el Congreso, siendo los dos grandes partidos los que se adjudican el grueso de los escaños legislativos.

Quiebre de votación

Según la normativa electoral vigente, cada votante tiene la posibilidad de votar por diferente partido en cada uno de los niveles de elección (presidencial, legislativo y municipal). Comparando los resultados electorales a nivel presidencial y legislativo, se puede observar que desde 1953 las agrupaciones mayoritarias han recibido una menor votación en el nivel legislativo que en el presidencial y que en las agrupaciones minoritarias se ha dado la tendencia opuesta (gráfico 8).

Gráfico 8

DIFERENCIA ENTRE LOS PORCENTAJES DE VOTACIÓN DEL NIVEL LEGISLATIVO Y PRESIDENCIAL, POR AGRUPACIONES MAYORITARIAS Y MINORITARIAS, 1953-1998



FUENTE: Elaborado a partir de datos del TSE.

Los datos sobre el quiebre de votación dejan ver que, en el nivel presidencial, los electores tienden a dar más su voto a las agrupaciones mayoritarias, o sea, a aquellas con posibilidades reales de triunfo. Podría decirse que están menos dispuestos a desperdiciar su voto, dadas las pocas posibilidades de los partidos minoritarios. Pero, en el nivel legislativo, parte del electorado parece percibir más posibilidades de "éxito" para los partidos minoritarios, lo que los lleva a darles su apoyo en este nivel, aunque no lo hagan en el presidencial.

Otra razón lógica de este mayor caudal electoral captado por los partidos minoritarios en el ámbito legislativo, es el hecho de que algunos sólo participan en el nivel legislativo (en todas las provincias o sólo en algunas), captando apoyos sectoriales o locales de votantes que dan su voto a otro partido en las elecciones presidenciales.

Ahora bien, lo característico del período 1986-1998, en lo que se refiere al quiebre de votación, es que la votación captada por los partidos mayoritarios a

nivel legislativo ha tendido a ser cada vez menor que la captada a nivel presidencial, capitalizando los minoritarios esa diferencia a su favor. Sin embargo, como hemos visto anteriormente, se trata de un caudal disperso entre un número creciente de partidos pequeños, lo que reduce su impacto sobre la distribución de escaños, por lo que no se ha alterado el predominio de los mayoritarios.

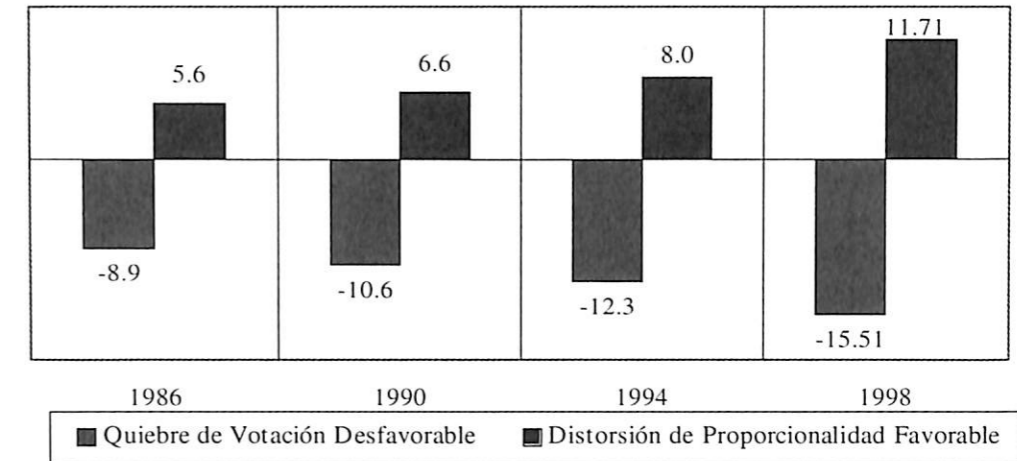
Desproporcionalidad del sistema electoral

La desproporcionalidad que produce el sistema electoral, en términos muy básicos, se define como la distorsión de la proporcionalidad que se genera en el proceso de traducir votos en escaños y que se expresa en la diferencia entre los porcentajes de votación y los de escaños que logran los partidos políticos participantes en las elecciones.

Una de las causas de esta distorsión es la barrera electoral del subcociente (la mitad de los votos del cociente), que automáticamente deja por fuera de la distribución de escaños a los partidos que no lograron alcanzar dicha cantidad de votos en cada circunscripción (en nuestro caso, las provincias). El incremento en el número de partidos participantes y la dispersión del voto minoritario entre mucho partidos pequeños, contribuye también a incrementar la desproporcionalidad, dada la fórmula electoral vigente para convertir votos en escaños.

El sistema electoral ha tendido a favorecer principalmente a las agrupaciones mayoritarias pues éstas logran un porcentaje de asientos mayor al porcentaje de votación captada. Por ejemplo, en las elecciones de 1998, el porcentaje de votación conjunta del PLN y del PUSC fue de un 76,01% mientras que el porcentaje de escaños adjudicados a estas agrupaciones fue de 87,7%, dándose una diferencia favorable de 11,7 puntos porcentuales. En cambio, las agrupaciones minoritarias captaron el 23,99% de los votos y sólo lograron el 12,3% de los escaños, para una diferencia desfavorable de 11,69 puntos.

Gráfico 9
ELECCIONES LEGISLATIVAS: COMPARACIÓN ENTRE LA DISTORSIÓN DE PROPORCIONALIDAD FAVORABLE Y EL QUIEBRE DE VOTACIÓN DESFAVORABLE, A LAS AGRUPACIONES MAYORITARIAS, 1986-1998

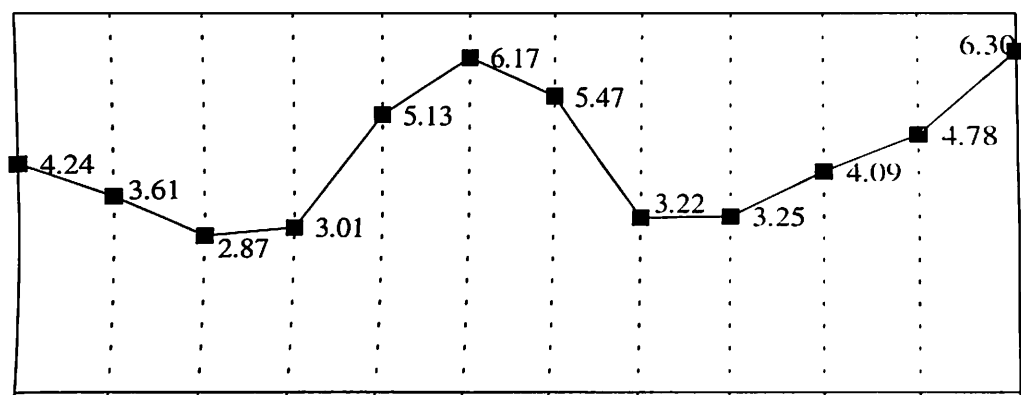


FUENTE: Elaborado a partir de datos del TSE.

En el gráfico 9 se muestran las magnitudes de esas distorsiones en los últimos cuatro procesos electorales y se les compara con el quiebre de votación. Se puede observar que la desproporcionalidad ha tendido a incrementarse a favor de los partidos mayoritarios, lo que les ha permitido mantener un mayor número de escaños, a pesar del quiebre de votación desfavorable a ellos, al que nos referimos anteriormente, y de una votación creciente a favor de los partidos minoritarios.

Otro indicador de desproporcionalidad es el *Least-squares index* (Lsq) propuesto por Michael Gallagher y utilizado por Arendt Lijphart en el estudio comparativo de los sistemas electorales y los sistemas de partidos (Lijphart, 1994, 60-61). Este permite estimar la desproporcionalidad del sistema electoral para cada elección, a partir de las diferencias entre los porcentajes de votación y de adjudicación de escaños⁴. Como se puede observar en el gráfico 10, la desproporcionalidad prácticamente se ha duplicado entre 1986 y 1998, al pasar de 3,25 a 6,30, llegando en estas últimas elecciones a su punto más alto de todas las celebradas desde 1953.

Gráfico 10
ÍNDICE DE DESPROPORCIONALIDAD (LSQ),
1953-1998



1953 1958 1962 1966 1970 1974 1978 1982 1986 1990 1994 1998

FUENTE: *Elaborado a partir de datos del TSE.*

Sabemos que ningún sistema electoral produce una proporcionalidad perfecta, pues no todos los partidos participantes en las elecciones logran elegir diputados. Sin embargo, es importante considerar la actual tendencia a que un porcentaje cada vez mayor de ciudadanos que optan por apoyar a los partidos minoritarios, no logre traducir dicho apoyo en representación parlamentaria. En ese sentido, más que un problema numérico o de ingeniería electoral, esta situación refiere a un problema político relacionado con los principios mismos de la democracia representativa.

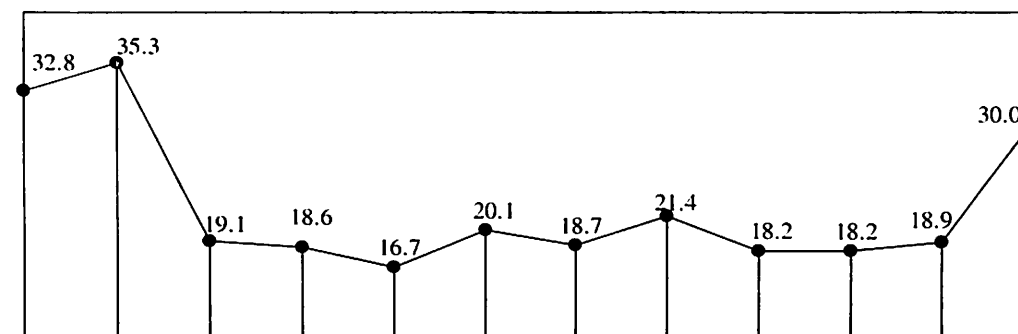
ABSTENCIONISMO, VOTOS NULOS Y VOTOS EN BLANCO

Para finalizar, veamos brevemente las tendencias del abstencionismo —entendido como el porcentaje de electores empadronados que no acuden a emitir su voto—, así como las de aquellos electores que acuden a las urnas pero anulan o dejan en blanco las papeletas.

La opción de no acudir a las urnas, más que la de anular o dejar en blanco las papeletas, es la que más adeptos ha tenido entre los votantes.

En lo que se refiere al primer aspecto, en los 12 procesos electorales realizados desde 1953 el porcentaje de abstencionismo se ha mantenido bastante estable, sobre todo entre las elecciones de 1962 y 1994 (gráfico 11). Durante el período 1986-1998, es el resultado de las últimas elecciones el que marca un gran cambio, pues se registró un 30% de electores inscritos que no acudieron a las urnas, después de que en los tres procesos anteriores dicho porcentaje se había mantenido entre 18,2 % y 18,9 %.

Gráfico 11
PORCENTAJE DE ABSTENCIONISMO POR AÑO ELECTORAL,
1953-1998



1953 1958 1962 1966 1970 1974 1978 1982 1986 1990 1994 1998

FUENTE: *Elaborado a partir de datos del TSE.*

No se han estudiado aún las causas de este cambio tan drástico pero es claro que, en términos territoriales, se trata de un fenómeno nacional pues el abstencionismo creció en todas las provincias, acrecentándose tanto en aquellas que ya venían manifestando los mayores niveles de abstención, como es el caso de Limón (39,9%), Puntarenas (34,7%) y San José (30,8%), como en aquellas que tenían los niveles más bajos, como Alajuela y Heredia.

Cuadro 4
PORCENTAJES DE ABSTENCIONISMO POR PROVINCIAS,
1953-1998

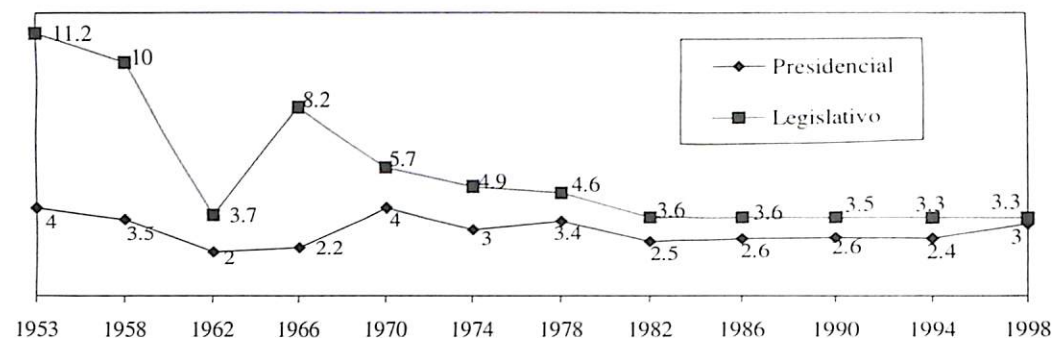
	1953	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998
San José	29,4	34,6	17,6	18,2	16,2	19,6	18,7	20,9	18,2	18,5	20	30,8
Alajuela	31,6	31,9	16	14,9	14	17,8	15,2	18,7	15,3	15,1	15,5	27,1
Cartago	30,3	32,9	15	17,2	14	17,4	17,6	18,6	15,3	15	16,3	25,5
Heredia	25,7	29,7	14,4	14,2	13,3	18,4	15,7	18,9	15,1	14,8	15,9	28,0
Guanacaste	36,1	34,5	22,3	17,5	16,3	18,3	16,2	19,4	16,4	16,5	15,8	26,1
Puntarenas	51	49,9	33,5	28	23,2	26,1	24,2	27,9	24	23,5	22,8	34,7
Limón	37,5	38,3	25,5	29,4	28,4	30,3	30,2	32,4	27,9	28	30,6	39,9

FUENTE: *Datos del TSE.*

Con respecto a los votos nulos y en blanco, estos han sido poco significativos en los últimos procesos electorales y prácticamente desde 1970 se ha dado una tendencia a su reducción, tanto en el nivel legislativo como en el presidencial, aunque han tenido una mayor presencia en el primero de estos ámbitos (gráfico 12). Es decir, los electores que acuden a las urnas tienden a anular o a dejar en blanco las papeletas cada vez menos. Para 1998, sólo en el nivel presidencial se produjo un leve incremento de este tipo de votación, mientras que

en el nivel legislativo se mantuvo igual al proceso anterior siendo, en todo caso, los porcentajes más bajos desde 1953 en este ámbito.

Gráfico 12
PORCENTAJES DE VOTOS NULOS Y EN BLANCO EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES Y LEGISLATIVAS, 1953-1998



FUENTE: Elaborado a partir de datos del TSE.

CONCLUSIONES

1. Las tendencias electorales dejan ver que el sistema de partidos costarricense ha tenido, desde 1953, una orientación hacia la bipolaridad electoral en el sentido de que dos grandes agrupaciones han concentrado la mayoría del caudal electoral y de los puestos elegibles popularmente, en el nivel presidencial y legislativo. En el período 1986-1998, con la conformación de un formato bipartidista, estas tendencias se estabilizan y se refuerzan, principalmente en las tres primeras elecciones de este período (1986, 1990 y 1994).

Sin embargo, aunque la bipolaridad electoral ha sido la característica predominante, se puede observar que el sistema de partidos tiene un carácter dinámico y cambiante, en términos del número de partidos que acuden a la competencia electoral y de las modalidades de su participación; del caudal electoral que captan; del número de escaños que logran adjudicarse; de las relaciones de fuerza que resultan de esos caudales y escaños, tanto entre las agrupaciones mayoritarias como entre estas y las minoritarias; y de los niveles de participación/abstención de la ciudadanía en cada elección, entre otros aspectos que hemos señalado.

2. Durante el período 1986-1998, la dinámica propia de un formato bipartidista ha sido el aspecto más notorio. Sin embargo, las últimas elecciones de este período (las de 1998) evidencian cambios significativos, respecto a procesos electorales anteriores, en los siguientes aspectos: el abstencio-

nismo, un mayor número de partidos participantes, un incremento en el caudal electoral captado por los partidos pequeños, un mayor número de escaños adjudicados a partidos minoritarios, un cambio en los índices de fraccionalización del sistema de partidos, un incremento en el quiebre de votación y mayores niveles de desproporcionalidad en la relación entre votos y escaños legislativos.

Está por verse si estas características del último proceso electoral se van a sostener, a incrementar o a disminuir en próximas elecciones. Es decir, si se va a producir o no un cambio fundamental en el formato del sistema de partidos y cuáles serán las características que adoptará. Lo que de momento sí queda claro, es que los resultados del 98, por sí solos, evidencian un mayor cuestionamiento del bipartidismo y de sus protagonistas, por parte de un considerable segmento del electorado. Y que el abstencionismo evidencia un desafío, aún mayor, para todos los actores del sistema de partidos.

3. La desproporcionalidad creciente entre votos y escaños, tiende a favorecer a los partidos mayoritarios, quedando un porcentaje cada vez mayor de electores que votan por partidos minoritarios, sin representación parlamentaria. Esta situación contribuye a sostener el bipartidismo y a inhibir el acceso de terceros partidos a la distribución de escaños, alejando cada vez más la fórmula electoral utilizada para traducir votos en escaños, del principio político fundamental que sustenta la democracia representativa.
4. Puede ser que el caudal electoral de los partidos minoritarios, a nivel legislativo, siga creciendo como en el período 1986-1998. Sin embargo, con la fórmula electoral vigente, el efecto que esa tendencia pueda tener sobre el formato del sistema de partidos, sólo va a ser significativo si deja de ser tan disperso, fragmentado y volátil como hasta ahora, dando paso a coaliciones, alianzas o fusiones de partidos que les permitan competir en mejores condiciones con los mayoritarios.
5. En las últimas elecciones, el partido triunfador de las elecciones presidenciales ha ganado con porcentajes decrecientes de votación, tanto respecto al total de electores inscritos como del total de votos válidos. Además, en los dos últimos procesos electorales, el partido ganador en las elecciones presidenciales no ha logrado elegir una mayoría absoluta de diputados. A lo anterior podemos agregar el incremento del abstencionismo en las elecciones de 1998, el creciente conjunto de electores que votando por partidos minoritarios no logran representación en el parlamento, y el incremento en el número de partidos participantes en las elecciones.

Estas características de la dinámica electoral expresan cambios y retos importantes en el funcionamiento del sistema político en términos de la represen-

tación y la canalización de intereses o demandas, del nivel de apoyo con que llegue un partido al Gobierno y el consecuente margen de maniobra para impulsar políticas y reformas, de la dinámica parlamentaria y las tácticas y estrategias de relacionamiento entre el partido gobernante y los demás partidos, de las acciones de parte de grupos y sectores sociales para tratar de incidir en la toma de decisiones desde espacios diferentes al electoral, y, en general, de los niveles y formas de participación política de la población.

NOTAS

1. La categoría de bipolaridad ha sido ampliamente explicada y aplicada al estudio del sistema de partidos costarricense, por Oscar Fernández. En sus análisis la ha formulado como una "bipolaridad disuasiva" (Fernández, 1991), la cual refiere a dos condiciones básicas: "1. la del *predominio* de dos grandes fuerzas políticas que habrían venido concentrando, en forma relativamente alternada, los votos mayoritarios del electorado y 2. la de la existencia de *mecanismos regulativos*, tanto legales como financieros, que habrían *facilitado* la aparición y la progresiva consolidación o unificación de esas dos grandes formaciones partidarias, de manera tal que, al mismo tiempo, esas regulaciones habrían *desestimulado* u *obstaculizado* el desarrollo de terceras fuerzas, capaces de disputarles con éxito la presidencia de la República" (Fernández, 1996, 147).
2. Partido Demócrata (1953); Partido Unión Nacional (1958); Partido Republicano (1962); Unificación Nacional (1966, 1970 y 1974); Coalición Unidad (1978 y 1982).
3. Para el cálculo de este índice se usa la fórmula planteada por Markku Laakso y Rein Taagepera: $Nv = 1 / \sum v_i^2$, donde v_i es el porcentaje de votación obtenido por el partido i . La fórmula puede aplicarse también a los porcentajes de escaños obtenidos por los partidos en el nivel legislativo, en cuyo caso se expresa así: $Ns = 1 / \sum s_i^2$ e indicaría el "Número Efectivo de Partidos Parlamentarios" (NEPP). N indica el número de partidos, hipotéticamente de igual tamaño, que tendrían el mismo efecto sobre la fraccionalización del sistema de partidos que el que tienen realmente partidos de diferente tamaño (Shugart y Taagepera, 1989, 79-80).
4. Se calcula mediante la fórmula $Lsq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (Vi - Si)^2}$, donde Vi es el porcentaje de votación y Si el porcentaje de escaños del partido i .

BIBLIOGRAFÍA

- FERNÁNDEZ, Oscar
1996 "Los partidos políticos: su interrelación y rasgos centrales en la sociedad costarricense" en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 22 (2), 147-166.
1991 "Costa Rica: una bipolaridad electoral partidaria hoy apenas cuestionada", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 17,(2), 65-74.
- HERNÁNDEZ, Gerardo
1998 *El sistema de partidos políticos en Costa Rica 1982-1994. Análisis sobre el bipartidismo*. Tesis para optar al grado de Magister Scientiae en Sociología. Programa Centroamericano de Maestría en Sociología de la Universidad de Costa Rica.
- LIJPHART, Arendt
1994 *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- ROVIRA MAS, Jorge
1998 "Elecciones Generales en Costa Rica: Primero de febrero de 1998", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (19), 9-70.
1994 "Costa Rica 1994: ¿Hacia la consolidación del bipartidismo?", en *Espacios: Revista Centroamericana de Cultura Política*, (1), 38-47.
- SHUGART, Matthew y TAAGEPERA, Rein
1989 *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale: Yale University Press.
- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
1999 *Computo de votos y declaratorias de elección. Elecciones del 1° de febrero de 1998*. San José: Imprenta Nacional
1996 *Elecciones en cifras*. San José: Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones.

EL QUIEBRE DEL VOTO EN LAS ELECCIONES DE PRESIDENTE Y DIPUTADOS: COSTA RICA, 1962-1998

Óscar Hernández Rodríguez

INTRODUCCIÓN

En este trabajo analizaremos la división o quiebre del voto entre la elección de presidente y la elección de diputados en las elecciones costarricenses de 1962 a 1998. No incluimos las elecciones de 1953 y 1958 por haber sido atípicas en al menos dos aspectos importantes: no participó en ellas el Partido Republicano en el nivel presidencial y en ambas el abstencionismo fue muy elevado.

En la primera parte de nuestro estudio examinamos el quiebre del voto en las elecciones de 1962 en el nivel provincial y cantonal. En la segunda parte el análisis comparativo se extiende de las elecciones de 1966 a las de 1998, en el nivel provincial, dando especial atención a las elecciones de 1986 a 1998 por representar la situación político electoral actual caracterizada por un bipartidismo.

LAS ELECCIONES DE 1962

En las elecciones presidenciales de 1962 se enfrentaron los partidos Liberación Nacional (PLN), Republicano (PR), Unión Nacional (PUN) y Acción Democrática Popular (PADP). El PLN participaba por tercera vez desde su fundación en 1951, con una victoria en 1953 y una derrota en 1958. Su candidato fue Francisco José Orlich Bolmarcich, el candidato perdedor en 1958. El Partido Republicano volvió a la contienda electoral postulando de nuevo al Dr. Calderón Guardia, presidente de 1940 a 1944, y candidato derrotado en las elecciones de 1948 por Otilio Ulate Blanco del Partido Unión Nacional.

Ulate fue presidente de 1949 a 1953 después del breve periodo de gobierno de dieciocho meses a cargo de la Junta Fundadora de la Segunda República que comandó José Figueres Ferrer tras la guerra civil de 1948. El Partido Unión Nacional lo postuló de nuevo en 1962.

En lo que respecta a las fuerzas de la izquierda, estas participaron con el nombre de Partido Acción Democrática Popular. Por prohibición constitucional los comunistas no pudieron participar abiertamente.

En las elecciones para diputados se presentaron a escala nacional los cuatro partidos ya descritos y otros cuatro a escala provincial: el Acción Solidarista (por San José y Puntarenas), el Unión Guanacasteca Independiente (por Guanacaste), el Alajuelense Democrático (por Alajuela) y el Movimiento Renovación Nacional (por San José y Limón).

La elección de 1962 reunía así a las principales fuerzas políticas que desempeñaron un papel importante en las elecciones de 1948 y en la guerra civil que siguió a la anulación del triunfo de Ulate. Sin embargo, en 1962 los calderonistas no estuvieron aliados a los comunistas como en 1948, ni tampoco al Partido Unión Nacional como en 1958. El Partido Liberación Nacional, por su parte, se presentaba más fortalecido por haber resuelto los problemas internos que le habían causado la derrota en 1958.

El PLN, el PUN, el PR y el PADP mantenían importantes diferencias ideológicas. Por un lado, el PLN y el PR, de tendencias socialdemócrata y socialcristiana respectivamente. Por el otro, en los extremos del espectro ideológico, el PUN, con una posición conservadora y oligárquica, y el PADP, con un pensamiento de izquierda. El trasfondo histórico e ideológico es pertinente mencionarlo para examinar el quiebre del voto en la elección de 1962. Para medirlo pueden calcularse dos tipos de estadísticas:

- El total de votos recibidos para diputados como porcentaje del total de votos recibidos para presidente por un mismo partido: $(\text{total de votos recibidos para diputados} / \text{total de votos recibidos para presidente}) \times 100\%$. Esta estadística la representaremos como: %DIP/PRE.
- Cambio, en el porcentaje de votos válidos recibidos por un partido, de la elección de presidente a la elección de diputados: $\{(\text{Votos para presidente del partido} / \text{votos para presidente de todos los partidos}) - (\text{votos para diputado del mismo partido} / \text{votos para diputado de todos los partidos})\} \times 100\%$. Esta estadística la representaremos como: %CAMBIO.

El cuadro 1 muestra las estadísticas descritas para la elección de 1962:

Cuadro 1
ESTADÍSTICAS DE QUIEBRE DEL VOTO ENTRE ELECCIONES
DE PRESIDENTE Y DIPUTADOS, 1962

Provincia	%DIP/PRES				%CAMBIO				
	PLN	PR	PUN	PADP	PLN	PR	PUN	PADP	OTROS
San José	94,6	92,3	96,2	287,6	-2,0	-2,3	-0,3	1,7	3,0
Alajuela	94,8	92,8	91,9	395,0	-1,6	-1,5	-1,1	1,7	2,4
Cartago	97,5	95,4	104,3	250,7	-0,5	-1	0,7	0,7	—
Heredia	97,9	93,0	99,5	262,5	0	-2	0,1	1,9	—
Guanac.	93,7	94,2	99,0	138,6	-2	-1,1	0,2	0,2	2,8
Puntare.	96,1	93,7	99,9	240,1	-1	-2,1	0,2	2,9	—
Limón	99,6	93,6	94,6	262,0	0,3	-2,6	-0,3	1,8	0,8

FUENTE: *Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).*

El %DIP/PRES señala claramente, en el caso de las cifras menores al 100%, que el PLN, el PR y el PUN perdieron votos de la elección de presidente a la de diputados en todas las provincias, con una excepción (Cartago para el PUN). La pérdida porcentual fue pequeña, siendo el PUN el menos afectado seguido del PLN y del PR. Por su parte, el partido ADP logró aumentar el número de votos para diputados en todas las provincias como lo reflejan los valores del %DIP/PRES superiores al 100%, los cuales muestran una notable variabilidad.

La segunda estadística, %CAMBIO, nos permite apreciar el quiebre como cambio en puntos porcentuales en el porcentaje de votos válidos recibido por cada partido al comparar la elección de diputados con la elección presidencial. De nuevo, el PUN aparece como el que relativamente perdió menos votos entre una y otra elección, seguido por el PLN y el PR. El PADP mejoró su posición relativa en la elección diputadil, particularmente en Puntarenas. Los OTROS partidos muestran un aumento mayor que los demás en su posición relativa porque no participaron en la elección presidencial.

Se pueden plantear dos hipótesis básicas para dar cuenta de las diferencias en el quiebre del voto en los diversos partidos:

- Una explicación natural es que habría una fracción de electores que no estaban "casados" con ningún partido y que votaron considerando muchos factores, entre ellos las cualidades personales y trayectorias de los candidatos a presidente y a diputados, la labor realizada en gobiernos o asambleas legislativas anteriores, las promesas ofrecidas, así como cualesquiera elementos regionales o locales del voto representados por los partidos provinciales. De una evaluación tal habría resultado una división del voto.

b) Una segunda explicación, más anclada en la realidad política de entonces, es que una fracción de los electores simpatizantes del PADP considerara como una mejor estrategia votar para diputados por ese partido y para presidente por el PR, tomando en cuenta: la gran legislación social realizada por el gobierno del Dr. Calderón Guardia de 1940 a 1944 con el apoyo de los diputados comunistas y la imposibilidad de que el PADP pudiera ganar las elecciones presidenciales.

Para examinar estas dos posibles explicaciones, calculamos la estadística %CAMBIO en los 66 cantones de entonces para los partidos PLN, PR, PUN y PADP. De las intercorrelaciones entre estas estadísticas solamente es significativa la correlación entre el PR y el PADP. Su valor es igual a -0,61 y sugiere que hay una considerable asociación lineal inversa entre los quiebres del voto de ambos partidos: el PADP tiende a ganar votos en la elección de diputados en aquellos cantones en donde el PR pierde votos con respecto a la elección presidencial. Esta evidencia apoya la segunda de las hipótesis propuestas.

Sin embargo, también contribuye a explicar el quiebre del voto la primera de las hipótesis. Los partidos provinciales ofrecen a los electores otras opciones y contribuyen así a restar votos a los partidos mayoritarios. En San José, el Partido Acción Solidarista obtuvo un 2,2% de los votos válidos contra 2,6% del PADP; en Alajuela, el Alajuelense Democrático consiguió 2,4% contra 2,3% del PADP; mientras que en Guanacaste, el Unión Guanacasteca Auténtica obtuvo un 2,8% de votos válidos contra un 0,8% del PADP. Por su parte, el Movimiento Renovación Nacional alcanzó un 0,8% de los votos válidos en San José y un 0,8% en Limón.

Por otra parte, las estadísticas %DIP/PRES nos permiten señalar un aspecto adicional que contribuye a apoyar la primera de las hipótesis. Esas estadísticas señalan que a pesar de que en el nivel provincial el PLN y el PR perdieron votos de la elección presidencial a la diputadil, en varios cantones ambos partidos obtuvieron más votos en la elección de diputados que en la de presidente. Por ejemplo, el PLN en Puriscal, Santa Bárbara, Pococí y Siquirres; mientras que el PR en los cantones de San Ramón y Esparza. Este hecho confirma la existencia de circunstancias locales que favorecen, aunque en sólo unos pocos cantones, un quiebre a favor de los partidos mayoritarios en la elección diputadil.

Es importante observar que la descripción completa de los movimientos de electores entre las diversas opciones para presidente y las de diputados exige información para todas las celdas internas del siguiente cuadro:

	Diputados						TOTALES
	PLN	PR	PUN	PADP	OTROS	NULO	
	PLN						
	PR						
	PUN						
Presidente	PADP						
	NULO						
	BLANCO						
	TOTALES						

De este cuadro sólo conocemos las cifras agregadas (por provincias o cantones o distritos) que van en la fila o columna identificada como TOTALES. Desconocemos el número de electores que ocupan las otras celdas, por ejemplo cuántos de los electores que votaron para presidente por el PLN votaron por el PLN en la elección de diputados, por el PR, por el PADP, por alguno de los otros partidos provinciales o prefirieron votar nulo o blanco. Las estadísticas de quiebre calculadas sólo nos dan información del quiebre neto, por ser datos agregados. Su interpretación debe realizarse con cuidado, para lo cual es fundamental contar con elementos de naturaleza política e histórica como los descritos antes.

Sin embargo, los modelos estadísticos pueden contribuir a estimar los cambios entre las diversas opciones de voto entre una y otra elección. Representemos con LNp, Rp, UNp, ADPp y NBp los votos recibidos para presidente por los partidos Liberación Nacional, Unión Nacional, Acción Democrática Popular y los votos nulos y blancos. De manera correspondiente representemos los votos de la elección de diputados con LNd, Rd, UNd, ADPd, NBd, y agreguemos OTROSd para representar el total de votos de los partidos que sólo compitieron en el nivel provincial.

La relación entre esas cantidades se puede representar por:

$$LNd = a1 LNp + a2 Rp + a3 UNp + a4 ADPp + a5NBp$$

$$Rd = b1 LNp + b2 Rp + b3 UNp + b4 ADPp + b5 NBp$$

$$UNd = c1 LNp + c2 Rp + c3 UNp + c4 ADPp + c5 NBp$$

$$ADPd = d1 LNp + d2 Rp + d3 UNp + d4 ADPp + d5 NBp$$

$$OTROSd = e1 LNp + e2 Rp + e3 UNp + e4 ADPp + e5 NBp$$

$$NBd = f1 LNp + f2 Rp + f3 UNp + f4 ADPp + f5 NBp$$

Estas ecuaciones se pueden estimar estadísticamente utilizando los datos de la votación recibida por cada partido a nivel cantonal. Por ejemplo, la ecuación de los votos recibidos para diputados por el PADP es:

$$ADP_d = -0,01 LNP_p + 0,03 R_p + 0,07 UN_p + 1,82 ADP_p - 0,25 NB_p,$$

en la que solamente son significativos estadísticamente los coeficientes para el PR, el PUN y el PADP. Esto revela que hubo electores que votaron para presidente por el PR y el PUN, pero que prefirieron votar para diputados por el PADP.

ELECCIONES DE 1962 A 1998: NIVEL PROVINCIAL

En el cuadro 2 se puede examinar la trayectoria de la estadística %DIP/PRES desde 1962 a 1998. Este cuadro y el gráfico 1 claramente revelan que los valores del %DIP/PRES para el PLN muestran una tendencia general a decaer en todas las provincias, con una resistencia en Guanacaste en 1990. En su evolución hay ciertamente elecciones en las que la estadística recuperó niveles previos como en 1974, 1982 y 1994, cuando triunfó el PLN; sin embargo, la tendencia general a caer es evidente. El desplome en la elección de 1998 fue tan serio que los valores del %DIP/PRES resultaron los más bajos del periodo analizado, llegando los valores a ubicarse en Limón, Cartago, Alajuela, Heredia y San José, entre un 74,8% y un 77,5%.

En lo que respecta al partido mayoritario opositor al PLN, su trayectoria ha sido muy particular, con altibajos de 1962 a 1998. En 1962 las cifras de la estadística %DIP/PRES para el PR, aunque menores que las del PLN, se alejaron poco de ellas. De 1966 a 1974 la oposición mayoritaria representada por Unificación Nacional (UN) mostró porcentajes muy inferiores a los del PLN, notablemente en la elección de 1974, en la cual hubo un aumento importante en el número de partidos al nivel presidencial y diputadil. En 1978 los valores del % DIP/PRES de la triunfante coalición Unidad (U) mejoraron en casi todas las provincias con respecto a las de Unificación Nacional en las tres elecciones anteriores, y se acercaron mucho a los valores del PLN en San José, Alajuela, Guanacaste y Limón. Derrotada en 1982, la Unidad registró valores del %DIP/PRES menores entre 6 y 8 puntos porcentuales que los del PLN, con excepción de Limón y Guanacaste donde se alejaron menos.

Con la aparición del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) en las elecciones de 1986, la situación varió sustancialmente (ver cuadro 2 y gráfico 2) a favor del PUSC. Las cifras del %DIP/PRES para el PUSC en 1986 fueron superiores, con alguna excepción, a las obtenidas en elecciones anteriores por

Unificación Nacional y la Unidad; muy parecidas a las del PLN en Alajuela, Cartago y Guanacaste, y superiores, aunque por poco, en San José, Heredia y Limón. De la elección de 1986 a la de 1994 las cifras del PUSC decayeron, pero se recuperaron en 1998 con respecto a las de 1994, superando a las cifras correspondientes del PLN en todas las provincias con márgenes de 4,5 a 13 puntos porcentuales.

Resumiendo, las cifras de la estadística %DIP/PRES revelan un serio deterioro en el quiebre del voto para el PLN. Este aspecto se refleja en un número de diputados, 23, que es el menor obtenido en el periodo 1962-1998. Por su parte, las cifras del PUSC, aunque muestran una tendencia a caer, subieron a niveles que se compararan favorablemente con los de 1990, superando aun las cifras obtenidas en Cartago y Puntarenas.

Cuadro 2
VALORES DE LA ESTADÍSTICA %DIP/PRES,
ELECCIONES 1962-1998

	1962		1966		1970		1974		1978		1982		1986		1990		1994		1998	
	PLN	PR	PLN	UN	PLN	UN	PLN	UN	PLN	U	PLN	U	PLN	PUSC	PLN	PUSC	PLN	PUSC	PLN	PUSC
San José	94,6	92,3	93,0	80,8	90,1	82,8	92,3	78,1	86,1	84,7	93,7	87,0	90,9	91,4	86,9	89,3	88,7	83,7	77,5	87,6
Alajuela	94,8	92,8	94,8	82,2	94,0	89,5	95,4	86,8	92,8	90,2	91,9	83,6	92,7	90,4	90,3	90,2	90,9	85,9	77,2	86,6
Cartago	97,5	95,4	88,7	74,7	87,8	83,6	85,1	78,3	81,3	76,5	90,6	76,3	84,8	83,3	82,7	84,6	86,2	79,6	76,0	88,2
Heredia	97,9	93,0	95,3	85,7	90,6	85,4	93,6	74,3	90,6	86,4	94,1	88,7	90,7	92,4	89,1	91,6	91,4	86,6	77,3	90,3
Guanacaste	93,7	94,2	92,8	75,6	92,7	90,6	91,0	78,1	92,1	91,2	97,1	94,1	94,1	92,7	98,6	95,1	93,4	89,6	82,3	88,6
Puntarenas	96,1	93,7	92,4	83,8	91,8	87,6	94,7	80,3	87,9	81,2	94,6	86,6	92,2	88,4	89,6	87,8	92,3	87,8	83,6	89,4
Limón	99,6	33,6	90,5	74,7	90,1	85,4	93,4	81,2	77,8	76,2	79,2	78,4	80,6	80,7	78,1	81,1	77,4	70,4	74,8	79,3
C.Rica	95,5	93,2	92,8	80,3	90,9	85,6	92,3	79,7	87,5	84,8	92,8	85,5	90,4	89,6	87,9	88,9	89,0	83,7	77,9	87,4

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DEL % DIP/PRES, PLN, 1962-1998

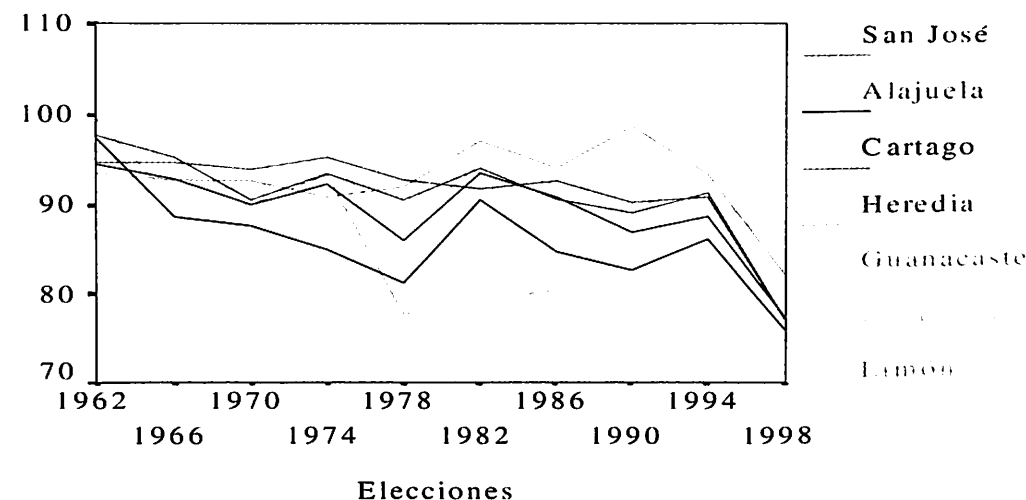
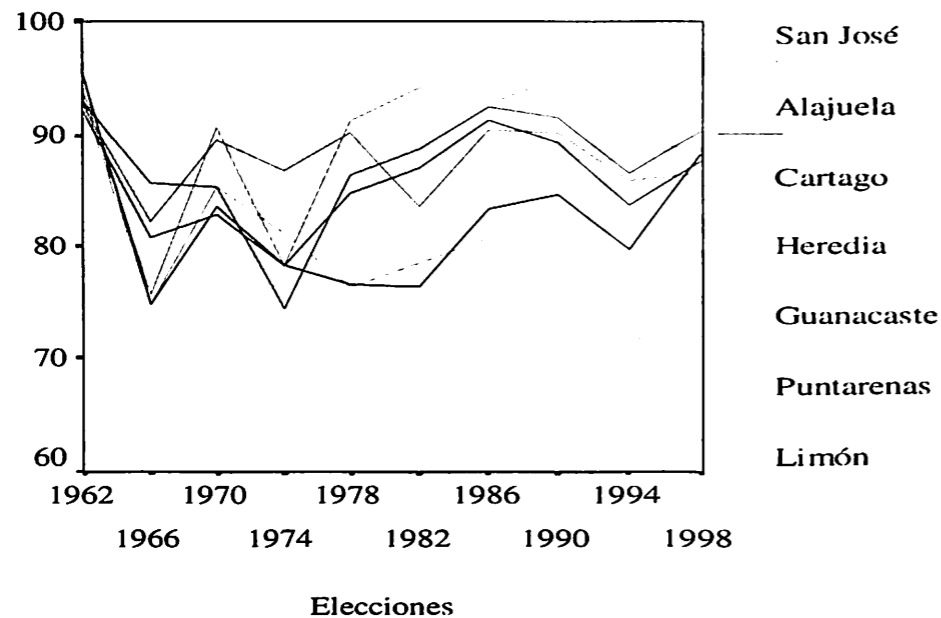


Gráfico 2
EVOLUCIÓN DEL % DIP/PRES, PR//UN/U/PUSC,
1962-1998



ELECCIONES DE 1986 A 1998: NIVEL PROVINCIAL Y CANTONAL

Calcularemos la estadística %CAMBIO en el nivel provincial y cantonal para las elecciones de 1986 a 1998 con el fin de ilustrar otros aspectos del quiebre del voto y dar la importancia que se merece a la ganancia de votos por los partidos minoritarios en la elección de diputados. El cuadro 3 da estos índices para el PLN y el PUSC, y para los partidos minoritarios (agrupados bajo OTROS).

Cuadro 3
VALORES PROVINCIALES DE %CAMBIO,
ELECCIONES DE 1986 A 1998

PROVINCIA	1986	1990	1994	1998
SAN JOSE				
PLN	-4,7	-6,1	-5,4	-10,5
PUSC	-3,5	-5,0	-7,5	-5,3
OTROS	8,1	11,1	12,9	15,8
ALAJUELA				
PLN	-3,1	-4,1	-3,9	-10,2
PUSC	-3,8	-4,5	-6,1	-6,0
OTROS	6,9	8,6	10,1	16,2
CARTAGO				
PLN	-7,5	-7,9	-6,4	-11,2
PUSC	-6,8	-7,2	-9,1	-5,0
OTROS	14,2	15,1	15,4	16,2
HEREDIA				
PLN	-4,5	-4,9	-4,0	-10,4
PUSC	-3,1	-3,8	-6,0	-4,2
OTROS	7,6	8,7	9,9	14,6
GUANACASTE				
PLN	-2,5	-0,3	-2,8	-6,9
PUSC	-3,1	-2,2	-4,7	-5,5
OTROS	5,6	2,5	7,4	12,5
PUNTARENAS				
PLN	-3,1	-3,9	-3,2	-6,2
PUSC	-5,0	-6,2	-5,5	-5,7
OTROS	8,1	10,1	8,7	11,9
LIMON				
PLN	-7,4	-7,7	-9,5	-7,9
PUSC	-9,4	-10,7	-14,2	-11,9
OTROS	16,8	18,3	23,6	19,8
COSTA RICA				
PLN	-4,5	-5,3	-5,0	-9,8
PUSC	-4,4	-5,3	-7,3	-5,8
OTROS	8,8	10,6	12,3	15,5

Se nota de inmediato que tanto el PLN como el PUSC han sufrido por el fenómeno del quiebre del voto. En las elecciones de 1998 el PLN sufrió más, con valores provinciales del %CAMBIO que superaron, con la excepción de Limón, los obtenidos por el PUSC, especialmente en San José, Alajuela, Cartago y Heredia, donde sus niveles fueron alrededor del doble de los alcanzados por el PUSC. Los partidos minoritarios se vieron favorecidos con el quiebre del vo-

to, pero su atomización y el sistema electoral de cociente y subcociente para la asignación de diputados les impidió obtener en 1998 un número de congresistas más cercano a la proporción de los votos recibidos.

Las cifras del cuadro 4 resaltan en términos absolutos el agrietamiento del bipartidismo en la elección legislativa.

Cuadro 4
VOTOS VÁLIDOS PARA PRESIDENTE Y DIPUTADOS,
1994-1998

Partidos	1994			1998		
	Presidente	Diputados	Variación	Presidente	Diputados	Variación
PLN	739 339	658 258	-81 081	618 834	481 933	-136 841
PUSC	711 328	595 802	-115 526	652 160	569 792	- 82 368
OTROS	39 430	221 533	182 103	117 704	331 802	214 098
COSTA RICA	1 490 097	1 475 593	-14 504	1 388 698	1 383 527	-5 171

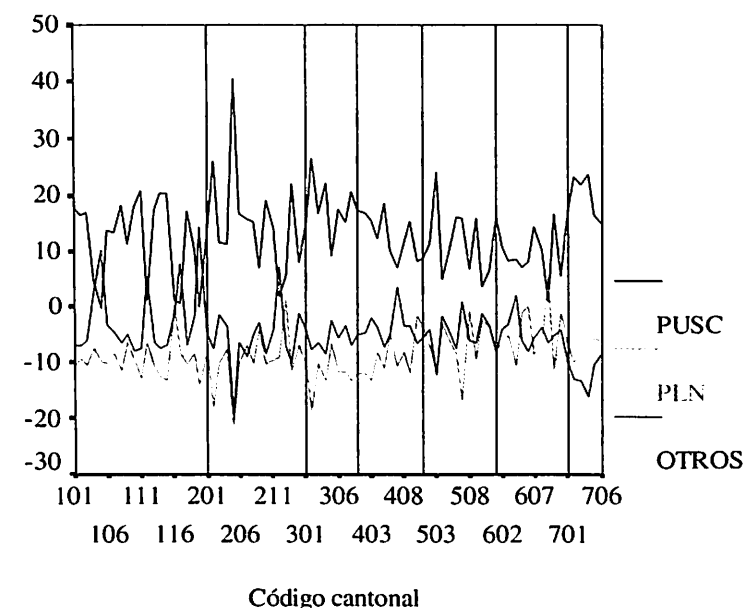
En 1998 el PUSC recibió 82 368 votos menos para diputados que para presidente mientras que el PLN sufrió una pérdida de 136 841 votos. Sin duda el gran perdedor en las elecciones legislativas fue el PLN que sólo obtuvo 23 diputados, el menor número en el periodo 1962-1998. Y los ganadores, los partidos minoritarios, que en 1998 aumentaron en 214 098 la votación recibida para diputados en comparación con la presidencial. Es pertinente observar que en 1998 los partidos minoritarios recibieron 110 269 votos más para diputados que en 1994, en tanto que el PLN y el PUSC perdieron respectivamente 176 325 y 26 010 votos.

Pero aunque los minoritarios obtuvieron un 24% de los votos, sólo consiguieron 7 diputados del total de 57 (un 12,3%) por causa de su fraccionamiento y del sistema electoral. Sin embargo, el Partido Fuerza Democrática (PFD), a pesar de que en San José disminuyó sus votos de 47 675 en 1994 a 38 616 en 1998, obtuvo los mismos dos diputados de 1994 gracias al abstencionismo, que redujo el cociente y subcociente en San José, y al quiebre del voto en contra de los partidos mayoritarios; y en Alajuela, el aumento de sus votos recibidos de 9 214 en 1994 a 13 304 en 1998 le permitió alcanzar por residuo un diputado más.

Un aspecto de la estadística %CAMBIO que merece analizarse es su variabilidad cantonal, según provincias y partidos (gráfico 3). En el PLN hay mayor variabilidad cantonal en Puntarenas y Guanacaste, y los valores de %CAMBIO son negativos en casi todos los cantones del país, es decir, el PLN redujo su participación relativa en el total cantonal de votos para diputados en relación con la votación presidencial; en el PUSC, hay mayor variabilidad en San José y Alajuela, y sus valores del %CAMBIO son negativos en casi todos los cantones del país.

En el grupo de partidos minoritarios (OTROS) destaca: la mayor variabilidad de San José; el valor positivo del %CAMBIO en todos los cantones; y una mayor variabilidad en comparación con el PLN y el PUSC en todas las provincias. Esta mayor variabilidad se explica por el gran número de partidos minoritarios que presentaron candidatos para diputados en el nivel provincial. San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón tuvieron respectivamente, 12, 15, 15, 12, 13, 12 y 14 partidos compitiendo por plazas de diputados en las provincias.

Gráfico 3
VALORES CANTONALES DEL % CAMBIO: PLN, PUSC Y OTROS,
1998



COMENTARIOS FINALES

El breve análisis anterior ha logrado establecer que la elección de 1998 para diputados fue ciertamente atípica en lo que respecta al Partido Liberación Nacional y a los minoritarios. Mientras que el PLN perdió gran cantidad de votos de la elección presidencial a la legislativa, los partidos minoritarios lograron grandes aumentos, obteniendo un sorprendente 24% de los votos válidos para diputados. Sin embargo, este 24% sólo se tradujo en 7 diputados para 5 partidos minoritarios que tan sólo representan un 12,3% de los 57 diputados elegidos. El sistema electoral y el número elevado de partidos minoritarios conspiró contra las aspiraciones de los minoritarios.

El análisis de los datos revela que el quiebre del voto en contra del PLN aumenta en las elecciones realizadas al final de un gobierno liberacionista. En

la elección de 1998, con el PLN en el poder podía esperarse un aumento en el quiebre del voto en contra del PLN. Era lógico entonces esperar en 1998 un deterioro del quiebre del voto contra el PLN. Sin embargo, los bajos niveles provinciales atípicos de la estadística %DIP/PRES -alrededor del 75% en San José, Alajuela, Cartago, Heredia y Limón -sugieren que en 1998 intervinieron factores especiales que hicieron que el PLN perdiera más votos de los esperados de la elección presidencial a la legislativa.

¿Cuáles podrían haber sido estos factores? Podemos sugerir algunos. Un factor podría haber sido una reacción de rechazo de simpatizantes liberacionistas al renombrado “sindicato de los candidatos a diputados” en pugna, en la asamblea plenaria del PLN, con el candidato presidencial José Miguel Corrales. Esta actitud en el seno del PLN contrastó notablemente con el proceso seguido por el PUSC que introdujo la elección directa de los candidatos a diputados y cuotas de participación femenina.

También pudo haber influido la pérdida de credibilidad en los diputados como representantes del pueblo, bien incumpliendo promesas de campaña, favoreciendo pactos como el de Calderón-Figueres, o acciones como aprobar apresuradamente, en un fin de semana, reformas a la ley de pensiones del Magisterio Nacional. El pueblo carga generalmente la responsabilidad sobre el partido mayoritario en la Asamblea.

Por otra parte, la política del ex presidente Figueres de romper con el denominado “ciclo electoral”, restringiendo el gasto público y eliminando el manejo directo de las partidas específicas por parte de los diputados -que al final de su periodo fueron hasta subejecutadas por la Autoridad Presupuestaria-, puede haber tenido un impacto negativo mayor sobre la votación diputadil del PLN.

Para muchos ciudadanos, los diputados de los partidos mayoritarios son intermediarios de los intereses de grupos de presión antes que de la masa electoral que los eligió; para otros, los diputados parecen responder más ante el presidente que ante el pueblo, olvidando que la Asamblea Legislativa es el primer poder de la República. Según los resultados de una encuesta telefónica y de otra personal del IDESPO, reseñada en *La República* el 9 de diciembre de 1997, en la encuesta telefónica (estratos altos) casi el 50% indicó no tener confianza en el Poder Legislativo, mientras que en la encuesta personal (estratos bajos) un 57% indicó no tener tampoco confianza en ese poder.

Las marchas y bloqueos de abril del año 2000, motivados por el llamado “combo del ICE”, que movilizaron a distintos sectores de la sociedad civil y que dejaron mal parados a los diputados de los partidos mayoritarios, resaltaron la labor de los diputados de los minoritarios Partido Fuerza Democrática y Movimiento Libertario, y podrían generar un aumento de votos para ellos en las elecciones del 2002.

No sabemos si el 11% adicional de abstencionistas en 1998 sobre el 19% de 1994 seguirá manteniéndose alejado de las urnas, o si volverá para apoyar a los partidos minoritarios en la elección legislativa. Si el abstencionismo se mantiene y los partidos minoritarios logran capturar más votos sin atomizarse, la situación podría terminar en un mayor debilitamiento del bipartidismo, que comenzó a agrietarse en 1998 por el quiebre del voto inusual en el PLN y la reducción de votos válidos con respecto a 1994 como consecuencia del elevado abstencionismo.

Para concluir, es pertinente señalar que un examen de los resultados de las encuestas desde que comenzaron en los años ochenta, muestra que el porcentaje de indecisos o de quienes no pensaban votar en las elecciones ha rondado entre un 25% y un 30% en el mes de julio del año previo a una elección. Conforme la campaña electoral se calienta, los porcentajes históricamente han disminuido hasta alcanzar valores cercanos a los finales del abstencionismo. En la campaña de 1998, el fraude en la convención del PLN, el viaje a México del candidato presidencial del PUSC, Miguel Ángel Rodríguez, para participar en una reunión con el controvertido empresario y político Hank González -en la que, sin embargo, participaron otros empresarios y políticos no sólo de Costa Rica-, la campaña electoral más corta y la ausencia de signos externos, fueron circunstancias que pueden haber impedido que el porcentaje de indecisos y abstencionistas se redujera conforme se acercaba el día de la elección, como ha sido lo usual.

Pero no debemos ser injustos con el elector costarricense. Vivimos otros tiempos. La globalización está con nosotros. La influencia de la guerra civil del 48 ha perdido fuerza o desaparecido y el nivel de educación no se ha elevado en vano en Costa Rica. Los electores cuentan con más información que en elecciones anteriores y están más dispuestos a juzgar y a castigar. El Partido Agrario Nacional (PAN) perdió su curul en Limón al igual que el Partido Unión Agrícola Cartaginesa (PUAC) en Cartago, al mismo tiempo que surgieron nuevas opciones con el Partido Integración Nacional (PIN), el Partido Acción Laborista Agrícola (PALA), el Movimiento Libertario (ML) y el Partido Renovación Costarricense (PRC).

Apéndice:
ÍNDICES DE QUIEBRE DE VOTO, ELECCIONES DE 1998

Cod	Cantón	%DIP/PRES		%CAMBIO (p.p)		
		PUSC	PLN	PUSC	PLN	OTROS
101	San José	84,29	77,20	-6,86	-10,73	17,58
102	Escazú	84,51	78,94	-7,03	-9,46	16,49
103	Desamp.	85,00	77,42	-6,28	-10,73	17,01
104	Puriscal	105,11	83,31	2,91	-7,64	4,73
105	Tarrazú	118,90	76,83	10,13	-9,93	-1,19
106	Aserri	91,81	78,01	-3,23	-10,36	13,58
107	Mora	88,95	80,16	-4,85	-8,63	13,48
108	Goicoechea	83,88	75,20	-6,60	-11,60	18,20
109	Santa Ana	88,34	85,51	-5,07	-6,29	11,37
110	Alajuelita	81,87	76,51	-8,16	-9,81	17,97
111	Coronado	81,06	72,43	-7,58	-13,05	20,63
112	Acosta	109,17	83,05	5,50	-6,61	1,12
113	Tibás	84,67	77,54	-6,37	-10,97	17,34
114	Moravia	81,29	73,52	-7,54	-12,82	20,36
115	M. de Oca	83,08	72,39	-6,95	-13,42	20,37
116	Turrubares	95,97	99,11	-1,32	,22	1,10
117	Dota	115,67	81,43	7,86	-8,51	,65
118	Curridabat	83,85	77,80	-6,99	-10,31	17,30
119	P. Zeledón	95,68	81,72	-1,57	-8,61	10,18
120	León Cortés	126,26	67,40	14,27	-14,27	,00
201	Alajuela	89,17	80,42	-5,04	-8,62	13,66
202	San Ramón	81,45	60,02	-7,65	-18,21	25,86
203	Grecia	96,30	78,38	-1,51	-10,12	11,63
204	San Mateo	91,34	80,27	-3,49	-7,83	11,32
205	Atenas	59,55	50,83	-19,23	-21,44	40,67
206	Naranjo	85,84	76,52	-6,43	-10,21	16,65
207	Palmares	78,13	85,23	-8,97	-6,91	15,88
208	Poás	87,62	78,34	-5,06	-10,37	15,43
209	Orotina	94,34	90,27	-2,75	-4,21	6,96
210	San Carlos	80,68	77,43	-8,51	-10,48	18,99
211	A. Ruiz	88,26	82,00	-4,25	-9,77	14,02
212	V. Vega	113,62	76,00	7,38	-9,34	1,96
213	Upala	85,88	101,10	-7,00	1,31	5,69
214	Los Chiles	78,43	67,76	-10,28	-11,69	21,98
215	Guatuso	96,14	82,04	-1,10	-6,83	7,93
301	Cartago	89,79	78,82	-4,08	-10,41	14,49
302	Paraíso	79,26	64,22	-7,79	-18,57	26,36
303	La Unión	84,91	77,12	-6,51	-10,32	16,83
304	Jiménez	79,09	70,64	-8,56	-13,58	22,14

Cod	Cantón	%DIP/PRES		%CAMBIO (p.p)		
		PUSC	PLN	PUSC	PLN	OTROS
305	Turrialba	94,82	82,71	-2,49	-6,75	9,25
306	Alvarado	87,17	73,74	-5,58	11,87	17,45
307	Oreamuno	91,60	74,83	-3,32	-11,79	15,11
308	El Guarco	83,00	72,17	-6,91	-13,60	20,51
401	Heredia	88,14	74,83	-5,06	-12,05	17,11
402	Barva	88,74	74,38	-4,64	-12,01	16,65
403	Sto. Domingo	95,67	70,18	-2,00	-13,49	15,49
404	Sta. Bárbara	89,92	82,35	-3,91	-8,26	12,17
405	San Rafael	83,21	74,75	-7,27	-11,18	18,46
406	San Isidro	88,25	89,48	-5,09	-4,95	10,04
407	Belén	107,42	77,03	3,54	-10,53	6,99
408	Flores	91,18	82,56	-3,36	-8,25	11,61
409	San Pablo	92,29	74,98	-3,43	-11,99	15,42
410	Sarapiquí	86,85	95,00	-6,55	-1,79	8,34
501	Liberia	89,85	91,51	-5,46	-3,26	8,73
502	Nicoya	91,81	82,09	-4,06	-7,18	11,24
503	Santa Cruz	78,54	68,56	-12,27	-11,60	23,87
504	Bagaces	95,90	91,61	-1,80	-3,21	5,01
505	Carrillo	91,69	84,22	-4,45	-5,99	10,44
506	Cañas	85,85	78,61	-7,68	-8,41	16,09
507	Abangares	101,30	51,95	,95	-16,73	15,78
508	Tilarán	87,03	97,99	-6,20	-,66	6,86
509	Nanyadure	85,44	79,29	-6,37	-9,42	15,78
510	La Cruz	96,70	92,24	-1,27	-2,47	3,74
511	Hojancha	89,99	89,95	-3,40	-3,27	6,68
601	Puntarenas	84,93	79,94	-8,31	-7,76	16,07
602	Esparza	91,63	84,33	-4,11	-6,72	10,82
603	Buenos Aires	93,05	86,57	-3,05	-5,21	8,26
604	M. de Oro	103,86	75,25	2,10	-10,56	8,46
605	Osa	89,54	97,08	-6,05	-,92	6,97
606	Aguirre	86,39	99,95	-8,08	,19	7,88
607	Golfito	89,62	75,32	-5,59	-8,46	14,05
608	Coto Brus	92,09	83,62	-3,89	-6,29	10,18
609	Parrita	88,64	112,95	-6,29	5,30	,99
610	Corredores	90,94	64,33	-5,11	-11,39	16,50
611	Garabito	92,44	96,81	-4,28	-1,16	5,44
701	Limón	81,64	77,51	-10,46	-7,03	17,49
702	Pococí	76,79	69,46	-12,97	-9,95	22,92
703	Siquirres	75,95	76,22	-13,56	-8,11	21,68
704	Talamanca	74,33	69,63	-16,08	-7,34	23,43
705	Matina	83,16	77,39	-10,48	-5,77	16,24
706	Guácimo	84,15	81,09	-8,77	-6,10	14,87

BIBLIOGRAFÍA

HERNÁNDEZ, Óscar

1999 "Variabilidad del voto en la elección presidencial de 1998", en Óscar Hernández (Editor), *Memoria de la VI Jornada de análisis estadístico de datos*. San José: Universidad de Costa Rica, Escuela de Estadística, 25-62.

1991 "Análisis estadístico de la votación presidencial de 1990", en *Ciencias Económicas*, XI, (1-2), 23- 50.

JIMÉNEZ, Wilburg

1977 *Análisis electoral de una democracia*. San José: Editorial Costa Rica.

PÉREZ BRIGNOLI, Héctor

1998 *Historia del Partido Unidad Social Cristiana*. San José: Editorial Arena Transamérica S.A.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

1999 *Cómputo de votos y declaratorias de elección-1998*. San José: Imprenta Nacional.

1995 *Cómputo de votos y declaratorias de elección-1994*. San José: Imprenta Nacional.

1991 *Cómputo de votos y declaratorias de elección-1990*. San José: Imprenta Nacional.

1987 *Cómputo de votos y declaratorias de elección-1986*. San José: Imprenta Nacional.

1983 *Cómputo de votos y declaratorias de elección-1982*. San José: Imprenta Nacional.

1979 *Cómputo de votos y declaratorias de elección-1978*. San José: Imprenta Nacional.

1975 *Cómputo de votos y declaratorias de elección-1974*. San José: Imprenta Nacional.

1963 *Cómputo de votos y declaratorias de elección-1962*. San José: Imprenta Nacional.

LOS PARTIDOS CANTONALES EN EL MARCO DEL BIPARTIDISMO COSTARRICENSE

Randall Blanco Lizano

INTRODUCCIÓN

Las sociedades contemporáneas pueden ser entendidas de múltiples maneras. Una de las últimas grandes interpretaciones realizadas es la obra del Dr. Manuel Castells (1998) quien define a las sociedades contemporáneas como "sociedades en redes", destacando el predominio del desarrollo tecnológico en su configuración y la existencia de nuevos problemas que desafían la creatividad, la rigurosidad y el ingenio de los científicos sociales por aportar nuevas hipótesis, ideas y por qué no, nuevas explicaciones para tratar de entender dichas complejidades. Esta obra no sólo es un esfuerzo significativo por entender las sociedades modernas en su funcionamiento real, sino que insiste en conservar y proponer una utopía de sociedad en la que se brinda tributo a todos aquellos sectores, actores, individuos y movimientos que trabajan y sueñan con la construcción de un mundo mejor (sea lo que signifique tal utopía).

Los debates actuales sobre la democracia no pueden desconocer la dimensión ética del ejercicio político ciudadano. Cuando la democracia se reduce a procedimientos, o al ejercicio ritual de una votación para dirimir una diferencia, o peor aún cuando en nombre de la democracia y el bienestar futuro se sacrifican poblaciones enteras como ha sido tan característico en América Latina durante "las décadas del ajuste", entonces los debates sobre la democracia resultan ampliamente justificados y desafían a repensar conceptos y visiones que a veces, de tanto repetirlas y poco discutirlos, se convierten en "palabras gastadas".

En este documento se entregan una serie de reflexiones sobre la democracia costarricense partiendo de uno de los aspectos menos conocidos del sistema político, el referido a la historia y desarrollo de los partidos políticos de dimensión local en Costa Rica, es decir, a los partidos políticos cantonales.

LOS PARTIDOS CANTONALES EN COSTA RICA: VISIÓN HISTÓRICA

El surgimiento y desarrollo de los partidos cantonales en Costa Rica mantuvo un ritmo de desarrollo desigual a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Los primeros partidos fueron fundados en 1949 en el marco del final de la guerra civil de 1948. Se trató de los partidos Independiente de Atenas (Alajuela); Ulatista de Palmares (Alajuela); Unión Progresista, de Valverde Vega (Alajuela); Unión Independiente de Turrialba (Cartago); y Unión Cantonal de Carrillo (Guanacaste).

Para 1953 empiezan a obtener resultados electorales con la única participación del Unión Independiente, de Turrialba. Durante la década del sesenta se fundan y participan electoralmente dos partidos nuevos: el Frente Democrático Palmareño (Alajuela, 1965) y el Unión Desamparadeña Independiente (San José, 1969).

Para la década de los setenta surge el partido Alianza Desamparadeña (San José, 1977), primer partido cantonal que logra elegir un regidor. En la década de los ochenta surgen tres partidos cantonales: Unión Generaleña (San José, 1981), Alajuelita Nueva (San José, 1981) y el Independiente Belemita (Heredia, 1986). De ellos, la Unión Generaleña tiene una única participación como partido cantonal (1982) y logra elegir un regidor. Se transforma en partido de escala provincial a partir de 1983. El partido Alajuelita Nueva ha participado en todas las elecciones desde su fundación, nombrando un regidor en todos los casos (una misma persona en cuatro de cinco oportunidades). El Independiente Belemita, fundado en 1986, participa por primera vez en elecciones hasta 1998 y logra el nombramiento de un regidor.

Finalmente, en los últimos años de la década de los noventa del siglo XX se da la nueva generación de partidos cantonales en Costa Rica con la fundación de los partidos Yunta Progresista Escazuceña (San José), Curridabat Siglo XXI (San José), Del Sol (San José), Humanista de Montes de Oca (San José), Humanista Verde (Heredia), San Carlos Independiente (Alajuela) y Acción Golfitaña (Puntarenas). Prácticamente todos alcanzaron resultados que les garantizaron presencia de sus regidores y síndicos en los gobiernos locales y la consecuente visibilización de dichas organizaciones en el marco del sistema de partidos políticos nacional.

ALGUNOS ASPECTOS ESENCIALES DEL RÉGIMEN ELECTORAL Y LOS PARTIDOS CANTONALES EN COSTA RICA

Aspectos jurídicos

Costa Rica ha atravesado un largo proceso de creación, formación y consolidación de su régimen electoral desde los albores del período postindependentista. Su sistema de partidos políticos inicia su evolución desde finales de la última década del siglo XIX.

La primera formalización jurídica de los partidos políticos en Costa Rica se da con la reforma electoral No. 16 del 26 de setiembre de 1932 (Chacón, 1975), dictada por el Congreso Constitucional al establecer los porcentajes adecuados para presentar candidaturas presidenciales, diputadiles y municipales. El artículo 1 de dicho decreto establece que: “Refórmase el artículo 44 de la Ley de Elecciones de 1927 así: Para los efectos de esta ley se considerará partido político cualquier agrupación de carácter popular que se organice para intervenir en la elección, sea de presidente, diputados y regidores y síndicos, sea tan sólo de diputados o de regidores y síndicos”. Con ello queda expresamente formulada la legislación que contempla la formación de partidos cantonales.

El primer Código Electoral que se promulga en Costa Rica se dio hasta 1946, promulgado por decreto del Congreso Constitucional No. 500 del 7 de marzo de 1946, donde destacan los títulos referidos a la creación del Tribunal Nacional Electoral (antecedente directo del actual Tribunal Supremo de Elecciones) y la creación de un título nuevo en nuestra legislación electoral dedicado exclusivamente a los partidos políticos. La Constitución Política de Costa Rica, vigente desde 1949, reafirma toda esta legislación.

El artículo 96 de la Constitución Política de Costa Rica establece el financiamiento y pago de gastos de los partidos políticos “para elegir a los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo”.

El Código Electoral en su artículo 63 (reformado) define lo que es un partido cantonal: “tendrán carácter cantonal cuando se funden únicamente para las elecciones de alcalde municipal, regidores, síndicos municipales y miembros de concejos de distrito”. En el artículo 60 se define su organización básica: las asambleas de distrito y las asambleas cantonales.

Otro aspecto clave del sistema electoral que se relaciona directamente con la elección de regidores y síndicos es la forma en que se adjudicarán las plazas a los partidos, es decir, “el modo de convertir los votos en escaños” al decir de Sartori (1980). El Código Electoral en el artículo 134 establece la elección por medio del sistema de cociente y subcociente; el 135 define cada uno de estos mecanismos; el 136 la forma de determinar uno y otro para elegir regidores; y el 137 el orden en que se hacen las declaratorias de elección según ese sistema.

El nuevo Código Municipal, aprobado en 1998, define la integración del gobierno municipal que estará compuesto “por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además por un Alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular”.

El concepto de partidos cantonales

El Código Electoral es claro en su definición. Sin embargo, mas allá de la definición jurídica, conviene explorar aspectos de carácter sociológico, histórico y electoral para caracterizar de mejor manera los partidos cantonales en el sistema de partidos de Costa Rica.

Desde una perspectiva jurídica existen 50 partidos cantonales inscritos en el Registro Electoral desde 1949 a 1997. La tabla No. 1 muestra este registro. Sin embargo, al revisar las estadísticas de las campañas de 1953 a 1998 para conocer los resultados electorales de dichos partidos se determinaron una serie de circunstancias que muestran que no basta con la definición jurídica de un partido a escala cantonal para considerarlo como tal. Dicho en otros términos, para entender la dinámica de los partidos cantonales en el marco del sistema de partidos resulta imprescindible incorporar una perspectiva multifactorial para aproximarnos a su comprensión. Nohlen (1996) enfatiza en el enfoque histórico y empírico para insistir en la necesidad de comprender la génesis de las instituciones políticas como resultado del proceso histórico y no “del tablero de dibujo”.

Para el caso de los partidos cantonales de Costa Rica es necesario decir que, contrariamente a lo que establece García Laguardia (1986) de que “los partidos existen como un fenómeno social antes que el derecho los regule”, el derecho costarricense incorporó la figura de los partidos cantonales desde por lo menos 1932 (tal como quedó establecido líneas atrás) y no es sino hasta fines de 1949 que empiezan a gestarse los primeros de ellos.

Estudiando el registro electoral de partidos cantonales con un enfoque histórico y empírico se determinaron las siguientes situaciones:

- Partidos que inscritos como cantonales nunca participaron en elecciones, cuyo espectro va desde los primeros inscritos en 1949 hasta partidos fundados a finales de la década de los ochenta.
- Partidos que inscritos a nivel cantonal rápidamente fueron inscritos como provinciales y aquí si aparecen con registros electorales.
- Partidos que inscritos como cantonales nunca participaron en elecciones y rápidamente fueron transformados en partidos nacionales, alcanzando resultados significativos. Algunos de los ejemplos mas notorios son:

El Partido Renovación Democrática fundado como cantonal en Escazú en 1971, que participa por primera vez en las elecciones de 1974 como partido nacional y que en 1978, siendo integrante de la Coalición Unidad, lleva a uno de sus fundadores a la Presidencia de Costa Rica: al Lic. Rodrigo Carazo Odio.

Otro caso ilustrativo que sigue este mismo derrotero es el Partido Republicano Calderonista. Inscrito como cantonal en Goicoechea en 1976, rápidamente es convertido en partido nacional, participando en la alianza de partidos que dio origen a la Coalición Unidad y posteriormente en la fusión de 1983 que crea al Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y que para 1990 lleva a su líder histórico a la Presidencia de la República. Nos referimos al Lic. Rafael Angel Calderón Fournier.

El Partido Socialista Costarricense fue fundado como cantonal en Palmares en 1973, ese mismo año fue inscrito a escala nacional y a partir de 1974 contabiliza registros electorales, pero todos como partido nacional. Para 1978 fue uno de los partidos fundadores de la Coalición Pueblo Unido, participando en las campañas electorales hasta 1990.

- Finalmente está la situación de los partidos que fueron inscritos como cantonales, que han definido programas de desarrollo para sus comunidades, participado en una o más elecciones, nombrando o no representantes y que paulatinamente han ido configurando a los partidos que, ahora sí, podríamos llamar de manera mas adecuada partidos cantonales.

Tales son los casos del partido Unión Independiente de Turrialba (Turrialba, 1949), el Frente Democrático Palmareño (Palmares, 1965), el Unión Desamparadeña Independiente (Desamparados, 1969), el Alianza Desamparadeña (Desamparados, 1977), Unión Generaleña (Pérez Zeledón, 1981), Alajuelita Nueva (Alajuelita, 1981), Independiente Belemita (Belén, 1986), Curridabat Siglo XXI (Curridabat, 1997), Yunta Progresista Escazuceña (Escazú, 1997), Del Sol (Santa Ana, 1997), Humanista de Montes de Oca (1997), Humanista Verde (Heredia, 1997) y Acción Golfiteña (Puntarenas, 1997).

Para efectos de este trabajo, se pondrá el énfasis en estos partidos que expresan de una manera concreta y no sólo formal, la realidad de los partidos cantonales, aportando una interpretación que atendiendo a factores históricos, sociales, políticos, electorales y jurídicos permita identificarlos en el marco del sistema de partidos de Costa Rica.

ELECCIONES MUNICIPALES Y BIPARTIDISMO EN COSTA RICA, 1986-1998. TENDENCIAS

Investigadores como Rovira (1994 y 1998) y Hernández Naranjo (1998) han aportado una serie de elementos que permiten identificar el formato bipartidista del sistema de partidos de Costa Rica durante el periodo 1986-1998. Una de sus características principales es la presencia dominante (y en ningún sentido exclusiva) de dos organizaciones partidarias, una de las cuales gracias a su fuerza electoral dispondrá del gobierno por el período legalmente establecido.

Analizando los resultados electorales obtenidos por los partidos mayoritarios a nivel municipal en Costa Rica desde 1953, podremos establecer un contexto de análisis global para evaluar más detenidamente el período del formato bipartidista 1986-1998.

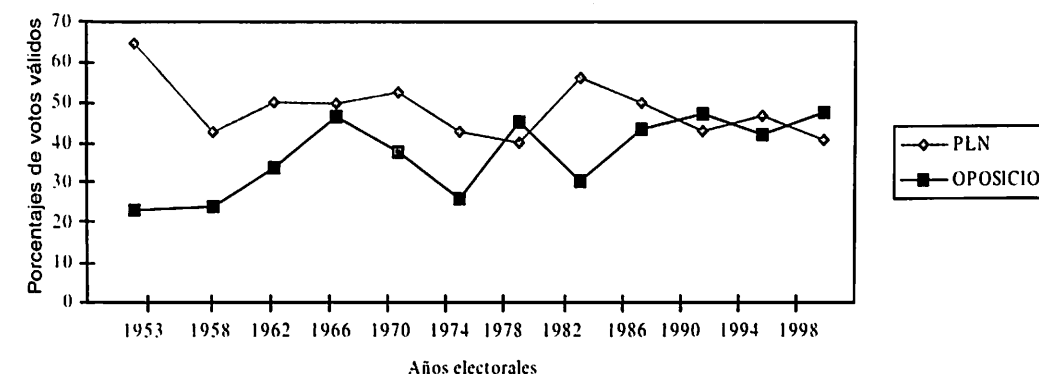
El gráfico 1 ilustra las principales tendencias presentes en las elecciones municipales en Costa Rica. Es clara la superioridad del Partido Liberación Nacional (PLN) en el nivel municipal, cuyos porcentajes de votación no han bajado del 40%. Del conjunto de las elecciones municipales el PLN sólo perdió las de 1978, 1990 y 1998.

Esta situación histórica bien podría tener sus raíces en el triunfo obtenido por Figueres y sus fuerzas en la guerra civil de 1948, que le permitiría al naciente PLN contar con importantes bases sociales y políticas en la ciudad y el campo, que se convertirían a partir de las elecciones de 1953 en sus bases electorales. Aquí reside una de las claves de la estructuración de la lealtad partidaria hacia el PLN.

Un segundo aspecto a destacar es que la oposición al PLN ha pasado por diversas etapas desde la participación del partido Demócrata en las elecciones de 1953, en las que el PLN alcanza la mayor diferencia de todo el período con un significativo 64% de la votación frente al cerca del 24% obtenido por el Demócrata, pasando por el Partido Unión Nacional en las elecciones de 1958, el Partido Republicano en 1962 y la Unificación Nacional de 1966 hasta 1974. Para las elecciones de 1978 y 1982, la oposición participa unificada en la Coalición Unidad, ganando por primera vez las elecciones municipales en 1978 con una diferencia cercana al 5%. A partir de las elecciones de 1986 ya se ha logrado la fusión de varios de los partidos opositores al PLN que dio pie al surgimiento de la segunda fuerza dominante del formato bipartidista del sistema de partidos costarricense: el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

Un tercer aspecto a destacar es que para las elecciones de la "era del bipartidismo" (Rovira, 1998) se empieza a dar una clara concentración de los votos del electorado en el PLN y en el PUSC en porcentajes cercanos al 90% en la mayoría de las elecciones.

Gráfico 1
VOTOS VÁLIDOS RECIBIDOS POR LOS PARTIDOS MAYORITARIOS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES, 1953 A 1998



Un cuarto aspecto a destacar es que los porcentajes de votos acumulados por los dos partidos mayoritarios vienen disminuyendo a lo largo del período en estudio (1986-1998) pasando desde 92,7% en 1986 a 89,4% en 1990, baja de nuevo a 87,9 en las elecciones de 1994 hasta llegar a un 87,4% en 1998. Este dato corrobora tendencias similares en el nivel legislativo estudiadas por Rovira (1998) y Hernández (1999). Este dato revelador debe orientar nuevas investigaciones de las elecciones municipales con el propósito de conocer mejor las causas de dicha tendencia.

Otro aspecto a destacar es que la alternancia que se da a nivel presidencial como una situación que suele presentarse en el bipartidismo costarricense, también se reproduce a nivel municipal y bien puede ser un efecto de arrastre de la figura del candidato presidencial en las elecciones costarricenses.

Conviene asimismo señalar que las diferencias entre las dos formaciones partidarias mayoritarias se acentúa en el nivel municipal en las dos últimas elecciones (1994 y 1998). Así, para las de 1986 gana el PLN con el Dr. Óscar Arias como candidato y gana las municipalidades con una diferencia a su favor de un 6,2% con respecto al PUSC. En 1990 gana el PUSC con el Lic. Rafael Calderón Fournier y ganan las municipalidades con una diferencia a favor del 4%. En 1994 gana el PLN con José María Figueres y las municipalidades con una diferencia de 4,9% a su favor. Finalmente, en 1998 triunfa el PUSC con el Dr. Miguel Ángel Rodríguez, ganando las municipalidades con un 7% a su favor, que se constituye en la mayor diferencia entre los dos partidos en toda esta etapa.

Hay que considerar que los procesos de estructuración de los sistemas de partidos se desarrollan en períodos largos y son el resultado de múltiples factores. La consolidación de determinados formatos se da sobre esta base. El surgimiento de nuevas agrupaciones partidarias no es un proceso fácil y menos cuando se desarrollan en condiciones que tienden a consolidar a dos agrupacio-

nes políticas dominantes estables, con una tradición electoral clara y con lealtades e identidades partidarias arraigadas en las prácticas sociales, familiares e institucionales. De ahí que la constitución de los partidos cantonales en Costa Rica haya seguido un ritmo desigual y que su concreción haya llevado cerca de medio siglo. Seguidamente se entregan una serie de reflexiones sobre los partidos cantonales a partir del análisis de los resultados de las elecciones de 1998.

LOS PARTIDOS CANTONALES EN LAS ELECCIONES DE 1998

Tal y como quedó establecido líneas atrás, para estas elecciones se da un verdadero fenómeno de proliferación de nuevos partidos cantonales, fenómeno que se constituyó en una de las novedades de dicha campaña por los resultados satisfactorios que obtuvieron la mayoría de ellos. Se inscriben y participan 8 partidos cantonales, donde destaca la presencia de un único partido ubicado en la zona rural: Acción Golfiteña. El resto son todos de cantones de la Gran Área Metropolitana, incluidos cinco de ellos que son de la provincia de San José.

Esta ubicación ecológica permite establecer una primera característica de los partidos cantonales: su origen y desarrollo histórico es eminentemente urbano, con una clara circunscripción en la Gran Área Metropolitana, y en las últimas dos décadas del siglo XX, esencialmente josefino. Los procesos de urbanización en Costa Rica han significado una creciente concentración de servicios, infraestructura, comercio, industrias y población en los cantones metropolitanos. Aparejado con esto, los procesos crecientes de diferenciación social y las notorias características de la apropiación desigual del uso del suelo, ha ido generando un mosaico de grupos humanos y clases sociales que viven y sobreviven de múltiples maneras en los cantones urbanos.

Una segunda característica es que se trata de un proceso de activación, movilización y organización de sectores sociales de medianos y altos ingresos: profesionales, empresarios, con formación universitaria, pensionados, amas de casa, que buscan la formación de partidos políticos de nivel cantonal orientados al control del gobierno local. Este hecho es común a prácticamente todos los partidos cantonales en Costa Rica y muy notorio de los partidos surgidos en el contexto del formato bipartidista. Esta situación contrasta con las experiencias organizativas de los sectores populares de las dos últimas décadas en América Latina, definidas esencialmente por el carácter popular de los “movimientos sociales urbanos” (Castells, 1970; Borja, 1975, 1988) con agendas multivariadas y un conjunto de expresiones organizativas múltiples.

En contraste con los estudios de Offe (1988) sobre el papel preponderante de los sectores medios en los “nuevos movimientos sociales” europeos, con una claro rechazo a la formalización y un apego estricto al “movimientismo”

activista, desburocratizado, personalizado y espontáneo, podríamos decir que un rasgo sobresaliente de los integrantes de los sectores medios de los partidos cantonales en Costa Rica es su interés por articularse en organizaciones formales directamente políticas (partidos). No buscan otras formas de organización (como asociaciones de desarrollo y grupos de vecinos) y en su acción muestran un claro rechazo a las formas “movimientistas”.

Una tercera característica de los partidos cantonales en la “era del bipartidismo” son las semejanzas en el diagnóstico de la situación nacional y en las plataformas programáticas. En general se perciben como críticos del bipartidismo, de sus prácticas y del agotamiento institucional de sus propuestas. Los principales temas de las agendas de los partidos cantonales incluyen: eficiencia y transparencia, mejor administración, menos burocracia, profesionalismo, eliminar la politiquería, obras viales, seguridad ciudadana y ordenamiento territorial.

Una cuarta característica de los partidos cantonales es el contenido de su discurso político electoral. Destacan la urgencia de devolverle “credibilidad” a los ciudadanos en sus instituciones políticas y así apuntalar la democracia costarricense recuperando la imagen del gobierno local y ofreciendo partidos eficientes y capaces de resolver los problemas del desarrollo local. Los partidos cantonales de Costa Rica surgen como elemento revitalizador de la participación ciudadana en el marco de la democracia representativa vigente en Costa Rica. El discurso político desarrollado por todos los partidos cantonales llama a los ciudadanos a participar en política local, a votar en las elecciones y a preocuparse por el desarrollo de sus barrios, vecindarios y comunidades.

Una quinta característica es que en estas elecciones logran sus victorias más significativas los partidos cantonales. Prácticamente todos los partidos logran elegir regidores y síndicos, y en el caso de la Yunta Progresista Escazuceña se da el hecho político-electoral de mayor relevancia al ganar la mayoría de los regidores en su municipalidad y todos los síndicos. Es el primer caso de quiebra del bipartidismo a nivel cantonal y el surgimiento de un nuevo partido predominante (gráfico 3). Proceso que se explica luego de un notorio desgaste de las bases electorales del PLN y del PUSC en las elecciones de 1986, 1990 y 1994, y por una agresiva campaña por parte de la Yunta Progresista Escazuceña. El gráfico 2 integra estas tendencias.

Una sexta característica es el comportamiento electoral de los votantes frente a las propuestas de los partidos cantonales. Si bien sus argumentos se desenvuelven como crítica a los partidos mayoritarios, su llamado a los ciudadanos a votar “por el partido de sus preferencias” en las papeletas presidencial y legislativa, y por los partidos cantonales en el nivel municipal, implica un reforzamiento de los partidos mayoritarios. No llaman a abstenerse; llaman a votar. Y claro, sus bases electorales son ciudadanas y ciudadanos que “quebraron sus

votos” respondiendo a este llamado que no significó ningún perjuicio para las lealtades partidarias de los electores. Aquí se da, indirectamente, un reforzamiento del formato bipartidista.

Pero también pueden estarse dando las condiciones para la generación de una especie de nuevas lealtades partidarias a nivel cantonal que coexistan con las lealtades históricas y que cumplen una función identitaria a nivel político sin afectar sustantivamente el formato bipartidista. Diversos investigadores como Castells (1998), García Canclini (1995) y Arocena (1995) han llamado la atención sobre la forma como las identidades locales han venido adquiriendo nuevos significados frente al universalismo de la globalización. Estudios electorales en este sentido, sin embargo, prácticamente no existen. Aquí adelantamos la hipótesis de una posible coexistencia en el futuro de lealtades partidarias para el caso del comportamiento electoral de los costarricenses en la “era del bipartidismo”, situación que implica estudiar a fondo el fenómeno de los partidos cantonales y realizar investigaciones en esta dirección en las próximas elecciones con el fin de confirmar si la presencia de estos partidos constituye un efecto de mediano y largo plazo o si se ha tratado de un evento meramente coyuntural.

Gráfico 2
VOTOS VÁLIDOS OBTENIDOS POR EL PUSC Y EL PLN
EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DEL
CANTÓN DE ESCAZÚ (1986-1998)

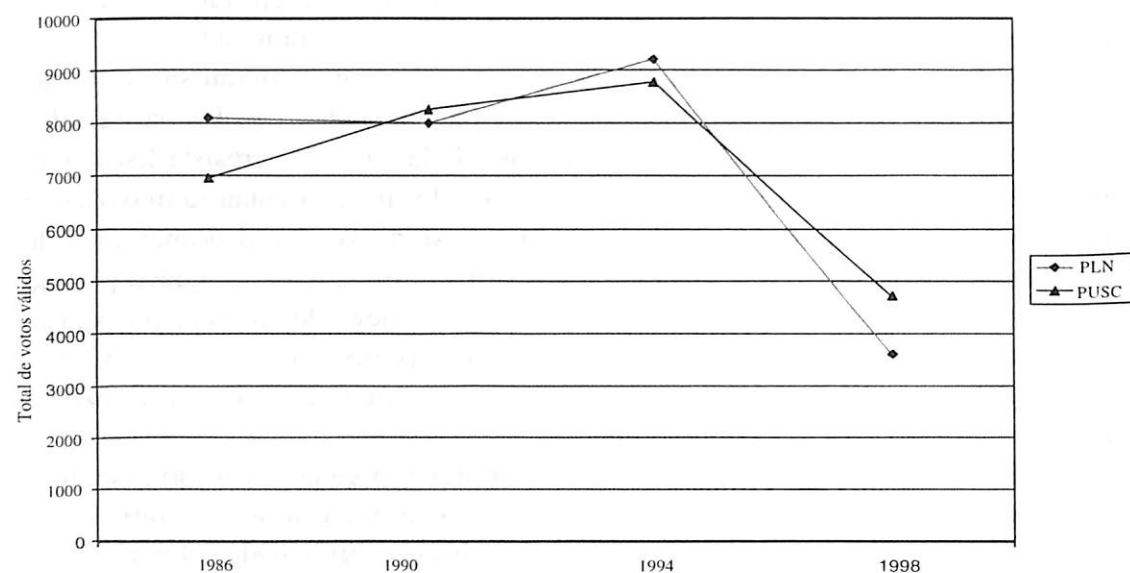
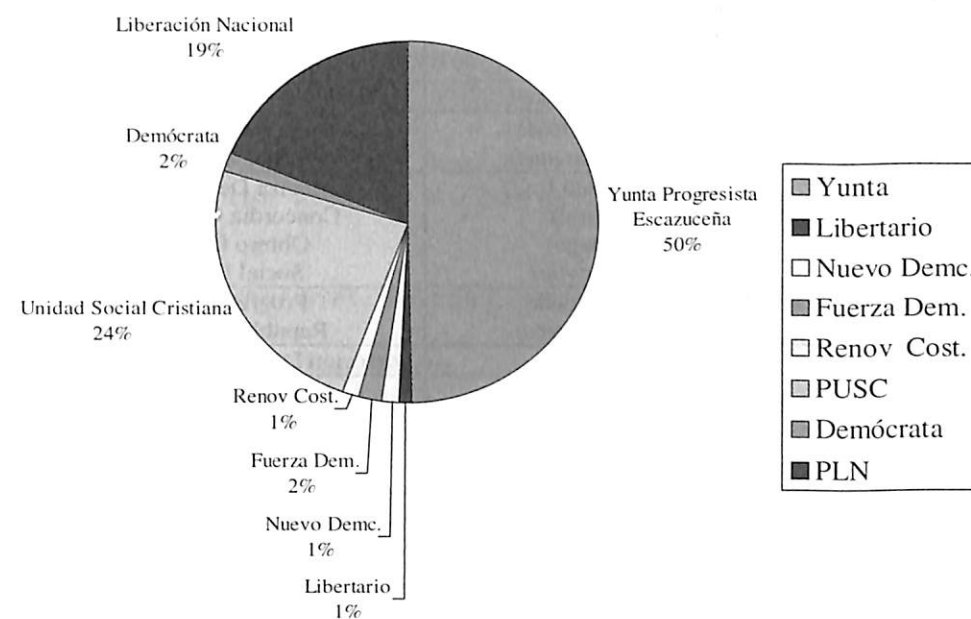


Gráfico 3
VOTOS VÁLIDOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS
PARTICIPANTES A NIVEL MUNICIPAL EN LAS ELECCIONES
DE 1998, CANTÓN DE ESCAZÚ



FUENTE: *Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones.*

Tabla 1
PARTIDOS CANTONALES REGISTRADOS DESDE
1949 HASTA 1997

Año	Cantón	Partido
1949	Atenas (Alajuela)	Independiente de Atenas
	Palmares (Alajuela)	Ulatista de Palmares
	Valverde Vega (Alajuela)	Unión Progresista
	Turrialba (Cartago)	Unión Independiente de Turrialba
	Carrillo (Guanacaste)	Unión Cantonal de Carrillo
1956	Barva (Heredia)	Demócrata
1961	Aserrí (San José)	Republicano Independiente
1965	Palmares (Alajuela)	Frente Democrático Palmareño
1966	Coto Brus (Puntarenas)	Demócrata Cristiano Socialista
1968	San Pablo (Heredia)	Social Demócrata
1969	San Pablo (Heredia)	Unificación Nacional
		Tercer Frente
1971	Desamparados (San José)	Republicano Nacional
	Escazú (San José)	Unión Desamparadeña Independiente
	Moravia (San José)	Renovación Democrática
		Unión Popular

1972	Escazú (San José) Aserrí (San José) Turrialba (Cartago) Cañas (Guanacaste)	Independiente Alianza Nacional Social Cristiano Alianza Nacional Cristiana
1973	Palmares (Alajuela)	Socialista Costarricense
1974	Goicoechea (San José) Curridabat (San José) Atenas (Alajuela)	Reformista Unión Republicana Unión Nacional
1975	Corredores (Puntarenas)	Comunista Costarricense
1976	Goicoechea (San José) Corredores (Puntarenas)	Republicano Calderonista Unidad Nacional
1977	Desamparados (San José) Tibás (San José) Paraíso (Cartago) San Pablo (Heredia)	Alianza Desamparadeña Concordia Costarricense Obrero Campesino Social Demócrata
1978	San Carlos (Alajuela) Hojancha (Guanacaste)	Progreso Nacional Republicano Nacional
1979	Central (Alajuela)	Acción Democrática Alajuelense
1981	Goicoechea (San José) Alajuelita (San José) Acosta (San José) Pérez Zeledón (San José)	Nacional Costarricense Alajuelita Nueva Nacional Democrático Unión Generaleña
1982	La Unión (Cartago)	Laborista
1986	Belén (Heredia)	Independiente Belemita
1987	San Pablo (Heredia)	Social Demócrata
1988	Alfaro Ruiz (Alajuela)	Acción Laborista Agrícola
1989	Cañas (Guanacaste)	Recuperación Nacional
1997	Curridabat (San José) Escazú (San José) Montes de Oca (San José) Golfito (Puntarenas) Central (Heredia) Santa Ana (San José) San Carlos (Alajuela)	Curridabat Siglo XXI Yunta Progresista Escazucaña Humanista Acción Golfiteña Humanista Verde Del Sol San Carlos Independiente

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

BIBLIOGRAFÍA

AROCENA, José

1995 *El desarrollo local: Un desafío contemporáneo*. Uruguay: CLAEH.

BLANCO, Randall

2001 *Los partidos cantonales en el marco del bipartidismo costarricense 1986-1998: Los casos del Partido Alajuelita Nueva y el Partido Yunta Progresista Escazucaña*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Sociología. San José: Universidad de Costa Rica.

BORJA, Jordi

1988 "Movimientos urbanos y cambio político", en Mario Bassols (Editor), *Antología de Sociología Urbana*. México: UNAM.

1975 *Movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza Editorial.

CASTELLS, Manuel

1998 *La era de la información*. Madrid: Alianza Editorial.

1970 *La cuestión urbana*. México: Editorial Siglo XXI.

CASTRO, Marisol y GONZÁLEZ, Ana Lorena

1995 *Partidos políticos. República de Costa Rica*. San José: Imprenta Los Sauces.

CHACÓN, Nelson

1975 *Reseña de nuestras leyes electorales*. San José: Imprenta LIL.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario

1990 "Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica, evolución y perspectivas, en *Cuadernos Así es Guatemala*.

HERNÁNDEZ, Gerardo

1998 *El sistema de partidos en Costa Rica 1982-1994. Análisis sobre el bipartidismo*. Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae en Sociología. San José: Universidad de Costa Rica.

HERNÁNDEZ, Óscar

1999 "Variabilidad del voto en la elección presidencial de 1998", en *Memoria de la VI Jornada de Análisis Estadístico de Datos 1998*. San José: Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 37-62.

NOHLEN, Dieter

1996 "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos", en *Justicia Electoral*, 5, (8), 83-90.

OFFE, Claus

1988 *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. España: Editorial Sistema.

ROVIRA MAS, Jorge

1998 "Elecciones Generales en Costa Rica: Primero de febrero de 1998", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (19), 9-70.

1994 "Costa Rica 1994: ¿Hacia la consolidación del bipartidismo?", en *Espacios: Revista centroamericana de cultura política*, (1), 38-47.

SARTORI, Giovanni

1980 *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

1953-1998 *Cómputo de votos y declaratorias de elección*. San José: Imprenta Nacional.

CONTRIBUCIÓN ESTATAL A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA: APUNTES SOBRE SUS EFECTOS EN LA DINÁMICA DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Kevin Casas Zamora

INTRODUCCIÓN¹

El financiamiento de partidos y candidatos ha sido un área tradicionalmente oscura del quehacer político. Si bien el tema ha devenido un elemento central del debate sobre el funcionamiento de la democracia, acaparando titulares de prensa en todo el mundo, ha sido relativamente escasa y reciente su consideración desde el punto de vista científico.

En Costa Rica, la producción académica sobre la materia² ha estado fuertemente orientada a describir las características de su regulación formal y a enfatizar, correctamente, lo que pareciera ser el rasgo central del financiamiento político en el país: la fuerte presencia de los subsidios electorales directos³. Desde su introducción en 1956 éstos han monopolizado también la discusión pública sobre el financiamiento partidario, y sus modalidades específicas —desde sus reglas de asignación hasta su monto— han sido objeto de acres y recurrentes disputas en el Parlamento y en la prensa. La discusión ha arrojado algunas afirmaciones que son mayoritariamente aceptadas entre la opinión pública, la comunidad académica, los formadores de opinión y los propios actores políticos, a saber:

- Debido a las reglas de definición de su monto, que ligan la subvención a ciertos indicadores macroeconómicos, el sistema de subsidios estatales a los partidos se ha convertido en un instrumento sumamente oneroso, cuyo costo ha crecido en forma desproporcionada en las últimas décadas.
- Las reglas de asignación del subsidio y, en especial, la vigencia, entre 1971 y 1991, de un sistema de adelanto del subsidio —asignado a cada partido de acuerdo con su votación en la elección previa y siempre y cuan-

do hubiese superado una barrera electoral— han contribuido de manera decisiva a la consolidación de un sistema bipartidista y al achicamiento de espacios para la emergencia de nuevos partidos.

La aceptación mayoritaria de estos asertos no esconde, sin embargo, que al igual que en otros países, en Costa Rica el debate sobre los efectos de los subsidios a los partidos ha procedido con una casi total prescindencia de evidencia empírica sólida. Por ello, y como una forma de empezar a desbrozar el debate, las páginas siguientes pretenden ofrecer un acercamiento empírico a los efectos de los subsidios electorales en Costa Rica —sobre todo de la contribución estatal previa— en el comportamiento del sistema de partidos, en especial en su fragmentación y volatilidad electoral. El trabajo busca demostrar que, contrario a lo comúnmente supuesto, el subsidio previo no contribuyó decisivamente a la conformación de un sistema bipartidista en Costa Rica, no fue determinante en el desempeño electoral de los partidos y tampoco fosilizó las opciones políticas existentes. Se intentará mostrar, asimismo, que la eliminación de la contribución adelantada, considerada como un hito importante en la historia electoral reciente del país, tuvo efectos mínimos —probablemente negativos— sobre la equidad electoral. Finalmente, y de manera marginal al argumento central, se mostrará, echando mano a cifras constantes y relativas, cómo la evolución secular del monto de la contribución estatal lejos de ser en la dirección de un aumento sideral, lo es hacia su decrecimiento.

Tal ejercicio empírico será precedido por una referencia general al sistema costarricense de subsidio estatal a los partidos y dará paso, al final, a la puntualización de algunos criterios normativos que deberían orientar su evolución futura.

CONTRIBUCIÓN ESTATAL A LOS PARTIDOS: EVOLUCIÓN, CARACTERÍSTICAS, MONTO

La formalización y constitucionalización de un sistema de subsidio directo a los partidos políticos en Costa Rica tuvo lugar mediante ley No. 2 036 de 18 de julio de 1956, siendo el segundo país del mundo en hacerlo, tras Uruguay⁴. Las raíces del sistema de financiación estatal a los partidos son, no obstante, muy anteriores. Ya en 1910, durante la primera administración de don Ricardo Jiménez, el partido triunfante emitía una circular dirigida a los empleados públicos con el fin de que autorizaran la deducción de parte de su salario para cancelar las deudas contraídas por el partido durante la campaña electoral⁵. Con algunos altibajos la práctica devino en norma⁶, siendo finalmente extirpada del sistema mediante la escueta declaración aprobada por los constituyentes de 1949: “Artículo 96.— El Estado no podrá hacer ni permitir que se haga deduc-

ción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas”.

Los constituyentes tuvieron el cuidado de eliminar de la redacción original una cláusula que hubiese impedido destinar recursos estatales de cualquier tipo —ya no sólo los salarios de los servidores públicos— para pagar gastos de los partidos. Eso no pasó inadvertido y ya para 1954 se aprobaron sendas leyes que ordenaban el pago de las deudas políticas a los partidos Liberación Nacional, Demócrata y Republicano Nacional Independiente, de acuerdo con la votación obtenida en la elección de 1953⁷. Se aplicó así, por primera vez, un sistema de subvención directa de aplicación general, esto es, no confinado a la agrupación victoriosa. La reforma constitucional de 1956, aprobada en forma virtualmente unánime, meramente proveyó de un marco normativo estable a lo que ya existía de facto. Los argumentos utilizados para justificar la introducción de la subvención prefiguraron, casi al pie de la letra, las discusiones que después habrían de tener lugar en muchos otros países: el subsidio era necesario —se dijo— como una defensa contra la influencia de los grandes intereses privados en los partidos políticos, y como un instrumento para asegurar la igualdad de oportunidades de todos los candidatos y partidos.

En su versión original el subsidio fue concebido como un reembolso postelectoral de gastos partidarios. Para acceder a él los partidos debían participar a nivel nacional o provincial, y superar la barrera del 10% de la votación en la respectiva circunscripción electoral. Cumplidos estos requisitos, la subvención se repartiría en forma estrictamente proporcional a la votación obtenida, previa comprobación de los gastos incurridos ante la Contraloría General de la República (CGR). La determinación del monto total del reembolso se dejaba en manos del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), aunque con un límite superior —el 2% del promedio de los presupuestos ordinarios de los tres años anteriores a los comicios— que terminó por convertirse en el monto habitual del subsidio.

Tales características permanecerían incambiadas hasta 1971, cuando experimentarían su primera y crucial modificación. La introducción mediante una nueva reforma constitucional de un mecanismo de adelanto parcial del subsidio dio lugar a un amplio debate público y parlamentario⁸. La enmienda, aprobada con los votos del Partido Liberación Nacional (PLN) y del sector calderonista del Partido Unificación Nacional (PUN), transformó la naturaleza de la subvención de ser un reembolso postelectoral a ser, en lo fundamental, un instrumento de financiamiento preelectoral. Los partidos recibirían, así, un 70% del monto del subsidio en diez cuotas mensuales antes de la elección, de acuerdo con la votación por ellos obtenida en la elección previa y siempre y cuando hubiesen sobrepasado el 10% de la votación. Los adversarios de la reforma —principalmente los sectores más conservadores del PUN y de la prensa— la denunciaron virulentamente como un intento para congelar el sistema de partidos y perpe-

tuar el éxito electoral de las agrupaciones consolidadas. Para sus defensores el cambio era, simplemente, el paso decisivo para liberar a los partidos de la influencia de prestamistas y agiotistas, quienes –se decía– continuaban controlando el flujo de recursos a los partidos en los decisivos meses de campaña.

El financiamiento electoral adelantado sería luego desarrollado por una compleja normativa incluida en el Código Electoral, hasta consolidarse y convertirse, durante casi 20 años, en un engranaje central del funcionamiento del sistema político costarricense. Para principios de la década de 1990 las críticas al sistema de subsidio estatal, en especial al sistema de financiamiento adelantado, habían arremetido. El creciente monto nominal de la contribución estatal contribuía a crear la impresión de que la competencia electoral contra aquellos partidos que accedían mayoritariamente al subsidio era materialmente imposible. Esto dio lugar a un nuevo hito en la discusión, esta vez producido por la intervención de la Sala Constitucional, que en 1991 declaró la inconstitucionalidad de la enmienda de 1971 y de otra serie de reformas legislativas al sistema aprobadas en 1988⁹. El pronunciamiento de la Sala hizo retornar al sistema de subsidio a su naturaleza exclusivamente postelectoral y, en general, a las reglas de 1956 (con la importante excepción de la barrera electoral para acceder al reembolso, rebajada al 5% en 1972¹⁰). Aunque la sentencia se justificaba en los vicios de procedimiento de la enmienda anulada, la Sala aprovechó para advertir que cualquier mecanismo de asignación del adelanto del subsidio que en lo sucesivo se introdujese, no podría basarse únicamente en el pasado electoral de los partidos, un criterio que estimó discriminatorio y tendiente a la fosilización de las opciones políticas existentes. El sistema de adelanto del subsidio no ha sido restablecido desde entonces.

En 1997 el sistema sufrió su más reciente modificación, cuando un nuevo pacto legislativo condujo a una reforma constitucional que fijó el monto de la contribución estatal en el 0,19% del Producto Interno Bruto (PIB), a la sazón el equivalente del 1% del promedio de los tres presupuestos ordinarios anteriores (y no el 2% como hasta entonces se estilaba¹¹). La enmienda, precedida por una alarma general respecto del monto que alcanzaría el subsidio para la elección de 1998 y por la virtual certidumbre de que el TSE utilizaría por primera vez su poder para rebajarlo discrecionalmente, redujo además al 4% la barrera electoral para acceder a la contribución estatal, al tiempo que permitió a los partidos cantonales participar de ella.

La reforma de 1997 es meramente el ejemplo más conspicuo de lo que ha sido, quizá, el tema más reiterado en el debate sobre el financiamiento político en nuestro país: la preocupación por el aumento del monto de la subvención estatal. Por ello, antes de pasar al análisis de los efectos de esta última sobre el sistema de partidos, tal vez valga la pena detenerse un momento en el examen de su evolución cuantitativa. El siguiente cuadro resume el comportamiento del

monto total del subsidio partidario en términos nominales, constantes y en relación al padrón electoral, incluso desde antes de la adopción oficial del sistema de subvención vigente, en 1956.

Cuadro 1
CRECIMIENTO DEL MONTO DEL SUBSIDIO ESTATAL
A LOS PARTIDOS EN COSTA RICA, 1953-98

Elección	Monto en colones nominales (millones de colones)	Crecimiento nominal (%)	Monto en colones constantes (millones de colones de 1995)	Crecimiento real (%)	Subsidio por elector (colones de 1995)	Crecimiento real por elector (%)
1953	9,9	--	1 021,7	--	3 474,9	--
1958	5,4	-46	516,3	-49	1 455,3	-58
1962	6,9	+28	654,0	+27	1 351,3	-7
1966	10,1	+46	916,5	+40	1 652,5	+22
1970	12,9	+28	972,9	+6	1 440,7	-13
1974	22,3	+73	921,5	-5	1 053,1	-27
1978	57,5	+258	1 619,7	+76	1 530,2	+45
1982	121,6	+211	1 019,3	-37	808,2	-47
1986	446,9	+368	1 960,1	+92	1 318,6	+63
1990	945,7	+212	2 118,5	+8	1 252,0	-5
1994	2 092,0	+221	2 398,8	+13	1 275,0	+2
1998	3 557,6	+170	2 228,5	-7	1 089,2	-15

FUENTE: *Elaboración propia a partir de cifras de la CGR, TSE y Banco Central de Costa Rica (BCCR).*

Las cifras sugieren que la alarma por el crecimiento desmesurado del monto de la contribución estatal a los partidos es, en gran medida, una ilusión óptica derivada de la evolución de las cifras nominales. Como puede observarse, una vez convertidos los datos a colones constantes, el crecimiento del subsidio –aunque innegable– se torna mucho más lento e inestable. El comportamiento de la subvención en relación al padrón electoral es aún más sorprendente, pues a una drástica caída en 1958 –tras la entrada en operación del sistema vigente– ha seguido un leve decrecimiento secular del monto del subsidio. Los datos también indican que, cualesquiera sus intenciones, la reforma constitucional de 1997 supuso, en realidad, una reducción bastante modesta de la contribución estatal, tanto en cifras absolutas constantes como en términos relativos al número de votantes. Estas cifras son el primer signo de que en esta discusión lo obvio dista de serlo, una constatación que se repetirá con frecuencia en las próximas páginas.

CONTRIBUCIÓN ESTATAL Y SISTEMA DE PARTIDOS: EL CASO DE LA CONTRIBUCIÓN ADELANTADA

La evaluación de la incidencia de la contribución estatal en el comportamiento del sistema de partidos en Costa Rica presenta problemas metodológicos de importancia. El más obvio es el de la coetaneidad de ambas variables. El moderno sistema de partidos en Costa Rica, signado por la presencia dominante del PLN y por el clivaje fundamental nacido de la guerra civil de 1948, nace muy poco antes de la constitucionalización del sistema de subvención directa a los partidos, en 1956. Queda con ello virtualmente cerrada la avenida de la comparación temporal entre el desempeño del sistema de partidos antes y después de la promulgación de la contribución estatal. Con tales precariedades en mente procederé al análisis, que estará centrado en el comportamiento de la fragmentación del sistema de partidos y su volatilidad electoral. Con el fin de obviar el referido problema de coetaneidad de las variables, enfocaré las siguientes consideraciones en los efectos de la financiación adelantada de las elecciones, vigente entre 1971 y 1991. Ello no sólo permite una discriminación prolija del antes y el después de la introducción del fenómeno, sino también una cierta fidelidad al tono de la crítica al financiamiento estatal de los partidos en Costa Rica, casi siempre dirigida contra la mal llamada “deuda política adelantada” –a la que se acusó de fosilizar el sistema de partidos, asfixiar la competencia electoral y condenar a los partidos minoritarios– y menos contra la contribución estatal *per se*.

Partamos de afirmar que las reglas de asignación del subsidio estatal han concentrado fuertemente la subvención estatal en los partidos o coaliciones mayoritarias, confiriéndole un acceso marginal a otras fuerzas políticas, como puede observarse en el cuadro 2.

Cuadro 2
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA CONTRIBUCIÓN ESTATAL, 1958-98

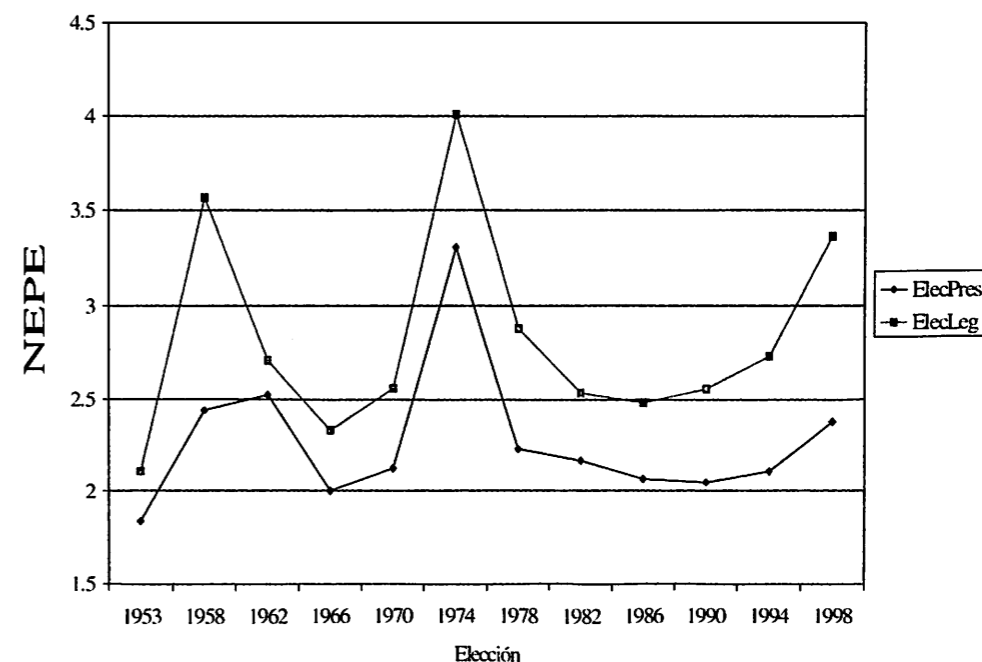
Elección	Partidos			(%) Votación en elec. legisl. de partidos subsidiados
	PLN	Oposición Mayoritaria	Partidos Minoritarios	
1958	43,24	35,14	21,61	95,24
1962	50,91	35,35	13,74	95,61
1966	51,20	48,80	0	92,08
1970	57,09	42,91	0	86,61
1974	45,72	31,99	22,29	84,44
1978	42,47	48,94	8,59	91,25
1982	58,07	33,23	8,70	93,13
1986	52,56	45,96	1,48	90,76
1990	46,99	51,26	1,74	89,86
1994	47,26	45,47	7,27	92,71
1998 *	44,46	49,35	6,19	84,07

FUENTE: *Elaboración propia a partir de cifras de la CGR y el TSE.*

NOTA: * Cifras asignadas por el TSE, sujetas a comprobación por parte de los partidos.

Semejante distribución ha contribuido, sin duda, a alimentar la imagen de la contribución estatal como un instrumento esencialmente injusto, concebido para la preservación del *statu quo*. La realidad es, sin embargo, bastante más compleja. En este punto la separación analítica de la contribución adelantada, por un lado, y la contribución *tout court*, por el otro, deviene crucial. En realidad, un sistema de subvención postelectoral (de acuerdo con la votación recibida), concebido además como un reembolso de gastos comprobados (lo que impediría, teóricamente, la conservación de un superávit financiero para futuras instancias electorales), como el que rigió en 1956-71 y de 1991 en adelante, mal podría ser acusado de discriminar activamente a fuerza política alguna. La distribución de recursos estatales que arroja tal sistema, no importa cuán sesgada, sería, simplemente, una consecuencia del veredicto de las urnas y, por ello, rigurosamente neutral. Mucho más discutible es, en cambio, la neutralidad de un subsidio adelantado que se reparte con base en una votación anterior, cual fue el caso costarricense entre 1971 y 1991. En este caso el subsidio claramente ve relativizado su carácter de *consecuencia* electoral, para empezar a jugar –hipotéticamente– el papel de *causa* de un resultado electoral futuro. ¿Lo jugó en Costa Rica? ¿Condujo el adelanto de subsidio a “congelar” el sistema de partidos y los resultados electorales? ¿Fue un factor determinante, como se sostiene a menudo, en la generación de un sistema bipartidista?

Gráfico 1
FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN COSTA RICA A NIVEL ELECTORAL, 1953-98



El gráfico 1, que recoge la evolución de la fragmentación del sistema de partidos para el período 1953-98, medida por el “número efectivo de partidos electorales” (NEPE)¹², permite observar varias cosas. Evidencia, sobre todo, que existe una diferencia significativa entre el formato del sistema de partidos costarricense a nivel presidencial y legislativo. Si en general el bipartidismo (NEPE en la vecindad de 2) ha existido, aunque no sin altibajos, a nivel presidencial, claramente ha estado ausente a nivel legislativo, donde el NEPE ha estado casi siempre por encima de 2,5 y en la actualidad se acerca a 3,5, lo que evidentemente no puede calificarse de bipartidismo¹³. Esta diferencia no es difícil de explicar. La existencia de la fórmula mayoritaria para la elección presidencial, reforzada por la existencia de una barrera electoral del 40%, ejerce una poderosa fuerza centrípeta que concentra la votación en dos grandes partidos o coaliciones, como ha sido abundantemente estudiado desde el trabajo pionero de Duverger¹⁴. Esa fuerza evidentemente no existe en la elección legislativa, dirimida por un sistema de representación proporcional (RP). En Costa Rica, sin embargo, la tendencia disgregadora de la RP es fuertemente contrarrestada por la existencia de algunas circunscripciones electorales pequeñas, por la aplicación de la barrera electoral de subcociente y, sobre todo, por la simultaneidad entre ambas elecciones. Este último factor, que traslada los efectos centrípetos de la competencia presidencial a la elección legislativa, ha sido notoriamente subestimado por los pocos estudios existentes. De la combinación de ambas lógicas competitivas –centrípeta en la elección presidencial y centrífuga, aunque controlada, en la legislativa– cabe esperar precisamente el formato vigente: dos grandes bloques en los comicios presidenciales y unos cuantos partidos más en los legislativos¹⁵.

Lo importante aquí es que las piezas maestras del actual sistema electoral son *muy anteriores* a la vigencia del subsidio electoral, para no hablar del financiamiento adelantado: la fórmula mayoritaria con barrera del 40% para Presidente data de 1936, el subcociente de 1946, la simultaneidad electoral de 1949 y la utilización de las provincias como circunscripciones electorales de las primeras décadas del siglo XIX¹⁶. Precisamente por ello, ya desde antes de la vigencia de la contribución estatal adelantada era claro que a nivel presidencial la bipolaridad electoral era una ocurrencia normal, como lo muestra el gráfico para los años 1953, 1966 y 1970.

Si como lo sugiere tal experiencia previa la contribución estatal adelantada no fue una *condición necesaria* para generar un sistema bipartidista a nivel presidencial, es aún más claro que no fue una *condición suficiente* para crearlo luego de 1971. Si en quienes promulgaron la reforma constitucional de 1971 existió la intención de estabilizar el sistema en el bipartidismo de 1970, cosa que sus redactores niegan hasta el día de hoy¹⁷, la elección de 1974 debió llegar como una amarga decepción. La vigencia del adelanto fue notoriamente inca-

paz de impedir una proliferación de candidaturas presidenciales relativamente exitosas y una fragmentación inédita del sistema de partidos.

La lógica bipolar de la competencia presidencial retornó, ciertamente, en 1978. Pero tal reaparición se produjo *a pesar* del subsidio adelantado, a pesar, esto es, de que las reglas de asignación del dinero favorecían la continuidad de algunos partidos que fueron contundentemente derrotados (Partido Unificación Nacional y Partido Nacional Independiente) y obturaban, presumiblemente, el crecimiento de opciones electorales nuevas (Coalición Unidad), como lo veremos más abajo. Lo que hace retornar la bipolaridad en 1978 no es el subsidio adelantado, sino el éxito del antiliberacionismo histórico –junto con algunas otras fuerzas– para conformar un bloque unificado. Semejante éxito no era nuevo: ya había acaecido en 1958 –alrededor de la candidatura presidencial del Lic. Mario Echandi– y, mucho más claramente, en 1966 y 1970, con la conformación de Unificación Nacional. En todos esos casos la amalgama electoral se produjo *en ausencia* de pago adelantado del subsidio.

Aún más, es posible argumentar que el subsidio previo no sólo no incentivó la consolidación de un bloque electoral contrario al PLN, sino que activamente obstaculizó su conformación como partido político. Tras la elección de 1978, ante una consulta de la Coalición Unidad, los magistrados del TSE hicieron ver que “si la misma coalición se mantiene para la campaña política inmediata siguiente, tendrá derecho a la totalidad de la deuda política que se cause de acuerdo con la ley, debidamente comprobada, incluyendo la financiación previa”¹⁸. El pronunciamiento no resolvió el dilema de cómo repartir la contribución previa si uno de los partidos abandonaba la coalición, optando por establecer, en forma muy confusa, que era la coalición –y no sus integrantes– la beneficiaria del derecho al subsidio para 1982. Operaba así una camisa de fuerza que obligaba a los partidos coligados a permanecer juntos, so pena de perder su financiamiento previo.

Tal fuerza centrípeta desapareció, sin embargo, a finales de 1982, cuando una reforma al artículo 193 del Código Electoral (CE) estableció reglas explícitas para la distribución de la contribución adelantada entre los partidos integrantes de una coalición¹⁹. En lo sucesivo sería posible desmembrar una amalgama electoral sin que por ello perdieran su derecho al financiamiento adelantado los partidos integrantes. Estos recibirían una proporción del total de la contribución previa a que hubiese tenido derecho la coalición, según lo indicara el pacto de coalición o, en ausencia de tal cláusula, según la cantidad de diputados que cada partido hubiere logrado elegir por cuenta de la coalición. A partir de ese momento nada hubiera impedido a los integrantes de la Coalición Unidad abandonarla, sin asumir consecuencia financiera alguna por su desertión. El hecho de que ninguno de los cuatro partidos integrantes de la coalición desertara a lo largo del proceso de fusión que culminó con la formación del PUSC a finales

de 1983, sugiere que la contribución adelantada distaba de ser el único amarre que les mantenía unidos. En los cuatro partidos seguramente pesaba la certeza de que su incapacidad para permanecer unidos les condenaría a la reiteración de su irritante experiencia de 1974, cuando el PLN ganó la presidencia con un margen de 43,4% de la votación ante una oposición atomizada. Antes que el financiamiento adelantado, la fuerza que mantuvo amalgamada a la Coalición Unidad hasta el momento en que dio origen al PUSC, fue la lógica bipolar que impone la fórmula mayoritaria utilizada para la elección presidencial. Y también, presumiblemente, el “valor de marca” adherido a un colectivo cuya formación había requerido una compleja negociación y que, mal que bien, ya tenía un historial electoral respetable²⁰. En este punto la comparación con la suerte corrida por la coalición izquierdista Pueblo Unido resulta reveladora. En el caso de esta última, ante la imposibilidad práctica de competir por la Presidencia, la fuerza centrípeta de la fórmula mayoritaria no jugó ningún papel relevante. En ausencia de ella, y eliminadas las consecuencias financieras de la deserción, el impulso centrífugo se hizo irresistible: en 1985 el Partido Vanguardia Popular abandona el colectivo, llevándose consigo tres cuartas partes del derecho de Pueblo Unido a la contribución previa para los comicios de 1986²¹.

Aun si se afirmase que la financiación previa operaba como la fuerza centrípeta fundamental dentro de la Coalición Unidad –lo que, como vimos, es dudoso–, es evidente que sus reglas de asignación –de acuerdo con la votación anterior– operaban como un mayúsculo obstáculo para convertir a la coalición en un partido nuevo, sin pasado electoral y, por ello, sin derecho a la financiación estatal. La formación del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) no fue posible hasta que la mencionada reforma de 1982 al CE –negociada cuidadosamente con el PLN– permitió la traslación del derecho de financiamiento previo de las agrupaciones coligadas al nuevo partido que mediante su fusión se creaba²². Así, aun si obviamos la experiencia previa a 1971 de bipolaridad electoral a nivel presidencial, el nacimiento del moderno bipartidismo en Costa Rica no se da por las reglas de asignación de la contribución estatal sino, por el contrario, pasando por encima de ellas.

Si a partir de 1978 la contribución adelantada fue decisiva para favorecer la hegemonía de dos grandes partidos y asfixiar a las agrupaciones emergentes es difícil saberlo. La inédita estabilidad del NEPE alcanzada desde entonces hasta 1994, lo hace parecer así. Sin embargo, otros elementos del análisis sugieren la existencia de una explicación mucho más compleja, en la que la contribución previa tendría un papel más bien marginal. Veamos.

La identificación del subsidio previo como la pieza maestra que permitió “fossilizar las opciones políticas del pueblo costarricense”, como en frase lapidaria lo afirmara la Sala Constitucional en 1991, parte de la suposición de que la subvención previa es determinante en la suerte electoral de los partidos. El

cuadro 3 compara, por ello, la asignación de la contribución adelantada con el desempeño electoral de los partidos receptores a lo largo de los 20 años de vigencia del sistema²³.

Cuadro 3
COMPARACIÓN ENTRE FINANCIAMIENTO ESTATAL ADELANTADO
Y RESULTADOS ELECTORALES, 1970-90

Partido	1970		1974		1978		1982		1986		1990	
	% Adel. Estatal	% Votos Elec. Diput.	% Adel. Estatal	% Votos Elec. Diput.	% Adel. Estatal	% Votos Elec. Diput.	% Adel. Estatal	% Votos Elec. Diput.	% Adel. Estatal	% Votos Elec. Diput.	% Adel. Estatal	% Votos Elec. Diput.
PLN	0	50,72	57,09	40,88	48,33	38,86	42,86	55,15	58,66	47,83	52,56	41,88
Coal. Unidad/PUSC *	--	--	--	--	8,01	43,41	49,39	29,07	33,56	41,45	45,96	46,21
Unificación Nacional	0	35,89	42,91	24,71	33,82	3,15	no participó	no participó	no participó	no participó	no participó	no participó
Nacional Independiente	--	--	0	9,96	9,47	0,81	no participó	no participó	no participó	no participó	0	0,79
Coal. Pueblo Unido **	--	--	--	--	0	7,66	7,40	6,43	1,59	2,70	0	3,30
Vanguardia Popular ***	--	--	--	--	--	--	--	--	4,76	2,44	no participó	no participó
Acción Dem. Alajuelense	--	--	--	--	--	--	0	1,31	0,54	0,37	no participó	no participó
PUAC	0	0,45	0	1,21	0,37	0,96	0	0,75	0,48	1,16	1,15	1,16
Auténtico Limonense	--	--	--	--	0	0,36	0,35	0,41	0,40	0,33	0,32	0,33

FUENTE: *Elaboración propia a partir de documentos del TSE y la CGR.*

NOTAS:

- * En 1978 la Coalición Unidad recibió el adelanto al que tenía derecho el Partido Renovación Democrática, uno de sus integrantes, que en su primera participación electoral, en 1974, había recibido el 7,68% de la votación para diputados. En 1983 la Coalición Unidad dio origen al PUSC.
- ** En 1986 la Coalición Pueblo Unido recibió sólo el adelanto al que tuvo derecho el Partido de los Trabajadores, uno de sus integrantes que permaneció en la coalición.
- *** En 1978 y 1982 Vanguardia Popular participó como integrante de la Coalición Pueblo Unido. En 1986 la abandonó para formar la Coalición Alianza Popular, llevándose consigo parte del financiamiento al que la Coalición Pueblo Unido había accedido tras la elección de 1982. El resultado electoral apuntado para 1986 es el de la Coalición Alianza Popular.

Cuatro experiencias distintas pueden identificarse a partir de los datos del cuadro y en ninguna de las cuatro la contribución previa parece haber sido determinante:

1. En primer término están los casos del PLN a lo largo de todo el período y de la Coalición Unidad/PUSC a partir de 1982. En estos casos no parece existir una relación directa entre el acceso al subsidio y la votación obtenida.

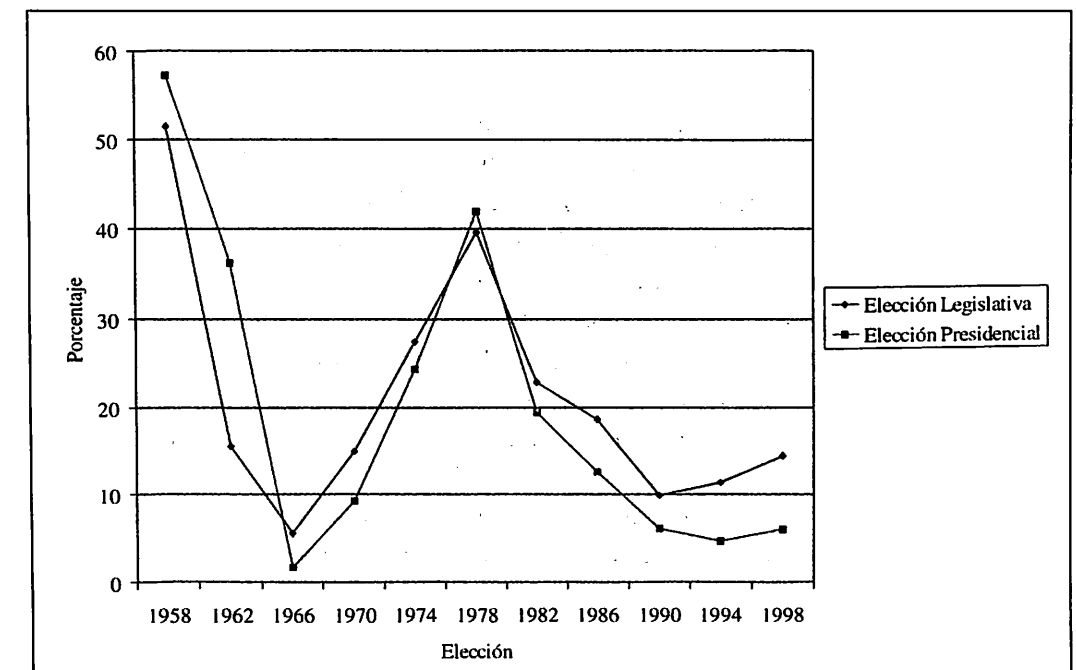
nida. Aunque esperar un ajuste perfecto entre ambas variables sería una absurda muestra de reduccionismo, no debe dejar de notarse que en tres de las cinco elecciones del período estudiado el partido que recibió la cuota más alta de adelanto terminó por perder la elección (1978, 1982, 1990). Con todo, podría afirmarse que lo verdaderamente decisivo no es si el acceso a la más alta cuota de financiamiento resultó en un triunfo electoral para uno de los dos partidos mayoritarios, sino el hecho de que el acceso a una cuota generosa de subsidio protegió decisivamente a *ambos* contra otros competidores y les mantuvo en una posición de hegemonía electoral, cualquiera que fuera el resultado entre ellos. Ante este argumento cabe apuntar lo obvio: el PLN, en especial, obtenía resultados electorales muy altos desde mucho antes de que existiera el financiamiento previo. Más aún, el siguiente grupo de casos demuestra que la protección de la posición electoral de los receptores del subsidio no fue, en modo alguno, una consecuencia necesaria.

2. El segundo grupo es, precisamente, el de los partidos que habiendo recibido cuotas importantes de financiamiento adelantado no pudieron evitar su desplome electoral y eventual desaparición. El caso paradigmático aquí es el del Partido Unificación Nacional (PUN), que en 1978 fue borrado del mapa electoral a pesar de haber recibido un tercio de la contribución adelantada. Una caída simultánea y dramática, aunque desde una posición más baja, puede notarse en el caso del Partido Nacional Independiente (PNI). Más gradual, pero igualmente claro es el caso de la izquierda, que tras un excelente resultado en 1978 recibe un financiamiento significativo en 1982 y a continuación ve caer su caudal electoral hasta convertirse en una fuerza marginal²⁴. Finalmente, en una escala mucho menor tenemos al Partido Acción Democrática Alajuelense, que desaparece precisamente tras participar por vez primera en la elección con el apoyo económico anticipado del Estado.
3. El tercer grupo lo conforman los otros dos partidos provinciales en la muestra: el Partido Unión Agrícola Cartaginesa (PUAC) y el Partido Auténtico Limonense (PAL). En el caso del primero, es de notar que registró la más alta votación de su historia en la elección de 1974, a la que concurre *sin* financiamiento anticipado, nivel al que se acercó al final del período, con algunos altibajos en el proceso. Para el PAL las variaciones de votación son mínimas, habiendo recogido en 1978, *sin* contribución adelantada, el caudal electoral con el que, esencialmente, permanecería hasta 1990 y que nunca le alcanzó para elegir un diputado. En ambos casos el anticipo parece no haber generado diferencia alguna: ni un progreso electoral significativo, ni un derrumbe. A lo sumo permitió seguir cultivando una parcela electoral que se tenía desde antes.

4. El último caso es el de la Coalición Unidad en 1978, el único en que el acceso a la contribución adelantada coexiste con un explosivo crecimiento electoral. En este caso la desproporción entre el subsidio previo recibido y el resultado electoral es de tal magnitud que, evidentemente, sería insensato explicar el éxito electoral de la coalición en términos de su posibilidad de disponer de fondos preelectorales. Aunque es posible suponer que el acceso a fondos electorales tiene rendimientos marginales decrecientes, un fenómeno que ha sido identificado en otros países²⁵, pareciera claro —a juzgar por las experiencias de los casos dos y tres— que en Costa Rica el acceso a una contribución “semilla” del Estado no tuvo un efecto tan decisivo en el éxito electoral de los receptores, ciertamente no tan contundente como para explicar el ascenso de la Coalición Unidad en 1978. Este último es, de hecho, junto con los desplomes del PUN y el PNI, una demostración nada desdeñable de la incapacidad de la contribución adelantada del Estado para explicar los resultados electorales. Y, más importante aún, de su limitada capacidad para congelar el sistema de partidos.

Esta última limitación puede percibirse más claramente si analizamos la evolución de la volatilidad electoral²⁶ en Costa Rica entre 1958 y 1998, denotada en el gráfico 2.

Gráfico 2
VOLATILIDAD ELECTORAL EN COSTA RICA,
1958-98



Como puede observarse en el gráfico 2, los resultados electorales en Costa Rica han sido notoriamente inestables. La volatilidad electoral media en Costa Rica (19,95% para la elección presidencial y 21,09% para la legislativa) está muy por encima de los promedios más altos detectados en las elecciones parlamentarias de 17 democracias desarrolladas en el período 1945-96²⁷. Es evidente, entonces, que el subsidio electoral constitucionalizado en 1956 no petrificó los resultados electorales. Y mucho menos lo hizo la contribución adelantada. Es precisamente luego de la promulgación de esta última, en 1971, cuando la inestabilidad electoral alcanza su pico más notable²⁸, con tres elecciones seguidas (1974, 1978 y 1982) de muy alta volatilidad.

El gráfico sugiere que la variable determinante para explicar la volatilidad electoral ha sido, hasta ahora, la fragmentación del antiliberalismo. Nótese que de todas las elecciones del período en las que el bloque antiPLN participó unificado (1966, 1970, 1978, 1982, 1986, 1990, 1994 y 1998) sólo las de 1978 y 1982 arrojaron cifras de volatilidad superiores al 20%. De hecho, la cifra de volatilidad de 1978 no indica sino un retorno a la situación bipolar (PLN/antiPLN) de 1970, luego del resultado atípico de 1974. Una elección de alta volatilidad era necesaria para restaurar la *normalidad* del sistema. La volatilidad electoral entre 1970 y 1978 (12,6% para la elección presidencial y 16,86% para la legislativa) es, así, mucho más moderada que la que se registra en 1970-74 (24,3% y 27,5%) y 1974-78 (41,9% y 39,6%)²⁹.

¿Qué resultados arroja toda esta historia? En mi opinión, los siguientes: que el sistema de subvención previa no fue una condición necesaria ni suficiente para el nacimiento del bipartidismo a nivel de elecciones presidenciales en Costa Rica y que, antes bien, probablemente lo obstaculizaba; que no generó un bipartidismo en las elecciones legislativas que, en rigor, nunca ha existido; que muy probablemente tuvo un efecto marginal en el desempeño electoral de todos los partidos; y que definitivamente no congeló los resultados electorales a ningún nivel. Los efectos de la contribución adelantada sobre la dinámica del sistema de partidos fueron, a lo largo de 20 años, simplemente insignificantes.

Las conclusiones del párrafo anterior contrastan vivamente con el júbilo generalizado que recibió la eliminación de la contribución adelantada mediante resolución de la Sala Constitucional en 1991. En los argumentos de los celebrantes el sistema político costarricense dejaba atrás una larga noche de injusticia electoral, para dar lugar, por fin, a una competencia equitativa. La realidad, como siempre, resultó más tozuda de lo pensado.

Los partidos minoritarios, que recibieron el fallo de la Sala como una reivindicación de sus críticas al sistema, pronto comprendieron que su situación no había cambiado en absoluto, si es que no había empeorado³⁰. Tras un período de aparente activismo legislativo para restablecer el sistema de adelantos, promulgándolo de acuerdo con los principios definidos por los magistrados, los

partidos mayoritarios no alcanzaron un acuerdo legislativo antes de los comicios de 1994, y tampoco antes de los de 1998. Eso no fue casual: también los grandes cayeron en la cuenta de que la contribución adelantada era mucho menos relevante de lo que habían pensado y de que ellos –no los minoritarios, como veremos– podían recrear en los hechos esencialmente el mismo sistema de desembolsos, sin pagar ningún precio político por ello.

Para las campañas de 1994 y 1998 los responsables financieros del PLN y el PUSC reeditaron, en lo fundamental, el mecanismo financiero de siempre para hacer efectiva la contribución estatal: emitir bonos del partido, esta vez contra la expectativa del desembolso postelectoral de los recursos del Estado³¹. Si antes de 1991 los partidos cedían a los particulares sus derechos sobre los títulos que les entregaba el Estado antes de cada elección como una forma de captar efectivo durante los meses de campaña, luego de 1991 simplemente procedieron a ceder sus derechos sobre el cobro de los recursos estatales que tras los comicios recibirían, cosa que, de todos modos, también hacían antes. El costo financiero del sistema actual es, por supuesto, mayor: no es lo mismo recibir un título del Estado, inmediatamente negociable, que un bono de partido de cobro posterior a la elección. Los descuentos implicados por la compra de los bonos preelectorales aumentaron, disminuyendo con ello la disponibilidad de efectivo para los partidos antes de la elección. Pero la mayor carga financiera no bastó, ni lejanamente, para privar a los partidos mayoritarios de abundantes recursos preelectorales, recolectados por cuenta del eventual reembolso de gastos.

La palabra clave en todo el esquema es *expectativa*. El valor de lo que los partidos ceden está determinado por la expectativa de un cierto resultado electoral. Así, como práctica usual, ambos partidos mayoritarios realizan emisiones de bonos con distintas probabilidades de ser redimidos por su tenedor: una primera emisión por el monto de la contribución que cada partido estima virtualmente asegurado (hasta un 30% de la votación, digamos); una segunda que requiere una buena votación del partido para la plena recuperación de los fondos (hasta un 45%, por ejemplo); y una tercera serie que de antemano se sabe que muy difícilmente será redimida con la contribución estatal y que, en los hechos, opera como una forma de captar donaciones (para arriba del 45%). Obviamente, entre mayor sea la posibilidad de recuperación de los fondos, menores serán los descuentos que deberán soportar los títulos y, sobre todo, mayor será la facilidad de encontrar compradores para ellos.

Este último es el punto crucial: mientras el PLN y el PUSC, debido a su historial electoral, pueden vender una expectativa electoral razonable que, como vimos, les permite utilizar el subsidio estatal como una palanca financiera preelectoral, los partidos minoritarios carecen de una expectativa comparable. Aun cuando se presume que pueden recibir el reembolso, la incerteza sobre su piso electoral –invariablemente cercano a la barrera de acceso al subsidio– y sus

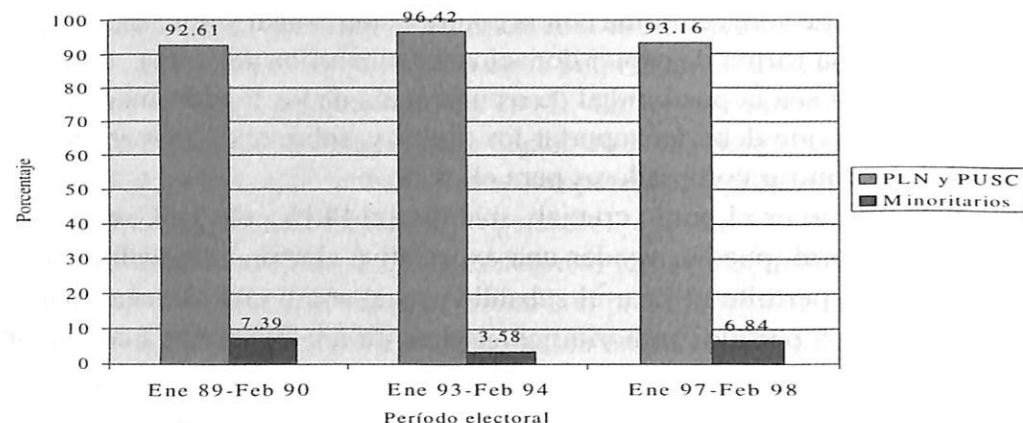
prácticas contables³² hace que la inversión en sus bonos preelectorales implique un riesgo prohibitivo.

Así, la falta de equidad atribuida al sistema de financiamiento previo, supuestamente permitido en 1991, no sólo pervive, sino que es más grave en la actualidad. Si antes, como vimos, la contribución estatal alcanzaba a beneficiar anticipadamente aunque fuera a unos pocos partidos minoritarios, el nuevo sistema lo hace virtualmente imposible. Esto no es una especulación: durante la campaña electoral de 1998 aun el más exitoso de los partidos emergentes, el Partido Fuerza Democrática (PFD), no alcanzó a vender un solo bono preelectoral en la banca privada³³, la misma banca que adquirió prácticamente toda la primera emisión de títulos del PLN³⁴.

Alguien podría, sin embargo, preguntar: ¿no es el notable crecimiento electoral alcanzado por los partidos minoritarios en las últimas dos elecciones —visible en el gráfico 1— la prueba contundente de que la eliminación de la contribución adelantada ha producido una liberación del sistema de partidos y una mejora notable de las posibilidades electorales de los grupos emergentes? La respuesta es no, no lo es.

El aumento del caudal electoral de los partidos minoritarios, cuyas causas son muy complejas y que, en todo caso, aún no puede ser considerado como una tendencia secular, se ha producido sin que haya mediado cambio alguno en la desventaja económica preelectoral de los grupos minoritarios con respecto a los dos grandes partidos. Si los párrafos anteriores no bastaran para demostrar que la eliminación de la contribución adelantada no implicó beneficio alguno para los minoritarios, el gráfico 3, que recoge la distribución de la inversión publicitaria de los partidos en época electoral³⁵ —una variable muy sensible a la disponibilidad de fondos preelectorales—, tal vez sirva para dirimir la cuestión.

Gráfico 3
DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN PUBLICIDAD ELECTORAL
1990-98



Los datos muestran que la eliminación del adelanto estatal —que rigió para el período electoral 1989-90, pero no para los dos siguientes— no hizo diferencia alguna en el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Este continúa siendo un obstáculo fundamental para que los partidos minoritarios lleguen a ser conocidos por el electorado. Así, una encuesta reciente muestra que mientras el PLN y el PUSC son conocidos por el 96,9% y 95,5% del electorado, respectivamente, casi un 25% desconoce que existe el PFD, cifra que aumenta a casi el 60% en el caso del Movimiento Libertario y a 82% para los partidos Integración Nacional y Renovación Costarricense³⁶. Y tómese en cuenta que todos ellos *tienen* diputados en la Asamblea Legislativa. Los partidos minoritarios han crecido a pesar de que no cuentan con recursos económicos significativos, de que prácticamente no acceden a los medios de comunicación y de que, en buena medida, no llegan a ser conocidos por los votantes. El suyo es un éxito notable en verdad. Un éxito que constituye una prueba más de que cualquiera que sea el desnivel económico entre los partidos políticos —e insisto en que ahora es peor que antes—, ningún sistema de partidos es impermeable a la llegada de nuevos competidores. La proclamada fosilización del sistema de partidos en Costa Rica no ha sido más que un mito.

CONSIDERACIONES FINALES

La contribución estatal a los partidos ha sido una parte importante de la discusión política en Costa Rica desde hace por lo menos 30 años. Las páginas anteriores han sido un intento de demostrar que durante todo ese tiempo lo más notorio del debate ha sido la insistencia de insuflar de vida propia a apariencias sin referente real alguno. Cada una de las afirmaciones comúnmente aceptadas sobre los efectos de la contribución estatal luce ahora como dudosa: ni el subsidio ha crecido desmesuradamente, ni ha sido la pieza maestra que ha sostenido el bipartidismo, ni ha congelado el sistema de partidos.

La contribución adelantada, polémica desde su inicio, se convirtió, en particular, en una explicación fácil y popular para toda clase de desventuras y patologías políticas. La evidencia muestra, sin embargo, que sus efectos fueron severamente sobreestimados y que el festejo por su derogación fue prematuro en el mejor de los casos y equivocado en el peor. Y para nadie es esto más cierto que para los partidos minoritarios: la desaparición de la subvención no implicó, para nada, el cambio de la posición económica relativa de los partidos. Si el sistema de financiamiento creado por la reforma de 1971 ciertamente no beneficiaba a los grupos minoritarios, es claro que les perjudicaba mucho menos de lo que ellos pensaban y que explicaba sólo marginalmente su condición minoritaria. Con toda probabilidad el sistema vigente les hace las cosas más difí-

ciles, a pesar de ser neutral desde el punto de vista electoral, como se dijo más arriba. Los párrafos anteriores muestran que con o sin contribución estatal adelantada los partidos mayoritarios disponen de enormes ventajas económicas, que no tienen nada que ver con lo que disponga la ley, sino con su trayectoria y perspectivas electorales, el reconocimiento de su nombre y, en general, todas las ventajas inherentes a la detentación prolongada del poder. En ese sentido, su aplastante ventaja económica durante las campañas antes que una causa directa de su hegemonía electoral –como se sostiene con frecuencia–, más pareciera ser su consecuencia.

Ahora bien, decir que durante 1971-91 la contribución estatal adelantada no benefició ni perjudicó significativamente a los partidos emergentes, no significa que no pudo o debió haberlos beneficiado mucho más. Salimos aquí del ámbito positivo para entrar en la esfera normativa, en la consideración de los fines que debe perseguir un sistema de financiamiento estatal a la vida política. ¿Debe la contribución estatal convertirse en un instrumento de “redistribución” en favor de los partidos minoritarios y nuevos? ¿Debe, por ello, abandonar su neutralidad actual?

Es esta una discusión compleja, en la que existen argumentos en ambos sentidos y que sólo tangencialmente procede tocar aquí. Si, por un lado, es plausible sostener que el subsidio estatal puede y debe ser un instrumento para otorgar a todos los participantes electorales una base material mínima para competir con efectividad, es igualmente razonable decir que una asignación fuertemente redistributiva del subsidio –aun si fuere políticamente posible– acarrea serias objeciones normativas. Un sistema tal haría la situación financiera de los partidos enteramente independiente de sus niveles de apoyo popular. Quiérase o no, la asignación de los subsidios según los resultados electorales obliga a los partidos políticos a atraer a los electores para asegurar la entrada de recursos económicos³⁷.

Con todo, las cifras referidas más arriba de acceso de los partidos a los medios de comunicación y de sus niveles de reconocimiento entre el electorado, sugieren claramente que la contribución estatal en Costa Rica de algún modo debe ser orientada a permitir a todos los partidos la posibilidad, aunque sea mínima, de darse a conocer. Ello urge no porque sea importante o necesario *per se* que la representación de los partidos emergentes crezca –ya hemos visto, en todo caso, cómo el acceso a un capital semilla nunca tuvo un efecto decisivo en su desempeño electoral–, sino como una consecuencia elemental del derecho de información de los ciudadanos y del derecho de participación política de quienes someten su nombre al electorado. En ese sentido, un sistema puramente neutral de financiamiento público a los partidos nos sigue dejando en deuda con la democracia.

Estas cosas, por supuesto, nunca evolucionan por obra de una jerarquía normativa compartida por todos, sino porque una constelación de intereses políticos, frecuentemente mezquinos, lo hace posible. En este momento tal impulso luce improbable. Por ahora, téngase como algo levemente reconfortante el saber que no es demasiado importante, por lo menos para efectos de la dinámica del sistema de partidos, si las reglas de la contribución estatal cambian o no en Costa Rica.

NOTAS

1. Este artículo es un reporte parcial de una investigación doctoral en curso sobre los subsidios electorales y el financiamiento de partidos en Costa Rica y Uruguay. El grueso del trabajo de campo en Costa Rica fue realizado en el segundo semestre de 1999. Deseo agradecer el apoyo financiero de la Beca Ronaldo Falconer, la Universidad de Costa Rica y la Universidad de Oxford, sin el cual la investigación no hubiese sido posible.
2. CEJUL (1989), Fernández (1993) y (1996), Solís (1994), Villegas (1997), Weisleder (1997), White (1997), Cerdas (1998) y Hernández Naranjo (1998), son lo más relevante, aunque no lo único, de esa producción.
3. Por *subsidio directo* se entenderá en lo sucesivo un sistema de subvención a los organismos centrales de los partidos o a sus candidatos, regulado por ley, y que supone la entrega a éstos por parte del Estado de dinero efectivo o documentos canjeables por efectivo. Esta definición excluye a los *subsidios indirectos*, como las contribuciones estatales en especie (franquicias postales, acceso de los partidos a medios de comunicación oficiales, etc.) o las subvenciones entregadas a organizaciones paralelas controladas por los partidos (como su fracción parlamentaria, fundaciones de investigación, prensa partidaria, etc.). Excluye, asimismo, la utilización, fraudulenta o no, de bienes y servicios del Estado para favorecer el esfuerzo electoral de algún partido o candidato. En este artículo se hará referencia únicamente a los subsidios directos.
4. En Uruguay, la Ley No. 12 145 de 13 de octubre de 1954, creó un fondo estatal *ad hoc* para cubrir los gastos de los partidos para las elecciones de ese año, una práctica que se ha repetido desde entonces antes de cada elección. Sin embargo, ya desde 1928 el Estado uruguayo entregaba fondos a los partidos para financiar la impresión de sus listas de votación. Nótese que Alemania, el primer país europeo en introducir subsidios electorales directos, no lo hizo sino hasta 1959.
5. La mejor reseña de la evolución temprana del financiamiento estatal de los partidos políticos en Costa Rica está en Chacón Pacheco (1975), pp. 292-316.

6. Ver leyes No. 34 de 2 de junio de 1931, No. 49 de 20 de julio de 1936, No. 22 de 31 de mayo de 1940, No. 34 de 22 de junio de 1944, No. 1 113 de 12 de marzo de 1948, y Decreto No. 4 de 23 de julio de 1936.
7. Leyes No. 1 748 de 3 de junio de 1954 y No. 1 780 de 30 de julio de 1954.
8. Ver: Expediente legislativo No. 4 465 de la ley No. 4 765 de 17 de mayo de 1971.
9. Resolución de la Sala Constitucional, No. 980-91, de 24/5/91. Las reformas aprobadas por Ley No. 7 094 de 17 de abril de 1988 incluían la creación de un sistema de subsidio permanente (pagando el adelanto de la contribución estatal en 39 cuotas mensuales a partir del mes siguiente a la elección) y la fijación del monto de la subvención como un porcentaje del PIB, eliminando con ello la discrecionalidad del TSE para fijarlo.
10. Ley No. 4 973 de 16 de mayo de 1972.
11. Ley No. 7 675 de 23 de junio de 1997.
12. El NEP es el “número de partidos de *igual tamaño* que hipotéticamente tendrían el mismo *efecto* total sobre la fragmentación del sistema que tiene el número verdadero de partidos de *desigual tamaño*” (Laakso y Taagepera [1979], p. 4; traducción del autor). Este número puede ser usado para medir la distribución de los resultados electorales (NEP Electoral) o de los escaños parlamentarios (NEP Legislativo). Para el presente análisis únicamente utilizaré el primero (NEPE), que es menos afectado que el segundo por la aplicación de las fórmulas electorales. Ver: Lijphart (1994), pp. 67-72.
13. Debe notarse que el término bipartidismo se usa aquí para referirse a algunas situaciones en las que, en rigor, no hubo dos grandes partidos, sino un partido —el PLN— y una coalición de oposición. Esto tiene, sin embargo, asidero fáctico. A partir de 1966 cada vez que el bloque histórico de oposición al PLN se unificó funcionó como un partido, cualquiera que fuera su denominación electoral. En 1966, 1978 y 1982 el bloque opositor no sólo presentó una sola candidatura presidencial, sino también listas unificadas de candidatos a diputados y municipales, lo que era requerido por el Código Electoral. La existencia de una representación parlamentaria y municipal unificada, bajo una sola jefatura de fracción, sugiere que, a pesar de periódicos roces internos, la coalición opositora funcionaba, esencialmente, como un partido. En 1970 y a partir de 1986 la oposición mayoritaria al PLN concurre a las elecciones configurada, ahora sí formalmente, como un partido.
14. Sobre los efectos políticos de los sistemas electorales la bibliografía es inmensa. Ver, entre muchos otros: Duverger (1951), Rae (1967), Sartori (1986), Lijphart (1994) y Cox (1997).
15. Ver la discusión sobre este punto en Shuggart y Carey (1992), capítulos 10-11.
16. Sobre las provincias como circunscripciones ver Casas y Briceño (1991), p. 261.

17. Entrevista con el Lic. Rolando Laclé Castro, San José, 7/9/99.
18. Resolución del TSE, No. 2 481 de 16/11/79.
19. Ley N° 6 833 de 23 de diciembre de 1982.
20. La importancia del “valor de marca” como fuerza aglutinadora de los partidos, muy por encima del financiamiento estatal adelantado, fue advertida al autor por el Ing. Rolando Araya, hoy candidato presidencial, de quien en alguna época, tras la convención interna de 1994, se rumoró que abandonaría el PLN. Entrevista, San José, 14/12/99.
21. Ver: Resolución del TSE, No. 661, de 8/3/85.
22. Esto fue confirmado en varias entrevistas a protagonistas directos de la decisión: entrevistas (todas realizadas en San José) con el Lic. Rafael Angel Calderón Fournier, 16/9/99; Lic. Roberto Tovar, 1/11/99; y Lic. Rolando Laclé, 7/9/99.
23. Con algunas excepciones, se han incluido en la tabla los resultados electorales de cada agrupación a partir de los comicios anteriores a su primer derecho de financiamiento adelantado y hasta la desaparición del sistema de subvención previa.
24. Nótese que la caída es significativa aun si sumamos para 1986 la votación obtenida por las coaliciones Pueblo Unido y Alianza Popular, en las que se dividió la coalición original. En ese caso la caída es de 7,66% de la votación en 1978 a 5,14% en 1986.
25. Esto implica que el gasto que hacen los partidos va teniendo un menor impacto electoral a medida que aumenta, hasta llegar a ser contraproducente cuando alcanza niveles demasiado altos. Ver: Welch (1976) y Jacobson (1985), para el caso de las elecciones legislativas en Estados Unidos de Norteamérica.
26. Por volatilidad electoral entiendo la suma de las ganancias y pérdidas porcentuales netas de votación experimentadas por todos los partidos políticos en un sistema de una elección a la siguiente. Esta es, ciertamente, sólo una de las medidas de volatilidad electoral, pero una particularmente útil. Ver: Pedersen (1990). Sobre otras nociones de volatilidad, ver: Mair (1997), pp. 27-33; Ersson y Lane (1998), pp. 29-33.
27. Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Israel, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Reino Unido, Suecia, Suiza. En esta muestra Israel (14,5%) y Francia (14,3%) están al tope, mientras Suiza (5,4%) y Austria (5,5%) ocupan el extremo más bajo de la escala. Cabe destacar que en Costa Rica, la volatilidad electoral ha sido generalmente mayor en la competencia legislativa que en la presidencial (en 8 casos de los 11 del período), probablemente debido a la mayor disponibilidad en aquella de nuevas opciones en cada elección, lo que pareciera estimular una mayor traslación de votos. Ocho partidos participaron en la elección legislativa de 1958, número que generalmente aumentó con cada elección: 9 en 1962, 4 en 1966, 9 en 1970, 12 en 1974, 15 en 1978,

- 15 en 1982, 13 en 1986, 14 en 1990, 15 en 1994 y 23 en 1998. Para la elección presidencial las cifras son: 3 en 1958, 4 en 1962, 2 en 1966, 5 en 1970, 8 en 1974, 8 en 1978, 6 en 1982, 6 en 1986, 7 en 1990, 7 en 1994 y 13 en 1998.
28. Aunque la volatilidad fue mayor en 1958 que en cualquier elección posterior, es muy plausible que el fenómeno estuviera relacionado con la inestabilidad natural de todo sistema de partidos en proceso de consolidación. Recuérdese, además, que 1958 marca la primera participación electoral del calderonismo tras la Guerra Civil, lo que hacía inevitable una amplia traslación de votantes hacia esa fuerza. El pico que se produce en 1974-82 tiene lugar, en cambio, en un sistema plenamente consolidado, con todos los sectores políticos debidamente integrados en la competencia electoral.
29. Dado que el período es de grandes cambios en el sistema de partidos las cifras de la volatilidad entre 1970 y 1978 han sido alcanzadas, inevitablemente, haciendo alguna manipulación de los datos. Así, se ha asumido que la votación de Unificación Nacional y el Partido Demócrata Cristiano en 1970, puede ser comparada con la suma de la votación de Unificación Nacional y la Coalición Unidad en 1978, bloques que en ambos casos recogen el grueso de las fuerzas históricas antiPLN. La suposición es, en especial, que la mayor parte del electorado de Unificación Nacional en 1970 se trasladó en 1978 a la Coalición Unidad, fuerza que tomó el lugar de aquella como oposición principal al PLN. No dispongo de datos para confirmar esta suposición. Asimismo, hacia la izquierda del espectro la votación de Acción Socialista en 1970 se compara con la de la Coalición Pueblo Unido en 1978, lo que parece ser menos problemático.
30. Ver: "Partidos minoritarios temen quedar fuera de deuda política", *La Prensa Libre*, 7/3/92; "Deuda política divide al plenario legislativo", *La República*, 16/6/93; "¿Y nosotros, qué?, gritan los partidos pequeños", *Al Día*, 17/6/93; "Estocada a la democracia", *La Nación*, 9/7/93; "Partidos pequeños ante cadalso", *La Prensa Libre*, 21/7/93.
31. Los siguientes párrafos están basados, sobre todo, en las siguientes entrevistas (todas realizadas en San José): Lic. Moisés Fachler, 22/9/99; Lic. Saúl Weisleder, 23/9/99; Lic. Marco Antonio Vargas, 29/10/99; Dr. Guillermo Constenla, 20/9/99, todos ex tesoreros del PLN o de alguna de sus campañas. Asimismo, con el Ing. Fernán Guardia, 20/10/99; Ing. Alberto Dent, 22/12/99; Sr. Eduardo León-Paez, 1/12/99; Lic. Roberto Tovar, 1/11/99; Sr. Carlos Palma, 15/10/99, quienes han tenido similares responsabilidades en el PUSC.
32. Puesto que la contribución estatal está sujeta a la comprobación de gastos partidarios ante la CGR, el sistema supone, además, una segunda expectativa: que las prácticas contables de los partidos van a ser adecuadas. La importancia del *know-how* adquirido a través de muchas elecciones es crucial en este punto, como lo comprobó el PFD en 1994 y 1998. En ambas elecciones el PFD perdió el grueso del subsidio al que tenía derecho según su votación debido a prácticas contables defectuosas. En 1994 pudo respaldar válidamente menos del 15% del reembolso al que tenía derecho. En 1998 la cifra aumentó a 38%, aún muy lejos del 100% de ambos partidos mayoritarios en 1994 y del 88% y 91% obtenido por el PLN y el PUSC, respectivamente, en 1998. Cálculo con base en cifras de la CGR y el TSE.

33. Entrevistas con el Lic. Vladimir de la Cruz, 13/9/99, y Sr. Rodolfo Montero, 21/12/99, ex candidato presidencial y tesorero del PFD, respectivamente.
34. Entre los meses de junio y noviembre de 1997, el PLN colocó en cinco instituciones financieras privadas (BANEX, INTERFIN, SAMA S.A., BFA y Banca Promérica) bonos por cuenta de la contribución posterior del Estado por un total de 1 214,4 millones de colones. Información obtenida de los informes de contribuciones recibidas por el PLN sometidos al TSE, con fechas 23/9/99, 5/10/99 y 7/12/99. Debe notarse, asimismo, que la colocación de bonos en la banca estatal no ha sido posible desde que la Comisión Investigadora de la Asamblea Legislativa sobre las actividades del Banco Internacional de Costa Rica (BICSA) recomendó discontinuar esta práctica.
35. Gráfico elaborado por el autor a partir de informes de la empresa Servicios Publicitarios Computarizados (SPC). Debe notarse que el cálculo realizado por SPC asume la aplicación del tarifario oficial de cada medio a todos los anunciantes. Esto no ocurre en la realidad. Cada partido negocia con cada medio de comunicación un paquete publicitario con distintos tipos de bonificaciones, que hacen muy difícil de estimar el costo real de la inversión. Esto no debería afectar significativamente el cálculo de la distribución de la inversión: simplemente cabe asumir que el sesgo es similar para todos. Para el cálculo se han sumado los datos correspondientes a los anuncios realizados por cuenta de los partidos y de aquellas de sus figuras (precandidatos, candidatos, esposa del candidato, expresidentes) que no sean funcionarios públicos.
36. CID-Gallup, Encuesta de Opinión Pública, Enero 2000.
37. En 1992 la Corte Constitucional alemana abrogó un sistema de subsidios fijos por partido, promulgado para complementar la subvención por voto obtenido. Los jueces consideraron que el sistema liberaba a los partidos de la necesidad de obtener votos para asegurar su supervivencia financiera e incentivaba su dependencia de los subsidios estatales. Schefold (1995), p. 428.

BIBLIOGRAFÍA

- CASAS, Kevin y BRICEÑO, Olman
1991 *¿Democracia Representativa en Costa Rica? Análisis del sistema de elección de diputados en Costa Rica y su perspectivas de cambio*. Tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA JUSTICIA SOCIAL CON LIBERTAD (CEJUL)
1989 *El Estado y la financiación de los partidos políticos en Costa Rica*. San José: Fundación Friedrich Naumann.

CERDAS, Rodolfo

1998 "Financiación de partidos y campañas electorales en Costa Rica". en Daniel Zovatto y Pilar del Castillo (Editores), *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH-CAPEL.

COX, Gary

1997 *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral System*. Cambridge: Cambridge University Press.

CHACÓN PACHECO, Nelson

1975 *Nuestras leyes electorales: Reseña*. San José: s.e.

DUVERGER, Maurice

1951 (1988) *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

FERNÁNDEZ, Oscar

1996 "Los partidos políticos: su interrelación y sus rasgos centrales en la sociedad costarricense", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 22, (2), 147-166.

1993 "La financiación política en Costa Rica: los altibajos de una larga e interminable negociación", en Luis Pedone (Organizador), *Sistemas eleitorais e processos políticos comparados: a promessa de democracia na América Latina e Caribe*. Brasília: OEA-CNDCT-Universidade de Brasília, 295-323.

ERSSON, Svante y LANE, Jan-Erik

1998 "Electoral Instability and Party System Change", en Paul Pennings y Jan-Erik Lane (Editores), *Comparing Party System Change*. London: Routledge.

HERNÁNDEZ, Gerardo

1998 *El Sistema de Partidos en Costa Rica, 1982-1994: Análisis sobre el bipartidismo*. Tesis para optar por el título de Magister Scientiae en Sociología. San José: Universidad de Costa Rica.

JACOBSON, Gary

1985 "Money and Votes Reconsidered: Congressional Elections, 1972-1982", en *Public Choice*, 47, (1).

LAAKSO, Marku y TAAGEPERA, Rein

1979 "Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe", en *Comparative Political Studies*, 12, (1), 3-27.

LIPJHART, Arendt

1994 *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

MAIR, Peter

1997 *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Oxford University Press.

PEDERSEN, Mogens N.

1990 "Electoral Volatility in Europe, 1948-1977", en Peter Mair (Editor), *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press.

RAE, Douglas

1967 *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

SARTORI, Giovanni

1986 "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?", en Arend Lipjhart y Bernard Grofman (Editores), *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York: Agathon Press.

SCHEFOLD, Dian

1995 "Financiamiento de los partidos políticos: Análisis comparado de los sistemas europeos", en Josef Thesing y Wilhelm Hofmeister (Editores), *Partidos políticos en la democracia*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA.

SHUGART, Matthew Soberg y CAREY, John

1992 *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SOLÍS, Alex

1993 "El financiamiento de los partidos políticos", en *Revista Parlamentaria*, 2, (2)

VILLEGAS, Rafael

1997 "Financiamiento de partidos políticos y procesos electorales: el papel de los organismos electorales", en Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA), 1, (4).

WELCH, W. P.

1976 "The Effectiveness of Expenditures in State Legislative Races", en *American Political Quarterly*, 4.

WEISLEDER, Saúl

1997 "El financiamiento político: cuestión de escogencias", en Constantino Urcuyo (Editor), *Partidos políticos y gobernabilidad: la dimensión política del desarrollo humano*. San José: PNUD.

WHITE, Elaine

1997 "El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica", en Delia M. Ferreira-Rubio (Editora), *Financiamiento de los partidos políticos*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA.

DOCUMENTOS

ASAMBLEA LEGISLATIVA, Expediente No. 4465, de la ley No. 4765 de 17 de mayo de 1971.

CID-GALLUP, Encuesta de Opinión Pública, Enero 2000.

Diario *AL DÍA*, San José, varios años.

Diario *LA NACIÓN*, San José, varios años.

Diario *LA PRENSA LIBRE*, San José, varios años.

Diario *LA REPÚBLICA*, San José, varios años.

PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL, Informes sometidos al TSE de contribuciones recibidas, 23/9/99, 5/10/99 y 7/12/99.

SALA CONSTITUCIONAL, Resolución No.980-91

SERVICIOS PUBLICITARIOS COMPUTARIZADOS (SPC), Informes de pauta publicitaria, 1986-1999.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES, Declaratorias de Elección, 1953-1998.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES, Resolución No. 2481 de 16/11/79.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES, Resolución No. 661, de 8/3/85.

ENTREVISTAS

(Todas realizadas en San José)

Ing. Rolando Araya, 14/12/99.

Lic. Rafael Angel Calderón Fournier, 16/9/99.

Dr. Guillermo Constenla, 20/9/99.

Lic. Vladimir de la Cruz, 13/9/99.

Ing. Alberto Dent, 22/12/99.

Lic. Moisés Fachler, 22/9/99.

Ing. Fernán Guardia, 20/10/99.

Lic. Rolando Laclé Castro, 7/9/99.

Sr. Eduardo León-Paez, 1/12/99.

Sr. Rodolfo Montero, 21/12/99.

Lic. Carlos Palma, 15/10/99.

Lic. Roberto Tovar, 1/11/99.

Lic. Marco Antonio Vargas, 29/10/99.

Lic. Saúl Weisleder, 23/9/99.

CUARTA PARTE:

DEMOCRACIA, ELECCIONES Y POLÍTICA ECONÓMICA

LA POLÍTICA DE ÉLITES Y LA POLÍTICA ECONÓMICA: LA DEMOCRACIA EN COSTA RICA Y VENEZUELA¹

John Peeler Pérez

INTRODUCCIÓN

Las dos democracias más venerables de América Latina, Costa Rica y Venezuela, han vivido tiempos difíciles. Como el resto de la región, desde principios de los años ochenta del siglo XX ambos países han soportado el estancamiento y las crisis económicas. Estas contribuyeron a la cancelación de muchos regímenes autoritarios durante esa década, pero también hubo entonces mucha preocupación de que las democracias emergentes pudieran ser aún más vulnerables, dada su dependencia del apoyo y del consentimiento popular. Los regímenes políticos de ambas sociedades fueron sometidos a verdaderas pruebas y el venezolano fue severamente sacudido, pero ninguno se derrumbó.

Este artículo se inicia con una revisión de datos económicos y sociales que dibujan las líneas de las crisis económicas padecidas por ambas naciones. Luego se reseñan las políticas gubernamentales que buscaron, con éxito imperfecto, solucionar esas crisis. Que éstas fueran prolongadas sugiere que muchas veces los intentos de solucionarlas más bien las intensificaron. Los productores de las políticas son los políticos y es por ello que el artículo también analiza cómo ambos sistemas políticos funcionaron durante el periodo, y cómo los líderes mismos, la élite política, se desempeñaron.

El objetivo es preguntarse en qué medida las estructuras económicas, sociales y políticas constriñeron las políticas económicas y, desde el otro lado, cuánto espacio les quedó a los líderes para emprender acciones que modificarán estas situaciones². Finalmente, y hasta el punto en el que pudieron contar realmente con espacio para actuar, ¿cuán efectivas fueron las acciones tomadas? El ensayo adopta la perspectiva desarrollada por David Collier y Ruth Berins Collier (1991), y por esta última (1999), que considera que las estructuras y las instituciones constriñen la acción, pero no completamente, y que la acción a su

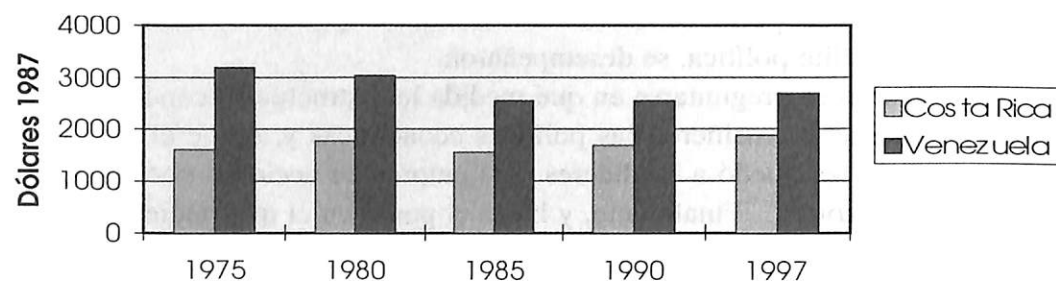
vez cambia las estructuras, particularmente en aquellos contextos de una llamada "coyuntura crítica".

Intentaré mostrar ampliamente que: (1) Las condiciones económicas globales hicieron inevitable que ambos países experimentaran crisis económicas severas; (2) las estructuras sociales desiguales empeoraron ambas crisis; (3) la presencia de partidocracias fuertes en ambas naciones, que antes estabilizaron estas democracias, más bien limitaron entonces la capacidad de ambos sistemas políticos de responder con flexibilidad; (4) las élites políticas, sin embargo, tuvieron un espacio considerable para hacer política autónomamente; (5) la élite costarricense se desempeñó mejor que su contrapartida venezolana en la puesta en práctica de políticas efectivas dentro de los límites estructurales que tuvo que enfrentar; (6) el fracaso de los venezolanos puede explicarse parcialmente por niveles más altos de organización y movilización política en Venezuela, que restringieron las opciones políticas de las élites; y (7) la élite costarricense tiene una larga tradición, desde el siglo pasado, de comprender bien cómo manejarse para maximizar su autonomía, a pesar de su debilidad en el contexto mundial que le permite pocas opciones satisfactorias.

LA CRISIS GLOBAL

Los años ochenta, como ha quedado ahora muy claro, fue, para gran parte del tercer mundo y especialmente para la mayoría de América Latina, "la década perdida", tiempo de anquilosamiento o declive económico. El gráfico 1 muestra el estancamiento brusco y duradero del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de Costa Rica y Venezuela entre 1975 y 1997, medido en US\$ constantes de 1987 (United Nations Development Program, 1999)³.

Gráfico 1
COSTA RICA Y VENEZUELA: PIB PER CÁPITA, 1975-1997
(EN US\$ DE 1987)



FUENTE: *United Nations Development Program (1999, 151)*.

La deuda externa creciente fue tanto causa como efecto de la crisis. Entre 1980 y 1989, en América Latina y el Caribe, la deuda externa como porcentaje del PIB creció de 35% a 46% (World Bank, 1991, 251). Un impulso grande inicial para esto fue el alza brusca en los precios petroleros entre 1979 y 1980. En muchos casos, el alza fue agravada por un estancamiento o declive de los precios de exportación de bienes tales como el café o los minerales. Los resultados, para la mayoría de países, fueron crisis gemelas, de pagos internacionales y del presupuesto gubernamental. En una segunda etapa, países exportadores de petróleo, como Venezuela y México, se vieron afectados cuando los precios petroleros cayeron, falseando proyecciones optimistas que antes habían propiciado un endeudamiento masivo. Irónicamente, los países importadores de petróleo se endeudaron para pagar los precios altos y, poco tiempo después, los países exportadores se endeudaron cuando cayeron los precios. Complicando aún más la coyuntura, las tasas globales de interés alcanzaron niveles sin precedente durante el mismo período, haciendo crecer aún más la carga de los países deudores.

Ambas categorías de países, importadores y exportadores de petróleo, se encontraron así en crisis debido a cambios globales que no controlaban. Una respuesta unificada por parte del tercer mundo habría podido presionar de modo conjunto al sistema financiero mundial, pero los Estados Unidos y otros gobiernos de los países industriales avanzados, junto con líderes financieros mundiales, insistieron con éxito en tratar aisladamente a cada país. Como casos individuales, la gran mayoría de gobiernos no tuvo otra opción, a fin de cuentas, que la de acudir al Fondo Monetario Internacional (FMI) para arreglar sus problemas de balanza de pagos. El FMI, reflejando el flamante "consenso de Washington" entre donantes mayores de ayuda, exigió cada vez más tanto la liberalización del comercio como la reducción del tamaño y de las funciones del Estado, como condiciones para otorgar préstamos con los que los países endeudados atendieran sus difíciles situaciones de balanza de pagos. Típicamente, se argumentó que el viejo modelo de desarrollo, fundamentado en la sustitución de importaciones y en un Estado intervencionista, se había agotado y tenía que ser sustituido por otro modelo, este neoliberal, de libre comercio y Estado débil.

Consecuencia importante de este cambio drástico de política económica, fue una redistribución marcada de recursos desde los pobres hacia los ricos. Rosenthal (1996) ha demostrado que para la mayoría de países latinoamericanos, la proporción de ingresos que correspondió a los más pobres se redujo en los ochenta, mientras que la de los más ricos se incrementó. También demuestra que el sector informal de la economía fue el que mostró el mayor crecimiento durante la década aun cuando también experimentó la mayor baja en los salarios reales. O sea, que cada vez más gente fue empujada hacia el sector informal, en donde obtuvieron menores ingresos.

Estas fueron las condiciones que enfrentaron, en diversa medida, todos los países latinoamericanos. Las respuestas políticas variaron ampliamente, tanto en propósito como en eficacia. En la mayoría de los casos en los que regímenes autoritarios eran los que existían cuando la crisis se manifestó, una consecuencia de esta fue facilitar las transiciones a la democracia (Haggard y Kaufman, 1995). Pero en nuestros casos, Costa Rica y Venezuela, que ya disponían de regímenes democráticos desde el principio, se tuvo que confrontar los mismos retos sin que hubiera cambio de régimen.

EL DESEMPEÑO ECONÓMICO Y SOCIAL

Desde 1980, Costa Rica ha tenido una experiencia económica significativamente mejor que Venezuela. El gráfico 1 muestra el PIB per cápita de 1975 a 1997 (en US\$ de 1987). A lo largo del período, el de Costa Rica creció en un 20%, si se compara con el mínimo de 1985, y en un 17% desde 1975. El venezolano, en cambio, tuvo su mínimo en 1985 que fue superado hacia 1990, pero para 1997 todavía estaba un 15% por debajo del nivel de 1975.

El PIB, sin embargo, no nos dice nada sobre la distribución de los recursos. Otros datos iluminan esta cuestión. De acuerdo con el cuadro 1, la indigencia creció en un 67% en Costa Rica, aun cuando la tasa de pobreza general no cambió significativamente. Por contraste, en Venezuela la pobreza subió en un 50% mientras que la indigencia quedó virtualmente sin cambio.

Cuadro 1
INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA (%)

Año	Viviendas en la pobreza y la indigencia			
	Costa Rica		Venezuela	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
1970	24	6	20	10
1981	22	6	22	7
1986			27	9
1988	25	8		
1990	24	10	34	12
1992	25	10	32	11

FUENTE: Rosenthal (1996, 20-24). La línea de pobreza está en alrededor de US\$ 60 por persona por mes; la indigencia está más o menos en US\$ 30 por persona por mes.

Un mito común sobre Costa Rica es que ha sido más democrática que la mayoría de América Latina porque es una sociedad más igualitaria. Datos del cuadro 2 refutan este equivocado prejuicio. Hacia 1990, la distribución de ingresos en Costa Rica y Venezuela fue más o menos igual; sin embargo, Venezuela fue marginalmente más igualitaria que Costa Rica. Ambas distribuciones son típicas para América Latina, pero mucho menos igualitarias que la mayoría de países del tercer mundo⁴.

Cuadro 2
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Distribución del ingreso (quintiles)	Costa Rica	Venezuela
20% más pobre	4,0	4,8
40% más pobre	13,1	14,3
20% más rico	50,8	49,5
20% más rico/20% más pobre	13	10

FUENTE: Ramos (1996, 143).

El crecimiento macroeconómico se relaciona imperfectamente con el bienestar humano: mucho depende de cómo se distribuyen los beneficios en el conjunto de la sociedad. El cuadro 3 muestra algunas tendencias en varios de los indicadores de desarrollo humano. El Índice de Desarrollo Humano (IDH), producido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), integra datos sobre salud y educación, además del PIB; se calcula como una variable entre 0 y 1⁵. Tanto Costa Rica como Venezuela han venido ocupando posiciones relativamente altas en escala mundial: Costa Rica el lugar 40 en 1991 y el 31 en 1995, bajando al 45 en 1997; y Venezuela, el 44 en 1991 y 1995, bajando levemente al 48 en 1997. El PIB per cápita (ver también el gráfico 1) de Costa Rica se recobró más rápidamente que el venezolano después de 1985, mientras que el de Venezuela, aunque queda todavía en un nivel notablemente más alto que el de Costa Rica, recuperó terreno solamente después de 1990. Sin embargo, Costa Rica tiene un IDH un poco más alto. La diferencia puede atribuirse en gran parte al desempeño superior de Costa Rica en los ámbitos de la salud y de la educación: tanto el acceso al agua potable, como la mortalidad infantil, muestran una ventaja costarricense que persiste, y la tasa costarricense de alfabetismo permanece notablemente más alta que la venezolana⁶.

Cuadro 3
TENDENCIAS DEL DESARROLLO HUMANO

	Costa Rica	Venezuela
Índice de Desarrollo Humano		
1991	0,876	0,848
1996	0,884	0,859
1997 (antigua fórmula)	0,889	0,860
1997 (nueva fórmula)	0,800	0,787
1998	0,801	0,792
PIB real per cápita		
1975	1 589	3 175
1980	1 766	3 022
1985	1 552	2 540
1990	1 684	2 537
1997	1 865	2 685
Población c/ acceso a agua potable (%)		
1975-80	72	79
1988	91	89
1990-95	92	79
Mortalidad infantil (por mil nacimientos vivos)		
1970	59	53
1993	14	23
Alfabetismo (%)		
1985	91,8	85,7
1997	95,1	92,0
Inscripción educacional (%)		
1997	66	67

FUENTE: UNDP (1991, 119, 126; 1996, 135, 148; 1999, 134, 151, 164); World Bank (1995, 215).

El cuadro 4 detalla la magnitud de la crisis de la deuda de los años 80 para uno y otro país. Nótese que la deuda externa de Costa Rica creció en un 41% entre 1980 y 1993, mientras que la venezolana creció menos, 28%. Sin embar-

go, en la medida en que Costa Rica experimentó mayor crecimiento económico y la expansión de sus exportaciones, el peso relativo de la deuda bajó en Costa Rica y se mantuvo o subió en Venezuela.

Cuadro 4
DEUDA EXTERNA

	Costa Rica	Venezuela
Total deuda externa (US\$ millones)		
1981	2 744	29 345
1993	3 872	37 465
Incremento (%), 1980-93	41	28
Deuda externa como porcentaje de las exportaciones		
1990	156,3	137,8
1993	114,9	210,8
Deuda externa como porcentaje del PIB		
1990	59,9	62,7
1993	48,1	62,6

FUENTE: World Bank (1995, 201 y 207).

Una década de crisis económica no ha disminuido el peso del Estado como porcentaje del PIB en ninguno de los dos casos (ver el cuadro 5). Sin embargo, Costa Rica mejoró los ingresos del gobierno hacia 1993, virtualmente eliminando el déficit. Venezuela experimentó una tendencia precisamente opuesta, con ingresos gubernamentales deteriorados.

Cuadro 5
GOBIERNO CENTRAL: GASTOS E INGRESOS

	Costa Rica	Venezuela
Gastos (% del PIB)		
1980	26,3	18,7
1993	26,7	19,2
Ingresos (% del PIB)		
1980	18,7	22,2
1993	26,5	18,0
Ingresos - Gastos (% del PIB)		
1980	-7,6	3,5
1993	-0,2	-1,2

FUENTE: World Bank (1995, 181, 183).

Una de las diferencias más importantes entre los dos países fue que Costa Rica recibió mucha más ayuda para el desarrollo que Venezuela, especialmente durante la crisis centroamericana de los años ochenta. El cuadro 6 muestra que en los once años transcurridos entre 1982 y 1992, Costa Rica recibió, proveniente de diversas fuentes, más de US\$2,2 mil millones o aproximadamente el 4% de su PIB anualmente durante ese periodo. A su vez, Venezuela, con una economía por lo menos diez veces más grande, prácticamente no recibió nada. Cualquier explicación del desempeño superior de Costa Rica tiene que tomar en cuenta el importante papel de esta ayuda para el desarrollo.

Cuadro 6
INGRESOS DE AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO PROVENIENTE
DE TODAS LAS FUENTES
(millones US\$)

Año	Costa Rica	Venezuela
1978	51	-15
1979	56	7
1980	65	15
1981	66	14
1982	80	12
1983	252	10
1984	218	14
1985	280	1
1986	196	16
1987	228	19
1988	188	18
1989	227	21
1990	230	80
1991	174	31
1992	140	41
1993	99	50
Per Cápita 1993	30,1	2,4
Porcentaje del PIB 1993	1,3	0,1

FUENTE: *World Bank* (1986, 221; 1991, 243; 1995, 199).

LA POLÍTICA ECONÓMICA: HACIENDO LO MEJOR DE UN MAL TRATO

Como conviene a un país pequeño y débil del tercer mundo, Costa Rica rápidamente se adaptó a las realidades nuevas de los años ochenta⁷. El mandato de Rodrigo Carazo (1978-82) estuvo marcado por una recesión profunda, inflación, crisis fiscal y de la deuda externa. Los pagos de esta se suspendieron por más de un año, hasta fines de 1982. Esta crisis económica de índole externa coincidió con la crisis internacional que en la región centroamericana provocó la Revolución Sandinista en Nicaragua, que derrocó en 1979 a la dictadura de Anastasio Somoza Debayle. La revolución nicaragüense captó la atención del gobierno estadounidense. Costa Rica, como vecino sureño de Nicaragua, logró de repente una prominencia sin precedentes a la vista de los norteamericanos.

El gobierno de Carazo, además de soportar la crisis económica, se encontró en conflicto con los Estados Unidos debido a su apoyo a la insurrección sandinista. Primero el gobierno de Carter, y especialmente el de Reagan, instaron a Costa Rica a prestarse a una política de boicotear y subvertir al gobierno sandinista. Carazo había ganado mucho apoyo popular en Costa Rica con su política de ayuda a la insurrección sandinista, pero la opinión pública pronto se volvió contras los sandinistas cuando su gobierno llevó a cabo un programa de rasgo crecientemente radical. Así, la flaqueza de Carazo en lo económico fue aún más minada por su vulnerabilidad en torno de su posición en relación con Nicaragua⁸.

Luis Alberto Monge, del opositor Partido Liberación Nacional (PLN), sucedió a Carazo en 1982, con mandato hasta 1986. No obstante la tradición socialdemócrata del PLN, Monge era mucho más flexible que Carazo, tanto en lo económico como en lo político⁹. En ambos frentes, el principio implícito fue ceder lo que tuviera que ceder y proteger lo que podría salvar. Así, en la política económica, el gobierno de Monge terminó con la moratoria de pagos de la deuda externa y negoció convenios con el FMI, con países acreedores y con bancos comerciales. Se liberalizó notablemente la economía y se promovieron las exportaciones no-tradicionales. Todas estas iniciativas se encontraban conformes con el flamante "consenso de Washington", o sea, con la política económica neoliberal que se quería impulsar en una escala internacional. Sin embargo, los compromisos para reducir el tamaño y el costo del sector público fueron cumplidos sólo imperfectamente. Esta falla no sorprende, pues el Estado costarricense había tenido un papel importante en lo económico y lo social desde la década de los años cuarenta, con la banca y los seguros nacionalizados, un fuerte compromiso con un sistema nacional de salud y de seguridad social, y un énfasis tradicional en la educación pública de base amplia. Todas estas

funciones del Estado implicaron una gran burocracia estatal que constituyó el corazón de la clase media urbana. Así, la resistencia a la disminución del Estado era intensa, especialmente dentro del PLN. Solamente tan lejos como tenía que ir, Monge iría, y ni un paso más. También ni un paso menos.

El patrón era similar en el lado político. Monge se alineó con los Estados Unidos mediante una retórica claramente opuesta a los sandinistas, mas resistió la presión estadounidense para participar plena y abiertamente en la guerra encubierta montada y desarrollada por el gobierno de Reagan (1981-1989). El ejército costarricense había sido abolido en 1949 y la neutralidad inerme había sido el principio clave de su política exterior desde ese entonces. El público costarricense podría sospechar de los sandinistas, pero no quería tomar parte en una guerra centroamericana. Así, Monge contó con un terreno fértil para resistir las presiones estadounidenses. Sin embargo, dada la obsesión del gobierno de Reagan con América Central, Monge tuvo que ir más allá del apoyo retórico, especialmente en vista de la mala situación económica por la que atravesaba Costa Rica y su necesidad de ayuda financiera directa de los Estados Unidos, además de que necesitaba del apoyo de Washington en agencias de carácter multilateral como el FMI, el Banco Mundial (BM), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De modo que Monge tuvo que tolerar la presión norteamericana y encubiertamente facilitó las operaciones de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y las de los Contras desde territorio costarricense, mientras públicamente lo denegaba¹⁰.

El premio que obtuvo Monge por la cooperación económica y política fue la ayuda recibida por el país (ver el cuadro 6), que alcanzó un nivel máximo de más del 5% del PIB. Esta ayuda vino no solamente de los Estados Unidos, sino de fuentes multilaterales y de terceros países tales como Japón. Los Estados Unidos claramente contaban con una voz fuerte en las agencias multilaterales y no cabe duda de que el gobierno de Reagan usó esa voz para dirigir los recursos hacia América Central (pero no hacia Nicaragua). Costa Rica pagó un precio político por su ubicación frente a Nicaragua, pero también ganó un subsidio económico que disminuyó el impacto de la crisis económica.

Los gobiernos de Óscar Arias (PLN, 1986-90), Rafael Calderón Fournier (Partido Unidad Social Cristiana, PUSC, 1990-94), Jose María Figueres Olsen (PLN, 1994-98) y Miguel Angel Rodríguez (PUSC, 1998-2002) han continuado en lo fundamental las políticas económicas de Monge. Así, cinco presidentes consecutivos de ambos partidos mayoritarios siguieron políticas económicas consistentes, orientadas generalmente hacia la liberalización progresiva de la economía, la promoción de las exportaciones y la limitación o reducción en el tamaño y campo de acción del Estado. La política económica de Costa Rica ha sido así tanto estable como congruente con la sabiduría convencional del "consenso de Washington". El resultado ha sido un crecimiento económico unifor-

me desde el año 1983, claro que con costos sociales serios (como lo hemos demostrado en la sección previa), pero sin dismantelar el aparato del Estado benefactor. Ese aparato ha quedado debilitado, pero intacto.

El gobierno de Arias se empeñó en una estrategia política fundamentalmente distinta de la de Monge, pues el presidente Arias intentó conducir a Centroamérica hacia la terminación del conflicto regional por medio de un proceso diplomático cuidadoso e innovador (Moreno, 1996). Esta iniciativa reflejó el interés nacional de Costa Rica orientado a la conclusión de la guerra en América Central, aun al precio de aceptar la legitimidad del régimen revolucionario de los sandinistas. La continuación de la guerra amenazaría cada vez más la excepcional posición de Costa Rica como un Estado desmilitarizado. La firma del convenio de paz de Esquipulas en 1987, y su implementación subsiguiente por todas las partes del Istmo, ocurrió a pesar de la oposición de los Estados Unidos. Pero ya cuando los sandinistas fueron derrotados en las elecciones de 1990 (evento poco probable sin Esquipulas), el gobierno de Bush (1989-1993) perdió rápidamente su interés en la región, pasando a prestarle una mayor atención a otras partes del mundo. El declive marcado en la ayuda a Costa Rica demuestra este cambio de fondo en la política estadounidense.

Por su parte, en el caso venezolano, fue el gobierno de Luis Herrera Campins (1979-1984) el que testificó el fin definitivo de la bonanza de los años setenta, pero faltó capacidad para adaptarse al ambiente cambiante que ya era inminente. Como hemos visto en el gráfico 1, los años setenta no fueron muy buenos, pero los siguientes serían peores: los ingresos petroleros bajarían de US\$20 mil millones en 1981 a la mitad en 1989, y el ingreso per cápita disminuiría en un 20%. Herrera enfrentó un panorama económico complejo en 1979. Cinco años de altos precios petroleros (1974-78) habían, paradójicamente, conducido a un déficit severo en la balanza de pagos, consecuencia del incremento notable en las importaciones. También crecieron los gastos gubernamentales y la deuda del gobierno. El gobierno de Herrera adoptó una política de austeridad severa, reduciendo los gastos gubernamentales y provocando así una recesión. Las exportaciones no crecieron del modo esperado, debido a la sobrevaluación del bolívar. Las empresas estatales, con subsidios del Estado disminuidos, empezaron a sacar préstamos de corto plazo en el exterior para cubrir sus pérdidas de operaciones. El servicio de la deuda vino a ser un gran problema, enmascarado sólo temporalmente por el segundo y último ascenso de los precios petroleros (hasta el final del siglo XX, cuando han vuelto a incrementarse de manera extraordinaria los precios de esta mercancía), empezando en 1979 y terminando en 1981. Un flujo severo de capitales hacia el exterior se produjo, como resultado de un bolívar sobrevalorado y de tasas fijas y relativamente bajas de interés. Tanto la inflación como el desempleo fueron elevados y los salarios reales entraron en declive. El país se colocó, en muy breve tiempo, en

condiciones miserables. No sorprende que los electores de 1983 confiaran en el candidato de la oposición, Jaime Lusinchi del Partido Acción Democrática (AD), para intentar hacerle frente a la grave situación económica interna.

El gobierno de Lusinchi impuso inmediatamente una nueva dosis de austeridad, reduciendo la inversión pública, devaluando el bolívar, e imponiendo controles sobre las importaciones. Estas medidas condujeron a una recesión aún más profunda, pero hacia 1985 parecía que lo peor había quedado atrás. Problemas básicos con la balanza de pagos y el déficit fiscal quedaron, sin embargo, sin resolución. Otro declive brusco de precios petroleros en 1986 empeoró aún más la situación; esta vez el gobierno, ya aproximándose las elecciones de 1988, evitó la austeridad, que parecía acercarse a su fin y al reinicio de la prosperidad. En consecuencia, hacia el fin del mandato de Lusinchi, la inflación estaba en alza y el déficit del sector público era grande y en crecimiento. Una década de política económica inconsistente y *ad hoc* trajo su fruto amargo, el más amargo, porque los venezolanos, élites y masas, se habían acostumbrado a cubrir sus pecados con el petróleo.

Carlos Andrés Pérez fue electo Presidente en diciembre de 1988. Adeco, como Lusinchi, Pérez no fue sin embargo aliado político de su predecesor. Había presidido la primera bonanza petrolera de los años setenta y su campaña populista dejó una clara impresión de que podría resolverse la crisis del momento y retomarse la prosperidad pasada, sin exigirse un precio muy alto. Sin embargo, ya presidente de nuevo, Pérez tuvo que enfrentar un conjunto de problemas serios, el notable déficit de la balanza de pagos y del fisco, carencias de bienes bajo control de precios, y un sistema financiero en crisis. Su respuesta, sin ningún intento hecho previamente para preparar a la población, fue un plan de ajuste estructural comprensivo y sumamente ortodoxo, que incluyó desatar la tasa de cambio, liberalizar el comercio, terminar la mayoría de los controles sobre los precios, elevar los de los servicios del sector público y las tasas de interés, y sustituir parte de la deuda externa comercial con préstamos multilaterales. La mayoría pobre de la población, enfrentada de repente con una inflación masiva al mismo tiempo que con una recesión, reaccionó con motines destructivos y mortales, tanto en Caracas como en otras ciudades, que sacudieron no solamente al gobierno de Pérez, sino al régimen democrático mismo. Después, en 1992, Pérez sobrevivió a dos golpes militares, los cuales fueron también vistos como indicadores de una crisis del régimen¹¹. El resto del mandato de Pérez fue marcado por una crisis política que impidió la plena implementación de su plan económico, pero sin embargo los índices macroeconómicos se tornaron positivos hacia 1990, y así quedaron hasta que los golpes de 1992 hicieron crecer la incertidumbre. Al fin, Pérez fue impugnado constitucionalmente y obligado a abandonar la presidencia a mediados de 1993, pocos meses antes del fin del mandato.

El triunfador en la elección presidencial de 1993 fue el ex presidente Rafael Caldera (1969-74), quien había sido un líder entre los críticos de la política económica de Pérez, y quien había estado entre los que demandaron su destitución. Su victoria fue estrecha: alrededor de un 30% del voto, contra otros tres candidatos importantes que obtuvieron entre el 22% y el 23%. Desde el principio de su mandato, Caldera tuvo que manejar la crisis económica empezando con una crisis de la banca que terminó con la nacionalización forzada de ocho entidades financieras. El comportamiento del gobierno de Caldera constituyó un retorno a las políticas inconsistentes y *ad hoc*, típicas de la última década.

En suma, Costa Rica puso en práctica políticas económicas más uniformes a lo largo del decenio, mientras que Venezuela experimentó varios cambios de rumbo importantes que crearon inestabilidad e incerteza económica. Además, aunque las políticas costarricenses tuvieron costos sociales reales y serios, los costarricenses no pagaron un precio tan pesado como el de los venezolanos, en términos del declive relativo de niveles de vida. Una serie de líderes costarricenses pareció entender que, no obstante lo injusto de su posición en el sistema capitalista global, no podían cambiarlo ni desafiarlo. Sí pudieron prosperar, de modo modesto, adaptándose. El liderazgo venezolano, por contraste, acostumbrado a que el petróleo pagara cualquier proyecto, parece que sólo recientemente es que ha reconocido que esos tiempos ya se fueron.

LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y LA CRISIS ECONÓMICA

A pesar de contrastes en su historia predemocrática, Costa Rica y Venezuela tienen muchos paralelismos a partir de sus transiciones a la democracia. En ambos casos, la transición fue conducida por un partido populista y socialdemócrata (el PLN en Costa Rica, AD en Venezuela), pero solamente con éxito cuando ese partido logró forjar un pacto explícito con por lo menos algunos de sus principales contrincantes, pacto que en ambos casos aseguró el respeto por los procesos constitucionales y por los intereses centrales, económicos y políticos, de sus rivales. O sea, que los partidos pactaron que ninguno usaría el control del Estado, ni para perpetuarse en el poder, ni para minar la base política de sus opositores. Tales acomodamientos permitieron que se estableciera, en cada caso, una democracia constitucional y estable. Cuando la estabilidad de estos regímenes se hizo clara, los sectores políticos que originalmente no formaron parte de los pactos, encontraron necesario conformarse a ellos para participar en los procesos cotidianos de la política. La democracia se convirtió, efectivamente, en el único juego¹².

Los regímenes que evolucionaron eran democracias liberales clásicas donde los partidos políticos eran los agentes principales para organizar el poder político y los instrumentos principales para el ejercicio de la soberanía popular por medio de elecciones. El Estado tuvo un papel fuerte como orientador de la economía y en la provisión a la población de beneficios y servicios necesarios. El control del Estado se encontraba determinado por las elecciones entre los partidos. El carácter netamente presidencial de ambas constituciones impuso una expectativa de que el ganador se llevaría todo, empujando así la competición partidaria hacia un patrón bipolar, a pesar de sistemas electorales proporcionales para las legislaturas. En Venezuela, esto implicó que el partido socialcristiano (COPEI) surgió como rival principal del AD. Los sectores costarricenses opuestos al PLN, muy heterogéneos, se coligaron reiteradamente hasta formar el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) en la primera mitad de los años ochenta. En ambos países, el partido socialdemócrata y su principal contrincante han monopolizado la presidencia, y juntos han obtenido por lo menos el 80% de los escaños parlamentarios, a pesar del uso de la representación proporcional en ambos casos.

En ambos países también, desde principios de la instauración de sus correspondientes regímenes democráticos, existió una cierta crítica y una resistencia hacia esta emergente hegemonía bipartidista, porque dejó sin representación a sectores importantes, atrincheró a las élites partidarias dominantes y facilitó la corrupción, y porque concentró el poder en el centro y retardó el surgimiento de organizaciones comunales autónomas. Así, la "partidocracia", penetrando y controlando numerosos aspectos de la vida política, e incluso de la sociedad civil y de la burocracia estatal, fue de modo creciente acusada de ser, no la clave de la democracia, sino un obstáculo a la democracia plena¹⁴.

Un rasgo principal de la partidocracia en ambos países resultó el centrismo cada vez más marcado de ambos partidos dominantes. De un lado, se hizo claro que este patrón propició la estabilidad política al reducir la gama de cambios políticos cuando se producía una victoria electoral de la oposición. El centrismo partidista redujo los riesgos de las elecciones. Al otro lado, el centrismo significó que los electores no tenían opción verdadera entre alternativas distintas en cuanto al modo de manejar la cosa pública. En ambos países, se podría argüir que los partidos eran centristas porque los electores lo exigieron, dando la victoria a centristas y rechazando opciones más significativas cuando las tuvieron. Muchos electores, sin embargo, tuvieron que votar por un partido centrista porque estos parecían contar con una opción real para triunfar y ganar la presidencia. Había elementos de razón en ambos lados de la disputa. De todos modos, la verdad es que hasta los años ochenta, en ambos países, los dos partidos dominantes parecieron completamente invencibles en el campo electoral.

Durante la década trasanterior, sin embargo, empezaron a aparecer señales crecientes de desilusión popular con los partidos dominantes. Al inicio, tomaron la forma, no de votar por partidos minoritarios, sino de la abstención, y con más frecuencia ocurrieron acciones políticas menos convencionales como las demostraciones callejeras, las huelgas, las tomas de edificios y los bloqueos de carreteras. Los años ochenta testificaron un florecimiento de la sociedad civil que se manifestó en formas tales como los comités de acción comunal, los grupos por los derechos de mujeres o indígenas, y sindicatos laborales que buscaban la organización de nuevos sectores tales como las trabajadoras domésticas. Por lo general, Venezuela experimentó relativamente más abstención electoral (especialmente después de 1988) y más actividad en la sociedad civil. Costa Rica quedó algo más tranquila en ambos aspectos¹⁴.

La crisis política de Venezuela después de 1989 implicó una quiebra del sistema de partidos y un terremoto profundo para el sistema político. Tanto AD como COPEI se fracturaron bajo la presión de la crisis. Elementos centristas de AD buscaron distanciarse de Pérez, mientras un núcleo de leales permanecieron con él a pesar de su impopularidad. La lucha interna por la candidatura presidencial de COPEI devino en la defección de su fundador, Caldera, quien montó una coalición llamada Convergencia para disputar la campaña electoral de 1993. Aliado con el Movimiento al Socialismo (MAS), la tercera fuerza partidaria por dos décadas, Caldera pudo conseguir la presidencia con poco más del 30%; los restantes 70% se dividieron en tres partes casi iguales entre AD, COPEI y Causa R, un nuevo partido de izquierda. Aunque AD y COPEI sobrevivieron, ya no existía su otrora predominio electoral conjunto: su porcentaje compartido del voto legislativo bajó de un promedio de un 90% con posterioridad a 1968, hasta el 47%¹⁵. Por primera vez desde la previa elección de Caldera en 1968, la partidocracia se resquebrajaba. El sistema de partidos estaba en flujo. Además, el número total de votantes disminuyó notablemente, de 7,3 millones en 1988 a 5,6 millones en 1993, y quedó a niveles históricamente bajos de 6,5 millones en 1998, mientras que en el referéndum constitucional de 1999 sólo llegaron a las urnas unos 4 millones de un total de 10,5 millones de votantes potenciales. La última clave en el ataúd del sistema de partidos fue aportada por la victoria aplastante de Hugo Chávez para la presidencia en 1998. AD y COPEI quedaron como elementos menores de un sistema de partidos revolucionado, en flujo. La partidocracia murió¹⁶.

Mientras tanto, el sistema de partidos de Costa Rica se ha mantenido muy estable, funcionando alrededor de los dos partidos mayoritarios dentro del electorado costarricense, el PLN y el PUSC, con alternancia en la Presidencia como la norma, y con el PUSC demostrando, ya por primera vez en la década de los años noventa, su capacidad de ganar también la mayoría legislativa. El PLN ha sufrido tensiones internas serias como consecuencia de las políticas neolibe-

rales de sus presidentes (especialmente Arias y Figueres Olsen), que han constituido retos grandes para las instituciones sociales históricamente patrocinadas por el PLN. Estas tensiones dificultaron la campaña liberacionista de 1998 en la que este partido salió derrotado, pero la alternancia era esperable de todos modos tras la presidencia liberacionista de Figueres Olsen. La tasa de abstención electoral ha ido creciendo, pero hasta el momento el sistema de partidos todavía funciona en Costa Rica, mientras que en Venezuela ha experimentado un colapso completo. La diferencia es una consecuencia en buena parte del fracaso de una generación de líderes adecos y copeyanos para idear y llevar a cabo políticas económicas con las que haber hecho frente de modo más apropiado a los retos económicos y sociales que tuvieron que confrontar. Además, la misma inestabilidad del sistema de partidos ha hecho más difícil, para una sucesión de gobiernos, el tener políticas económicas coherentes. En contraste, en Costa Rica se puede constatar una consistencia notable en la política económica desde 1982, la que se ha visto facilitada por la fortaleza continua de los dos partidos dominantes y por su empuje hacia el centro político¹⁷. Aunque es verdad que esta tendencia neoliberal consistente ha golpeado a buena parte de los costarricenses, tal vez no lo ha hecho tanto como la incoherente e inestable política económica en Venezuela, que ha castigado a la inmensa mayoría de los venezolanos.

SOBRE EL ARTE DE MANIOBRAR DESDE LA DEBILIDAD

La vida está llena de condiciones que nos constriñen y que no podemos cambiar. Por cierto que los líderes de países del tercer mundo se encuentran siempre concientes de cuán poco control tienen sobre sus ambientes (y cuán poco aún más tienen los ciudadanos humildes de sus países). Debe quedar claro de lo anterior que la crisis global de la deuda de los años ochenta fue, en este sentido, algo ineludible tanto para Venezuela como para Costa Rica. Para este segundo país, la crisis política y militar centroamericana fue algo ineludible. Los líderes respectivos no tuvieron opción alguna como no fuera enfrentar estas situaciones.

Además, confrontaron estos retos desde sistemas políticos y de partidos bien arraigados, pero estructurados y operantes en el marco de circunstancias menos adversas que las que entonces tuvieron que enfrentar. En otras partes de América Latina, varios regímenes autoritarios fueron derrocados como resultado de la misma crisis económica. Muchos venezolanos y costarricenses estaban verdaderamente preocupados de que la crisis económica y los conflictos regionales en Centroamérica pudieran, de igual manera, derrocar sus democracias. Cuando se modifican las circunstancias, los altos niveles de institucionalización pueden implicar rigidez y dificultad para cambiar. En suma, las condi-

ciones externas de crisis exigieron atención y a la vez constriñeron las opciones, mientras las estructuras internas limitaron la flexibilidad para actuar.

Pero a pesar de que las presiones externas empujaron hacia la austeridad y hacia el ajuste estructural de índole neoliberal, los presidentes sí tuvieron opciones. Tuvieron que decidir *cómo* responder. Ninguno, con la excepción parcial de los costarricenses Calderón Fournier (1990-1994) y Rodríguez Echeverría (1998-2002), se encontraban políticamente identificados de antemano con la agenda neoliberal. Sería pues razonable asumir que cada uno había contemplado cómo resistir la presión. Una resistencia exitosa hubiera implicado ordenar la economía por medios distintos de la receta convencional del FMI. En cada caso la crisis fue precipitada por una deuda externa impagable, deuda acumulada como consecuencia (entre otros factores) de los déficit fiscales incontrolados. La receta del FMI exigía una austeridad severa para reducir los gastos estatales e incrementar los ingresos, aun frente a costos sociales potencialmente desestabilizantes. Resistir la receta hubiera requerido soslayar precisamente el problema precipitante, el de la deuda externa. Habría implicado alguna combinación de pagar la deuda, bloquear la adquisición de más deuda y reducir su carga. Pagarla requería la generación de más dólares por medio de más exportaciones. Bloquear la adquisición de deuda requería disciplinar al aparato estatal y encontrar medios para incrementar los ingresos. Reducir la carga de la deuda podría haber sido tan sencillo como comprar a descuento en el mercado mundial sus propios bonos de la deuda —circulantes en el mercado financiero internacional. Más radicalmente, existía la oportunidad, a principios de los ochenta, para un cartel de deudores que hubiera podido exigir un alivio de la deuda bajo la amenaza de derrocar el sistema financiero mundial. No habría sido posible que Costa Rica tomara el liderazgo de un movimiento tan radical; Venezuela sí que hubiera podido hacerlo. Ninguno lo hizo.

Para cualquier país del tercer mundo ya no hay otra opción que vivir dentro del sistema global del capitalismo. No jugar con sus reglas sería costoso. Dentro de esta realidad, el mejor modo de preservar alguna autonomía política es asegurarse de que la casa esté en orden y sus cuentas pagadas.

Con base en este criterio, cada gobierno venezolano desde por lo menos 1973 resultó un fracaso, mientras que los gobiernos costarricenses desde 1982 han hecho lo mejor a su alcance con un mal trato.

Todos los presidentes venezolanos, excepto Pérez en su segundo mandato, intentaron resistir la ortodoxia neoliberal, pero ninguno llevó a cabo una estrategia alternativa viable. Herrera Campins fue el único presidente con la posibilidad de montar un cartel de deudores, pero no lo hizo; tampoco adoptó acciones efectivas y consistentes para poner en orden las finanzas públicas. En lugar de eso, políticas inconsistentes y mal implementadas dejaron al país al fin de su mandato en condiciones peores que al principio.

Lusinchi fue también inconsistente, imponiendo la austeridad al principio de su mandato, cuando el costo político no era demasiado alto, para después, al fin de su periodo de gobierno, renunciar a ella conforme se aproximaban las elecciones. No queriendo recurrir al FMI, no propuso, sin embargo, visión alternativa alguna. Pareció responder *ad hoc* a las circunstancias cambiantes. Otra vez se trasladó al sucesor una situación peor que la heredada.

Carlos Andrés Pérez, para sorpresa de todo el mundo, insistió consistentemente en la implementación de un programa de reformas neoliberales ortodoxas. Pero este político maestro, el líder más popular desde Rómulo Betancourt, ejerció mal su liderazgo. Probablemente supuso que su mandato electoral impresionante y su prestigio personal le permitirían contar con un amplio respaldo tanto del pueblo como de la clase política, para una transformación radical incluso sin que hubiera mediado alguna preparación ni persuasión realizada de antemano. Fue un cálculo equivocado comparable con el de Lyndon Johnson y la guerra de Vietnam. Pérez, político maestro, debía haber sabido que el curso que escogió requería de toda su delicadeza y poder persuasivo. Además, no queda completamente claro que este fuera el único a seguir. Podría haber sido posible —aunque difícil— poner en orden la casa sin sacrificar tanto del Estado socialdemócrata como llegó a proponer Pérez. Lo que más llama la atención es el celo mesiánico con el que adoptó sin ajustes el programa neoliberal.

El segundo mandato de Caldera constituyó un intento de negar lo hecho por Pérez y de resucitar la Venezuela de los años setenta. Por casi tres años siguió varios programas no ortodoxos para sanear la economía y al fin acudió al FMI hacia finales de 1996. Esto diluyó cualquier efecto positivo del programa de Pérez, sin llevar a cabo ninguna estrategia alternativa consistente.

Por supuesto, la política del nuevo presidente Hugo Chávez aún está por definirse. Pero los límites y presiones, tanto en el exterior como dentro de Venezuela, han permanecido también.

Cuando Frank Bonilla publicó *El fracaso de las élites* en 1970, como su contribución mayor al estudio *La política de cambio en Venezuela*, muchos lectores pensaban que había exagerado. Pero quizás, en verdad, su trabajo fue profético.

En Costa Rica, la respuesta del presidente Rodrigo Carazo a la crisis fue similar a la de sus colegas venezolanos: la austeridad llevada a cabo de manera incompleta e inconsistente, dejando al país peor al fin de su mandato que al inicio. Se perdieron empleos, se empeoró la inflación, y la carga de la deuda no podía sostenerse. El pago de la deuda externa quedó suspendido durante el último año del mandato de Carazo. Y a este fracaso económico se agrega el surgimiento de la crisis centroamericana que iba a ser una obsesión estadounidense. El presidente Carazo tuvo malísima suerte. Pero ha de quedar claro también que jugó mal su suerte. Costa Rica no tuvo recurso alguno equivalente al

petróleo venezolano para mitigar los efectos de una política dudosa. Al contrario, siendo un país muy pequeño, era extremadamente vulnerable a las presiones tanto económicas como políticas. Económicamente, Carazo intentó resistir las soluciones neoliberales, pero fracasó en el control de las finanzas públicas y no pudo pagar la deuda externa, dejando así a su gobierno en una posición insostenible. Y su situación gubernamental fue aún menos sostenible debido a la resistencia del propio Carazo a prestarse a la política contrarrevolucionaria de Reagan contra Nicaragua. Se puede aplaudir su independencia terca, pero fue muy costosa para Costa Rica en términos económicos.

Los sucesores de Carazo mostraron generalmente más sutileza y flexibilidad frente a los problemas gemelos, económicos y políticos, cediendo cuando fue necesario para resguardar algo de autonomía. Parece que entendieron que un país pequeño tiene que saber cómo doblegarse para no quebrarse¹⁸.

Para Monge, la pésima situación en que se hallaba la economía le hizo imprescindible la obtención de más ayuda internacional. En el contexto político de los años ochenta, esta meta sólo era alcanzable logrando algún acomodo con la posición de los Estados Unidos en el asunto de Nicaragua. Así se podría abrir paso a un incremento masivo en ayuda bilateral estadounidense, además de la ayuda de origen multilateral proveniente de aquellas instituciones en las cuales influían decisivamente los Estados Unidos. Ya hemos visto cómo la ayuda mitigó la crisis económica. En estas circunstancias, lo notable no fue que Costa Rica cediera frente a la presión de los Estados Unidos, sino cuán poco finalmente cedió. Hacia 1986, Costa Rica mantenía aún su Guardia Civil, no un ejército, y había sostenido las operaciones de la CIA y las de los Contras más limitadas y más encubiertas que en Honduras. Además, Monge usó la importancia política de su país para diluir las presiones por reformas económicas neoliberales: entendió cabalmente que los Estados Unidos no tenían más remedio que ayudar a Costa Rica por razones políticas y estratégicas, sin excesiva atención a la magnitud y profundidad de las reformas económicas que llevaba a cabo. Así, para 1986, Costa Rica había evitado el desmantelamiento de la banca y de los seguros estatales, y había mantenido la extensa red de seguro social y servicios médicos a cargo del Estado. Se logró algún progreso limitado en cuanto a las finanzas estatales y se reasumieron los pagos de la deuda externa. Considerado en su conjunto, fue un expediente de logros modestos, no mucho mejores que los de Carazo. Pero la ayuda externa llegó, sin embargo.

Monge colaboró con la iniciativa de paz de Contadora, iniciada por Venezuela, México, Colombia y Panamá, pero al fin de cuentas cumplió con la voluntad del gobierno estadounidense cuando, junto con El Salvador, Honduras y Guatemala, hundió el convenio que había sido negociado. El gobierno de Reagan no aceptó cualquier pacto que dejara a los sandinistas en el poder. Sin embargo, el ocaso de Contadora coincidió con el escándalo de Irán-Contras en los

Estados Unidos, y con empates militares en Nicaragua y en El Salvador, todo lo cual abrió el espacio para permitir la opción de que los países centroamericanos pudieran resolver la crisis por sí mismos. Fue la gran virtud de Óscar Arias el haber comprendido cómo hacerlo.

La parálisis de la política centroamericana de Reagan debido al escándalo Iran-Contras fue una condición necesaria para el éxito de la iniciativa de Arias. Moreno (1996) mantiene que el genio del proceso de paz que culminó en Esquipulas en 1987 fue el reconocimiento de que lo interno y lo externo se encontraban inextricablemente atados en América Central. Así, el convenio final valoró la legitimidad de todos los gobiernos existentes en el Istmo, comprometió a cada uno a dejar de interferir en los asuntos internos de sus vecinos, y comprometió a cada uno igualmente a negociar un convenio interno que terminaría con aquellas situaciones de insurgencia e incorporaría a los insurgentes en un proceso político constitucional y democrático. Hacer real el acuerdo exigía un seguimiento diplomático sostenido a lo largo de años, presionando a los países participantes para que efectivamente llevaran a cabo los convenios, acorralando al gobierno de Washington hasta que, inesperadamente, los sandinistas perdieron la elección de 1990. La participación plena de la oposición fue en sí mismo un resultado de la implementación del pacto de Esquipulas. De modo parecido, en 1992 los dos lados beligerantes llegaron en El Salvador a un convenio que permitiría la incorporación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en la arena política constitucional. En Guatemala, un pacto similar tardó hasta diciembre de 1996.

El proceso de paz de Esquipulas es un ejemplo excelente de cómo países pequeños pueden lograr un nivel significativo de autonomía aun cuando una potencia grande está fuertemente involucrada. El desafío abierto no es la clave, sino la capacidad de vislumbrar las oportunidades y explotarlas. El presidente Óscar Arias hizo precisamente eso, y merece por su logro el Premio Nobel de la Paz que se le otorgó en 1987.

Muchas veces se ha perdido de vista el hecho de que Costa Rica durante las negociaciones de Esquipulas todavía enfrentaba serios problemas económicos que también demandaban la atención del gobierno de Arias. Además, su decisión de buscar un curso independiente en torno a la paz centroamericana significó que, a diferencia de Monge, no pudo contar con ayuda estadounidense a pesar de su manejo económico favorable a las nuevas tendencias neoliberales. El cuadro 6 deja claro que Costa Rica continuó recibiendo ayuda externa significativa, pero la mayoría ya estaba comprometida desde los años de Monge. El resto fue un reconocimiento de la política sorprendentemente ortodoxa neoliberal de Arias. Redujo los gastos del gobierno central por medio del recorte de una amplia gama de subsidios y de empleos públicos. Se redujo o eliminaron los controles sobre los precios. Se concluyeron convenios sobre la deuda exter-

na con el FMI y con acreedores públicos y privados. En suma, la política económica de Arias fue lo más consistentemente neoliberal desde principios de la crisis en el comienzo de los años ochenta.

Esta marcada distinción no duró mucho, porque el sucesor de Arias, Rafael Angel Calderón Fournier (PUSC), fue abiertamente neoliberal. Aunque Calderón era hijo del fundador de la institución del seguro social, fue un promotor de reducir el papel del Estado en la economía. No sorprende, entonces, que el programa de Calderón fuera continuar e intensificar la tendencia neoliberal iniciada por Monge y profundizada por Arias. No obstante, aun Calderón no se atrevió a dismantelar el extenso aparato institucional encargado de la medicina social y de la educación. El financiamiento, el personal y los servicios en estas áreas se iban deteriorando, pero el compromiso formal del Estado se mantuvo.

El siguiente presidente fue José María Figueres Olsen, hijo del líder principal que inició la guerra civil de 1948 para impedir que el padre de Calderón Fournier retornara a la presidencia en aquel año. Aunque la campaña de Figueres en 1994 criticó la política neoliberal de Calderón, Figueres en la práctica la continuó. Él así fue el cuarto presidente consecutivo desde 1982 que siguió una política económica neoliberal estable. Su sucesor, Miguel Angel Rodríguez (PUSC), para el periodo 1998-2002, es el quinto. Tanta estabilidad en política económica, dentro del "consenso de Washington", por cierto que ha ayudado a Costa Rica en la atracción de inversiones, y así afianzó su patrón de crecimiento económico. Esta orientación de política económica neoliberal es responsable asimismo de un deterioro serio de la infraestructura social (o sea, de los sistemas de educación, de salud y de vivienda), y se han perdido muchos empleos en el sector público. Sin embargo, lo sorprendente es que un país pequeño y débil, sujeto a dieciséis años del neoliberalismo, todavía mantenga un seguro social y un sistema educacional en gran medida en manos del Estado, ambos funcionando, al igual que buena parte de la banca y todos los seguros¹⁹.

Si Venezuela podría ser escenario del "fracaso de las élites", debemos considerar hasta qué punto Costa Rica puede ser considerada más bien como un ejemplo y testigo del "éxito de las élites". Una política consistente y congruente con las condiciones internacionales ha producido condiciones económicas de largo plazo mejores que las venezolanas, o incluso que en el resto de América Latina. Los costos son reales y no debemos olvidarlos. Sin embargo, cabe preguntarse si los líderes costarricenses tuvieron mejores alternativas. Hubo un momento, a principios de los años ochenta, cuando Venezuela, país con mayores recursos y condiciones más favorables entonces que Costa Rica, tuvo alternativas mejores, pero Costa Rica, jamás.

Notablemente, la democracia en ambos países ha sobrevivido a una década y media de crisis económica. En ningún caso el régimen está en una buena

situación, pero es claramente peor en Venezuela. Tenemos razón en hablar de una crisis de la democracia venezolana, mientras que para Costa Rica podemos hablar, con Rojas Bolaños y Sojo (1995), de un "malestar con la política". La diferencia tiene mucho que ver con la habilidad política superior de una generación de élites costarricenses que ha sabido cómo maniobrar desde la debilidad para mantener la legitimidad de la democracia.

CONCLUSIÓN

Las respuestas de estos dos países a la crisis de los años ochenta ilustran tres puntos importantes. Primero, que las condiciones globales no permitieron al tercer mundo buenas opciones. Segundo, que incluso un Estado débil puede, con una política estable y congruente con las fuerzas globales, obtener una ventaja relativa aun cuando no haya opciones realmente buenas. Tercero, que los regímenes democráticos pueden sobrevivir incluso en condiciones globales pésimas y, más aún, hasta con un pésimo liderazgo (al menos por un rato).

¿En qué sentido las condiciones globales no permitieron alguna opción buena? Si la meta es proveer condiciones de vida mejores para la población entera, y no sólo para una minoría ligada al capital transnacional, entonces la década de los ochenta hicieron imposible alcanzar esa meta. Al contrario, la disminución en la seguridad del empleo, los ingresos estancados o cayendo, los servicios públicos en declive, señales todas estas de reformas neoliberales, evidentemente hicieron peor la vida para grandes cantidades de ciudadanos, pese a que algunos indicadores macroeconómicos como el PIB per cápita pudieran a veces haber mostrado una mejoría. En ambos países, alguna gente y algunas compañías han prosperado, y otros, probablemente la mayoría, han perdido. Pero al otro lado, la falta de reformas de tipo neoliberal en el ambiente global de los ochenta, habría significado incapacidad para atraer inversiones y pagar los préstamos, sin los cuales el crecimiento económico no hubiera resultado factible. Para ilustrar el dilema, podemos revisar la experiencia de Alan García en el Perú. A falta, después de 1989, de algún centro de poder con un modelo económico alternativo, los líderes del tercer mundo no tuvieron opción racional alguna más que adaptarse a la sabiduría convencional del neoliberalismo.

Algunas adaptaciones fueron más efectivas que otras. De los dos casos a mano, los líderes costarricenses se mostraron capaces, a lo largo de más de cuatro gobiernos de ambos partidos mayoritarios, de diseñar y desarrollar una política económica que puede caracterizarse como un "neoliberalismo calificado". La clave ha estado en mantener un crecimiento moderado, con la inflación y el desempleo bajo control. Esto les permitió un razonable desempeño fiscal, reducir los déficit de la balanza de pagos, y reducir la carga de la deuda, y todo

sin tener que realmente reducir el Estado ni, de modo fundamental, disminuir sustancialmente los compromisos estatales con la provisión de servicios de salud y de educación para la gran mayoría. El deterioro en estos servicios fue un precio necesario que hubo que pagar por la crisis, pero el compromiso básico ha permanecido.

Venezuela, por contraste, ha experimentado grandes inconsistencias de política económica, tanto entre gobiernos sucesivos, como en el curso de los gobiernos. El país no ha tenido la capacidad, a lo largo de dos décadas, de encontrar su *momentum* económico. Esto no debe sorprender porque el país no ha estado acostumbrado a ser débil y vulnerable económicamente. Los ingresos petroleros siempre suavizaron el rumbo, especialmente entre 1974-1979.

Además, la sociedad venezolana de la época democrática ha estado entre las más organizadas y movilizadas de América Latina. Los trabajadores y la burguesía han estado bien organizados, bien integrados en el sistema político, desde los años setenta, o incluso desde los sesenta. Así, demandaron del Estado políticas sociales y económicas que redujeron recursos que pudieron haberse invertido mejor en la diversificación y el desarrollo de la economía. Herrera Campins, Lusinchi y Caldera no quisieron desafiar los intereses creados de una sociedad organizada, y Carlos Andrés Pérez pagó el precio por intentarlo.

Desde una perspectiva más larga, sin embargo, las élites venezolanas tienen una gran responsabilidad por la situación y el dilema vividos por su país. Por lo menos desde que Rómulo Betancourt publicó *Venezuela: Política y petróleo*, en los años cuarenta, el liderazgo venezolano ha hablado de la necesidad de "sembrar el petróleo", o sea, de invertir estos recursos finitos para transformar y modernizar la sociedad. Privilegiado como pocos países con tantos recursos, Venezuela ha soportado cincuenta años de liderazgo al que le ha faltado colocar estos recursos en usos productivos.

La mayoría de los últimos cincuenta años se han vivido bajo un régimen democrático. ¿Por qué, visto lo malo del desempeño de las élites democráticas, ha sobrevivido la democracia en Venezuela? Esta pregunta no puede contestarse aquí. Sugiero solamente tres respuestas parciales y tentativas. Primero, la coyuntura global actual es muy favorable a la durabilidad de regímenes democráticos liberales, como el venezolano; los que quieran derrocarlo tendrán que esperar una actitud internacional de poco apoyo, e incluso de hostilidad. Segundo, la opinión pública venezolana, no obstante que critica fuertemente al gobierno, quiere reformar, no eliminar, la democracia (Myers, 1995). Tercero, la mayoría de la élite política, no obstante sus fracasos en lo económico, está comprometida con el régimen democrático. Sin embargo, ningún régimen puede sobrevivir indefinidamente a pesar de un mal manejo económico. El gobierno de Hugo Chávez enfrenta esta prueba. Medio siglo de gobiernos anteriores han fracasado²⁰.

Tal vez el petróleo sea una maldición, antes que una bendición. Cuando abundan los pozos, queda fácil para todo el mundo posponer el día de hacer lo necesario para construir un país fuerte. Cuando no hay pozos, todo el mundo sabe que tiene que prestar atención a la estrategia de sacar ventaja de un mal trato.

NOTAS

1. Una primera versión fue presentada en el Congreso Internacional de Americanistas, Quito (Ecuador), julio de 1997. Una versión revisada fue publicada en *América Latina Hoy*, 21, abril de 1999, pp. 113-126. La presente versión fue afinada en junio del 2000, tras su presentación ante la conferencia internacional "La democracia de Costa Rica ante el nuevo siglo", convocada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica y la Fundación Friedrich Ebert, 29-31 de mayo del 2000.
2. Mucha de la literatura que enfatiza en un cierto determinismo estructural ha sido centrada en lo económico, o en los sistemas de clases económicos, o en las instituciones. Ver, por ejemplo, Cardoso y Faletto (1979), O'Donnell (1979), Rueschmeyer, Huber y Stephens (1992), Frieden (1991) y Evans (1995). En contraste, estudios que enfatizan en la relativa autonomía de la acción se enfocan en lo político. Ver, por ejemplo, O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986), y Higley y Gunther (1992). Para un intento sistemático de analizar las interacciones entre las estructuras y la acción, ver Collier y Collier (1991) y Collier (1999).
3. Sobre la crisis económica de los 80, ver Williamson (1990); Frieden (1991); Borner, Brunetti y Weder (1995); Brown y Hunter (1999).
4. Ramos (1996) mantiene que la persistencia de altos niveles de desigualdad en América Latina refleja varios factores históricos y estructurales: (1) La desigualdad en la riqueza desde principios de la Colonia; (2) la continuación de la desigualdad después de la Independencia; (3) la desigualdad en la distribución del capital humano tal como la educación; (4) la difusión tardía de la tecnología moderna; (5) el crecimiento económico reducido como resultado de la concentración de la riqueza; (6) la ausencia, hasta mediados del siglo XX, de políticas públicas dirigidas a la reducción de la concentración.
5. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se calcula a partir de los siguientes índices: el de la esperanza de vida en el momento del nacimiento, el de una combinación del índice relativo a la tasa de alfabetismo y el del porcentaje de inscripción en todos niveles de la educación, y el del PIB real per cápita, en donde cada indicador se expresa en un valor que transcurre entre 0 y 1, siendo el IDH entonces el promedio de los índices de vida esperada, educación, e ingreso. Los países más desarrollados se aproximan a 1.
6. Brown y Hunter (1999, 782) demuestran que los gastos sociales entre 1980 y 1992 en Costa Rica alcanzaron su mínimo en 1982, y su máximo en 1989, mientras que en Venezuela el máximo ocurrió ya en 1981 y el mínimo en 1989. Este quiere decir que Costa Rica pudo mejorar los gastos sociales durante la década, mientras que Venezuela experimentó un deterioro.
7. Esta discusión está fundada principalmente en los informes anuales del Banco Interamericano de Desarrollo (1990 y años siguientes), en sus secciones sobre Costa Rica y Venezuela. Sobre Costa Rica, ver también Rovira Mas (1988), Vega Carballo (1994), Sojo (1995a, b, 1997, 1998), Rojas Bolaños (1992, 1997), Hess Araya y Li Kam (1994), Salom Echeverría (1997), Raventós (1997), Wilson (1994, 1998), Clark (1997), y Trejos (2000). Sobre Venezuela, ver también Goodman (1995), McCoy (1995), Hellinger (1996), Salamanca (1994) y Ellner (1997).
8. La familia Somoza y su dictadura habían sido profundamente impopulares en Costa Rica por décadas, de modo que la popularidad de la insurrección sandinista y de su apoyo por parte de Carazo no sorprenden. Pero la población costarricense, orientada por una prensa netamente derechista, es realmente bastante conservadora y fuertemente anticomunista. Así, el vuelco en contra de los sandinistas una vez estos en el gobierno tampoco puede sorprender.
9. Debe anotarse que Carazo había sido un dirigente del PLN, quien salió del Partido después de perder frente a José Figueres Ferrer la lucha por la nominación presidencial de 1970. Aunque Carazo se juntó entonces con la oposición antiliberalista para alcanzar la presidencia en 1978, retuvo muchas predilecciones socialdemócratas. Se puede conocer su propia perspectiva en Carazo (1989).
10. El gobierno de Honduras, por contraste, tuvo bases estadounidenses en su territorio y colaboró con los Contras casi abiertamente, aunque sin admitirlo.
11. El primer golpe fue liderado por el coronel Hugo Chávez, quien después de un tiempo en la cárcel construyó el movimiento populista que finalmente terminó conquistando la presidencia en los comicios de 1998.
12. Peeler (1985, 1992, 1998). Sobre Costa Rica, ver Yashar (1995), Sojo (1995a, b), Rojas Bolaños y Sojo (1995), Vega Carballo (1992), Fernández (1994), Rovira Mas (1994) y Booth (1998). Sobre Venezuela, ver Kornblith y Levine (1995), Coppedge (1993, 1994a, b), Crisp (1994), Ellner (1994) y Salamanca (1994, 1997).
13. La noción de "partidocracia" ha sido un término corriente en Venezuela. Ver Coppedge (1995), Levine (1996), Martz (1995), Peeler (1996). Sobre Costa Rica, ver Yashar (1995), Vega Carballo (1994), Booth (1998).
14. Ver Romero (1996), Hellinger (1996), Rojas Bolaños (1992, 1995), Vunderink (1991), Edelman (1999).
15. Datos electorales del Political Data Bank of the Americas (1999).

16. Sobre el sistema venezolano de partidos desde 1993, ver Crisp (1997), Molina y Pérez (1998), Crisp y Levine (1998), Álvarez (1998), Salamanca (1997), Sonntag (1997), Gutiérrez (1997), Zambrano (1998), LaFranchi (1998), Crisp y Levine (1998), Levine y Crisp (1999).
17. Booth (1998) mantiene que la política económica ha cambiado fundamentalmente desde 1980 y que el sistema de partidos está en crisis. Así, este análisis propone una interpretación más optimista sobre Costa Rica. Ver también Wilson (1994, 1998).
18. Este patrón muestra alguna continuidad con el comportamiento de las élites anteriores de Costa Rica, como las de la época de la United Fruit Co. hace más de un siglo, que pudieron insistir en la conclusión del ferrocarril al Atlántico al mismo tiempo que evitaban la sumisión del Estado costarricense a la Compañía, en marcado contraste con la situación de Honduras en la misma época. Ver Torres Rivas (1993) y Pérez Brignoli (1987).
19. Un punto fundamental para comprender este patrón es que el público costarricense en su gran mayoría, independientemente del partido político de su preferencia, apoya la continuación de los controles y subsidios estatales. Ver Sojo (1998, 182).
20. Mucha de la literatura reciente sobre la política venezolana trata este tema. Ver McCoy (1995), Goodman (1995), Romero (1997). Corrales (1998) usa un análisis comparado de Argentina y Venezuela para explorar la cuestión de si la crisis económica fue un prerequisite de la reforma económica. Concluye que no. Mantiene que en el caso venezolano la crisis económica pudo más bien tener efectos perniciosos sobre la reforma económica. Turner y Martz (1997) analizan comparativamente la cuestión de la confianza popular en las instituciones políticas como base para la consolidación democrática en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, Ángel

1998 "Venezuelan Local and National Elections, 1958-1995", en Henry Dietz y Gil Shidlo (Compiladores), *Urban Elections in Democratic Latin America*. Wilmington (DE): Scholarly Resources, 243-278.

BOOTH, John A.

1998 *Costa Rica: Quest for Democracy*. Boulder (CO), Westview Press.

BORNER, Silvio, BRUNETTI, Aymo y WEDER, Beatrice

1995 *Political Credibility and Economic Development*. New York: St. Martin's Press.

BROWN, David y HUNTER, Wendy

1999 "Democracy and Social Spending in Latin America, 1980-92", en *American Political Science Review*, 93, (4), 779-790.

CARAZO, Rodrigo

1989 *Carazo: Tiempo y marcha*. San José (Costa Rica): Editorial de la Universidad Estatal a Distancia.

CLARK, Mary

1997 "Transnational Alliances and Development Policy in Latin America: Nontraditional Export Promotion in Costa Rica", en *Latin American Research Review*, 32, (2), 71-98.

COLLIER, Ruth Berins

1999 *Paths toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*. Cambridge: Cambridge University Press.

COLLIER, Ruth Berins y COLLIER, David

1991 *Shaping the Political Arena*. Princeton: Princeton University Press.

COPPEDGE, Michael

1995 "Partidocracia and Reform in Comparative Perspective", en Jennifer McCoy *et al.*, *Venezuelan Democracy under Stress*. New Brunswick: Transaction Books.

1994a "Prospects for Democratic Governability in Venezuela", en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 36, (2), 39-65.

1994b *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.

1993 "Parties and Society in Mexico and Venezuela: Why Competition Matters", en *Comparative Politics*, 25, (3), 253-274.

CORRALES, Javier

1998 "Do Economic Crises Contribute to Economic Reform? Argentina and Venezuela in the 1990s", en *Political Science Quarterly*, 112, (4), 617-644.

CRISP, Brian

1997 "Presidential Behavior in a System with Strong Parties: Venezuela, 1958-1995", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (Editors), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

1994 "Limitations to Democracy in Developing Capitalist Societies: The Case of Venezuela", en *World Development*, 22, 1491-1509.

CRISP, Brian y LEVINE, Daniel

1998 "Democratizing the Democracy: Crisis and Reform in Venezuela", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40, (2), 27-61.

EDELMAN, Marc

1999 *Peasants against Globalization: Rural Social Movements in Costa Rica*. Stanford: Stanford University Press.

ELECTIONS IN THE AMERICAS

1997 *Political Data Bank of the Americas*. Washington: Georgetown University (accesado mediante Internet).

ELLNER, Steve

- 1997 "The Politics of Privatization", en *NACLA Report on the Americas*, 31, (3), 6-9.
 1994 "The Deepening of Democracy in a Crisis Setting: Political Reform and the Electoral Process in Venezuela", en *Journal of Inter American Studies and World Affairs*, 35, (4), 1-42.

EVANS, Peter

- 1995 *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

FERNÁNDEZ, Oscar

- 1994 "Costa Rica: La reafirmación del bipartidismo", en *Nueva Sociedad*, 131, 4-10.

FRIEDEN, Jeffrey

- 1991 *Debt, Development, and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*. Princeton: Princeton University Press.

GOODMAN, Louis *et al.* (Editors)

- 1995 *Lessons of the Venezuelan Experience*. Washington: Woodrow Wilson Center for International Scholars.

GUTIÉRREZ, Estrella

- 1997 "The New Face of 'Political Maternalism'", en *Global News Bank*, 11, December (accesado mediante Internet).

HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert

- 1995 *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.

HALEBSKY, Sandor y HARRIS, Richard (Editores)

- 1995 *Capital, Power, and Inequality in Latin America*. Boulder: Westview Press.

HELLINGER, Daniel (Editor)

- 1996 "Post-Bonanza Venezuela", en *Latin American Perspectives*, 23, (3), 3-158.

HESS ARAYA, Erik y LI KAM, Sui Moy

- 1994 "Perfil de la nueva estrategia de desarrollo de Costa Rica", en *Revista de Ciencias Sociales*, (66), 69-82.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB)

- Statistics and Quantitative Analysis*. Washington: IDB (accesado mediante Internet).
 1996 *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington: IDB.
 1995 *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington: IDB.
 1994 *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington: IDB.
 1993 *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington: IDB.
 1992 *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington: IDB.
 1991 *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington: IDB.
 1990 *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington: IDB.

KORNBLITH, Miriam y LEVINE, Daniel

- 1995 "Venezuela: The Life and Times of the Party System", en *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

LaFRANCHI, Howard

- 1998 "Latin Generals Vie Again for Power", en *Global News Bank*, (20), April (accesado mediante Internet).

LEVINE, Daniel

- 1996 "Beyond Exhaustion of the Model: Possibilities for Democratic Survival and Transformation in Venezuela", en Eli Diniz (Editor), *O desafio da democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: IUPERJ.

LEVINE, Daniel y CRISP, Michael

- 1999 "The Character, Crisis, and Possible Future of Democracy", en *World Affairs*, 161, (3), Winter, 123.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (Editors)

- 1995 *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

MARTZ, John D.

- 1995 "Political Parties and the Democratic Crisis", en Louis W. Goodman *et al.* (Editors), *Lessons of the Venezuelan Experience*. Washington: Woodrow Wilson Center for International Scholars.

McCOY, Jennifer *et al.* (Editors)

- 1995 *Venezuelan Democracy under Stress*. New Brunswick: Transaction Books.

MOLINA, José E. y PÉREZ, Carmen

- 1998 "Evolution of the Party System in Venezuela, 1946-1993", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40, (2), 1-26.

MORENO, Darío

- 1996 *The Struggle for Peace in Central America*. Gainesville (FLA): University of Florida Press.

MYERS, David

- 1995 "Perceptions of a Stressed Democracy: Inevitable Decay or Foundation for Rebirth?", en Jennifer McCoy *et al.* (Editors), *Venezuelan Democracy under Stress*. New Brunswick: Transaction Books.

PEELER, John

- 1998 *Building Democracy in Latin America*. Boulder (CO): Lynne Rienner.
 1996 "Party Dominance and Civil Society: Contradictions in the Reconstitution of Democracy in Venezuela", en Eli Diniz (Editor), *O desafio da democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: IUPERJ.

1992 "Elite Settlements and Democratic Consolidation: Colombia, Costa Rica, and Venezuela", en John Higley y Richard Gunther (Editors), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 81-112.

1985 *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

PÉREZ BRIGNOLI, Héctor

1987 *Breve historia de Centroamérica*. Madrid: Alianza Editorial.

RAMOS, Joseph

1996 "Poverty and Inequality in Latin America: A Neostructural Perspective", en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 38, (1-2), 141-157.

RAVENTÓS, Ciska

1997 "De la imposición de los organismos internacionales al 'ajuste a la tica': Nacionalización de las políticas de ajuste en Costa Rica en la década de los años ochenta", en *Revista de Ciencias Sociales*, (76), 116-126.

ROJAS BOLAÑOS, Manuel

1997 "Costa Rica: Fuegos electorales y estancamiento económico", en *Nueva Sociedad*, (149), 16-19.

1995 *La gobernabilidad en Centroamérica: Ajuste, sectores populares y gobernabilidad*. San José: FLACSO.

1992 "Costa Rica: Una sociedad en transición", en *Nueva Sociedad*, (119), 16-21.

ROJAS BOLAÑOS, Manuel y SOJO, Carlos

1995 *El malestar con la política*. San José: FLACSO.

ROMERO, Aníbal

1997 "'Rearranging the Deck Chairs on the Titanic': The Agony of Democracy in Venezuela", en *Latin American Research Review*, 32, (1), 7-36.

1996 "Venezuela: Democracy Hangs On", en *Journal of Democracy*, 7, (4), 30-42.

ROSENTHAL, Gert

1996 "On Poverty and Inequality in Latin America", en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 38, (1-2), 15-38.

ROVIRA MAS, Jorge

1994 "Costa Rica 1994: ¿Hacia la consolidación del bipartidismo?", en *Espacios: Revista Centroamericana de Cultura Política*, (1), 38-47.

1988 *Costa Rica en los años ochenta*. San José: Editorial Porvenir.

RUESCHEMEYER, Dietrich, HUBER STEPHENS, Evelyn y STEPHENS, John

1992 *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

SALAMANCA, Luis

1997 "La democracia venezolana desde 1989: De la explosión a la descentralización", en *Nueva Sociedad*, (150), 106-111.

1995 "The Venezuelan Political System: A View from Civil Society", en Jennifer McCoy et al. (Editors) *Venezuelan Democracy under Stress*. New Brunswick: Transaction Books.

1994 "Venezuela: La crisis del rentismo", en *Nueva Sociedad*, (131), 10-19.

SALOM ECHEVERRÍA, Roberto

1997 "El arreglo internacional de la deuda durante la administración Arias Sánchez", en *Revista de Ciencias Sociales*, (76), 127-136.

SOJO, Carlos

1998 "Patrones de comportamiento electoral y gobernabilidad en Costa Rica", en *Estudios Sociológicos*, 16, (46), 173-191.

1997 *Los de en medio: La nueva pobreza en Costa Rica*. San José: FLACSO.

1995a *Al arbitrio del mercado: Reformas económicas y gobernabilidad en Centroamérica*. San José: FLACSO.

1995b "Gobernabilidad y ajuste en Centroamérica", en *Nueva Sociedad*, (138), 6-16.

SONNTAG, Heinz

1997 "Venezuela: El difícil curso de la transición", en *Nueva Sociedad*, (151), 17-26.

TORRES RIVAS, Edelberto

1993 *History and Society in Central America*. Austin (Texas): University of Texas Press.

TREJOS, María Eugenia

2000 "Política laboral del ajuste en Costa Rica: Inestabilidad, intensidad y ausencia de representación", en *Nueva Sociedad*, (165), 44-57.

TURNER, Frederick y MARTZ, John

1997 "Institutional Confidence and Democratic Consolidation in Latin America", en *Studies in Comparative International Development*, 32, (3), 65-84.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP)

1999 *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

1996 *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

1991 *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

VEGA CARBALLO, José Luis

1994 "Costa Rica en los años ochenta: Un balance de su desarrollo social", en Jolyne Melmed-Sanjak et al. (Editores), *Centroamérica en la globalización: Perspectivas comparativas*. Albany (N.Y.): State University of New York Press.

1992 "Party Systems and Democracy in Costa Rica", en Louis W. Goodman et al. (Editores), *Political Parties and Democracy in Central America*. Boulder (CO): Westview Press.

VILAS, Carlos

1995 "Economic Restructuring, Neoliberal Reforms, and the Working Class in Latin America", en Sandor Halebsky y Richard Harris (Editors), *Capital, Power, and Inequality in Latin America*. Boulder (CO): Westview Press.

VUNDERINK, Greg

1991 "Peasant Participation and Mobilization during Economic Crisis: the Case of Costa Rica", en *Studies in Comparative International Development*, 25, (4), 3-34.

WILLIAMSON, John (Editor)

1990 *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.

WILSON, Bruce

1998 *Costa Rica: Politics, Economics, and Democracy*. Boulder (CO): Lynne Rienner.

1994 "Why Social Democrats Choose Neoliberal Economic Policies: The Case of Costa Rica", en *Comparative Politics*, 26, (2), 149-169.

WORLD BANK

1995 *World Development Report*. New York: Oxford University Press.

1991 *World Development Report*. New York: Oxford University Press.

1986 *World Development Report*. New York: Oxford University Press.

WORLD GUIDE

1996 *World Guide*. Uppsala: Hillco Media Group (CD-ROM).

YASHAR, Deborah

1995 "Civil War and Social Welfare: The Origins of Costa Rica's Competitive Party System", en Scott Mainwaring y Timothy Scully (Editors), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

ZAMBRANO, José

1998 "After 40 Years of Democracy, Venezuelans Want Change", en *Global News Bank*, January (26) (accesado mediante Internet).

DEMOCRACIA Y PROCESO DE APROBACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE EN COSTA RICA (1980-1995)

Ciska Raventós Vorst

En este artículo me propongo plantear algunas reflexiones sobre las formas en que se gestaron y aprobaron las políticas de ajuste que el gobierno de Costa Rica pactó con los organismos financieros internacionales entre 1980 y 1995¹, en términos de su carácter democrático o no democrático. Para ello, describo los principales rasgos de este proceso² en términos de su organización institucional, para extraer algunas conclusiones sobre su exposición a las instituciones democráticas o su aislamiento de ellas, sobre la naturaleza de los procesos de negociación intra e interpartidaria, y sobre la capacidad del Estado de agregar y representar las demandas de la sociedad civil. Se trata de un esfuerzo claramente delimitado en su alcance, pues únicamente se analiza la gestión y aprobación de las políticas, sin tomar en cuenta la ejecución posterior de éstas.

Las preguntas que orientan el análisis empírico se refieren a: ¿Cómo se gestaron estas políticas? ¿Quiénes participaron en su gestión? ¿Qué instituciones las aprobaron en nombre del país? ¿Cómo se relacionaron los partidos políticos en el proceso de gestión y aprobación? Y finalmente, ¿qué sectores de la sociedad civil y a través de qué medios participaron en este proceso?

Pienso que este análisis puede contribuir al conocimiento de la democracia realmente existente en las últimas dos décadas del siglo XX en Costa Rica, a la vez que plantea la reflexión de cómo la negociación de estos convenios—centrales en la gestión pública de esos años— puede haber contribuido a crear o a asentar prácticas e instituciones democráticas (o no democráticas) dentro del sistema político.

LA NEGOCIACIÓN DE LOS ACUERDOS: UNA TAREA DEL EQUIPO ECONÓMICO DEL PODER EJECUTIVO

Como se señaló arriba (nota 1), los organismos financieros internacionales tuvieron durante el período estudiado un importante poder para demandar reformas en el Estado y en la organización económica y social de los países endeudados, al constituirse en "certificadores de buena conducta" de éstos frente a la comunidad financiera internacional; poder que potenciaron a través del mecanismo de la "condicionalidad cruzada". En el caso costarricense, la negociación de las políticas de ajuste fue realizada por lo que se llamó el "equipo económico" del Poder Ejecutivo. El equipo económico estuvo constituido por los jefes de las instituciones económicas, principalmente el Presidente Ejecutivo del Banco Central y el Ministro de Hacienda; en diversas administraciones participaron también —en algunos casos con lugar protagónico— el Ministro de Economía, el Ministro de Planificación y alguno de los Vicepresidentes de la República.

Varios rasgos definían institucionalmente al equipo económico. Primero, las personas que lo componían eran de nombramiento discrecional del Presidente de la República, también su permanencia en el equipo dependía directamente del Presidente. En segundo lugar, el equipo económico era una institución informal: no había un estatuto que definiera su conformación, atribuciones, funciones y responsabilidades. Tercero, los funcionarios que lo constituían eran predominantemente tecnócratas⁴, fundamentalmente economistas. Esto creó dentro del equipo económico una unidad disciplinaria, que además era compartida con los funcionarios de los organismos internacionales con quienes negociaban los convenios del ajuste. La visión tecnocrática de los funcionarios del ajuste (nacionales e internacionales) permite plantear que en conjunto constituían una "comunidad epistémica internacional" (Haas, 1992,4)⁵. Esta relación de cercanía cognitiva y valorativa de los tecnócratas nacionales con los tecnócratas de los organismos internacionales los situaba en una posición de intermediación entre las perspectivas de los funcionarios internacionales del ajuste y el gobierno de la República. La unidad disciplinaria de los funcionarios del ajuste hacía que sus discusiones y los documentos que producían estuvieran expresados en un lenguaje técnico que compartían y que establecía distancia respecto del resto de la ciudadanía, para quienes esta jerga especializada resultaba incomprensible. Hay en general entre los tecnócratas un rechazo a la politización del ajuste en la medida en que consideran que sus planteamientos son incuestionables, a pesar de que tratan con temas eminentemente políticos como son las formas de generación y distribución de la riqueza social y la inserción económica en los mercados internacionales.

Por otra parte, las negociaciones del equipo económico con los organismos internacionales no eran públicas, sus reuniones no tenían actas que fueran expuestas al escrutinio público, sino que minutas puntuales, de circulación restringida. La falta de publicidad de aspectos importantes de las negociaciones, no les permitía a los ciudadanos acceder a lo que se discutía, a los fundamentos de los diagnósticos, ni conocer las orientaciones o motivaciones para escoger una u otra política. También por esta falta de publicidad, los ciudadanos no podían dirimir qué aspectos de lo negociado provenían de las demandas de los organismos internacionales y cuáles eran propuestos por los negociadores nacionales. Como consecuencia, el equipo económico tenía cierto nivel de maniobra al negociar los convenios, más allá de los postulados que regían las prescripciones de los organismos internacionales y les permitía a los negociadores nacionales introducir en los convenios o préstamos políticas impopulares. La opinión mayoritaria de la ciudadanía, de que estos convenios eran impuestos por los organismos internacionales, liberaba al gobierno de responsabilidad política. Por otra parte, la falta de publicidad, le permitía introducir a los convenios intereses de grupos específicos de la sociedad, sin que esto fuera conocido por la ciudadanía. Así, el Gobierno resistió la eliminación de los Certificados de Abono Tributario (impulsada por el Banco Mundial) y se opuso a la reforma tributaria (propuesta por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial).

Esta ubicación institucional del equipo económico, definida por el tipo de nombramiento y regulación de su funcionamiento, su discurso técnico y la falta de publicidad de las negociaciones, le daba un cierto "aislamiento" (*insulation*) de la dinámica política nacional.

Un factor que contribuyó a reducir la deliberada despolitización de las negociaciones del ajuste fueron las diferencias internas en el equipo económico. Este en ningún momento fue un grupo monolítico en que privara el consenso absoluto. Por el contrario, estuvo atravesado por conflictos, que expresaban las diferencias de posición —a veces muy significativas— entre sus miembros. Estas diferencias llevaron a situaciones de ruptura, que resultaron en el fortalecimiento de uno de los bandos en disputa, y la marginación o renuncia del otro. A pesar de que en general privó la posición del sector o miembro del equipo económico que estaba más cerca de la perspectiva de los organismos financieros internacionales, lo que se vio facilitado por la ubicación institucional descrita arriba, las disputas internas condujeron a la ventilación en la esfera pública de las diferencias, que eran, esencialmente, diferencias políticas.

En lo que se refiere a las modalidades de aprobación de las políticas de ajuste, la legislación define que la mayor parte de éstas se gestan y aprueban por parte del Poder Ejecutivo. Los convenios con el Fondo Monetario Internacional (FMI) son firmados por el Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica y el Ministro de Hacienda; no requieren de ratificación legislativa. Los

fondos de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) fueron entregados a Costa Rica en el período 1984-1990 en forma de donaciones, por lo cual no requerían de ratificación legislativa (ni en los Estados Unidos, ni en Costa Rica). Sojo (1991) ha explicado esta forma de colaboración a partir de los intereses de la política estadounidense hacia Centroamérica en los años ochenta: la donación permitía incluir en el convenio condiciones que ninguno de los dos gobiernos hubiera querido exponer públicamente. De los tres tipos de acuerdo analizados, sólo los préstamos de ajuste estructural (PAE) firmados por el Poder Ejecutivo con el Banco Mundial (BM), requerían ratificación legislativa, por su condición de préstamos. La obligatoriedad de la aprobación legislativa de los PAEs los exponía al debate interpartidario, a mayores referencias en la esfera pública y a las demandas de diversos grupos sociales. La discusión legislativa queda registrada en actas textuales de las sesiones, lo que permite un abordaje empírico más detallado de lo que sucede en este espacio.

La publicidad de las actas no significa sin embargo, que éstas constituyan un registro discursivo transparente, ni explícito de las diferencias políticas y su negociación. En las discusiones legislativas subyacen temas de conflicto que nunca se explicitan y que se evidencian a través de indicadores indirectos como son las frecuentes rupturas del quórum por parte de uno u otro partido mayoritario⁶ o largas intervenciones que no son atinentes al tema que se discute y que sirven para perder (o ganar) tiempo y obligar a una negociación política que habitualmente se realiza fuera del espacio legislativo formal.

LA RATIFICACIÓN LEGISLATIVA DE LOS PRÉSTAMOS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

El análisis del proceso legislativo consideró cuatro variables: 1) la relación entre los negociadores del préstamo (el equipo económico y sus asesores técnicos) y los diputados; 2) la relación de los diputados con sectores de la sociedad civil que expresaron su posición sobre el proyecto; 3) la posición de cada partido representado en la Asamblea Legislativa; y 4) la relación de las fracciones partidarias entre sí. Como se observa en lo que sigue, éstas suponen vínculos y negociaciones que frecuentemente trascienden el espacio legislativo. A pesar de que en este artículo no es posible desarrollar extensamente las características del proceso de aprobación de cada uno de los PAEs (se describen en Raventós, 1995), expongo a continuación algunos de los rasgos más sobresalientes.

Los tres préstamos de ajuste estructural fueron discutidos y aprobados en legislaturas de clara conformación bipartidista⁷: en 1985 el conjunto de los diputados de los dos partidos mayoritarios constituían el 89,5%, y en 1989 y 1993 el 94,7% (Rovira Mas, 1994). También es de destacar que los tres préstamos de

ajuste estructural fueron enviados por el Poder Ejecutivo al Congreso en un año preelectoral, lo que supone una agudización de los intereses partidarios con miras a la elección de febrero del año siguiente.

El PAE 1 fue discutido en el contexto de la estabilización económica posterior a la crisis de 1980-1982, donde todavía estaba fresca la memoria de ésta, y su contenido fue de carácter preparatorio para el proceso de ajuste. Fue presentado a la Asamblea Legislativa por el gobierno liberacionista de Luis Alberto Monge (1982-1986), en un período en el que el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) estaba en proceso de consolidación como organización política. Probablemente debido a estas circunstancias, no aparece en el debate una confrontación entre los dos partidos mayoritarios. El rasgo principal de la discusión en comisión, fue la expresión reiterada de los diputados, en particular de los liberacionistas, de su confusión ante un préstamo que no financiaba nada más allá de pagar deudas pasadas⁸. Estas dudas fueron respondidas por parte de miembros del equipo económico que les señalaron que aun cuando algunas de las preocupaciones de los diputados eran justificadas, no había alternativa, debido a la frágil situación económica internacional de Costa Rica; si no se quería perder la estabilidad recién lograda, había que aprobar el préstamo en las condiciones pactadas. La posición de algunos diputados liberacionistas permiten entrever un cierto malestar con el proyecto, que finalmente fue puesto de lado al aceptar las limitaciones enunciadas por miembros del equipo económico. La única oposición explícita a los fundamentos del ajuste provino de la pequeña izquierda legislativa. El diputado de izquierda que participó en la comisión donde se discutió el proyecto sostuvo una discrepancia continua, que llevó a los diputados de los dos partidos mayoritarios a pactar el traslado del proyecto a otra comisión, donde fue aprobado sin discusión alguna, y sin que la mayor parte de los diputados hubiera leído el proyecto. Las críticas de la izquierda fueron vistas como necedad y deseo de obstaculizar el trámite, a pesar de que en algunas ocasiones sus interlocutores le dieron la razón en sus planteamientos. La molestia parecía residir en que, si bien podían tener razón, lo que planteaban no era posible. El trámite acelerado del PAE 1 llevó a que no fueran recibidos en la comisión invitados especiales para expresar sus puntos de vista⁹.

El PAE 2 fue discutido al finalizar la administración de Óscar Arias (1986-1990) —después de dos administraciones consecutivas del Partido Liberación Nacional (PLN)—, en una coyuntura en la que el PUSC percibía la posibilidad de ganar las siguientes elecciones. Su contenido estuvo orientado a la liberalización del comercio exterior y al apoyo de la estrategia neoexportadora. En el interior del PLN habían surgido voces de oposición a las políticas de los organismos financieros internacionales, por lo cual el Poder Ejecutivo organizó un período previo de sesiones fuera de la Asamblea Legislativa, orientadas a algunos diputados liberacionistas. En estas reuniones, técnicos del equipo económi-

co les expusieron la importancia del proyecto y sus particularidades respecto de otros programas de ajuste. El rasgo medular de esta defensa fue la tesis de que éste era un proyecto nacional, elaborado por gran cantidad de técnicos y funcionarios nacionales y que protegía a los sectores sociales vulnerables a las políticas de ajuste¹⁰.

Una vez que el proyecto entró a la corriente legislativa, el PUSC presentó una larga oposición al proyecto, oposición que tuvo diversas vertientes discursivas y que se concretaba sobre todo en la extensión de los discursos de los diputados de este partido y, en el período de sesiones plenarias, por las frecuentes rupturas del quórum. La tensión subyacente, y nunca explicitada, estaba relacionada con el interés de la oposición de evitar que los fondos entraran a apoyar el último año del gobierno de Arias. En sentido inverso, el gobierno tenía prisa de lograr la aprobación. El estancamiento legislativo llevó al gobierno a negociar con el PUSC la distribución de los fondos del préstamo de tal forma que la mayoría se gastaría en el gobierno siguiente. Esta negociación se realizó entre el presidente Arias y la cúpula del PUSC, y permitió a la Asamblea Legislativa salir del impasse en que se encontraba y aprobar el préstamo por parte de la mayoría de los diputados de ambos partidos.

Nuevamente en el PAE 2 la izquierda legislativa expresó las únicas diferencias de fondo respecto del proyecto y trató de introducir mociones para proteger a sectores populares de los posibles efectos regresivos del ajuste. Nuevamente, por su debilidad, y por el acuerdo entre los partidos mayoritarios de obstaculizar sus iniciativas, las mociones de la izquierda fueron desechadas.

A diferencia del PAE 1, en el PAE 2 hubo invitados especiales a la comisión. En las sesiones preliminares, dirigidas a los diputados liberacionistas, asistieron seis personas asociadas al equipo económico. En la Comisión de Asuntos Hacendarios, donde se discutió el proyecto, se levantó una lista de quince invitados, de los cuales finalmente asistieron a las sesiones cinco personas, un representante del PUSC (que en forma velada expresó la preocupación por el destino de los fondos), dos miembros del PLN, uno de ellos a favor del proyecto, en tanto que el otro expresó sus reservas, un directivo de la Cámara de Industrias y otro de la Cámara de Agricultura. Los cinco representantes sindicales y de organizaciones populares inicialmente invitados finalmente no fueron recibidos en la comisión, dada la premura por aprobar el proyecto. Es de destacarse que los representantes de las cámaras lograron introducir en el proyecto modificaciones en los términos de su ejecución, lo cual reiteradamente había sido señalado por el equipo económico como algo violatorio de los términos de la negociación con el BM.

Frente a las medidas propuestas en el PAE 2 hubo importantes movilizaciones campesinas, que protestaron contra el ajuste y expresaron temor por los efectos que tendrían sobre la agricultura orientada al mercado interno, y sobre

los pequeños agricultores. No hubo, sin embargo, audiencia de éstos en el espacio legislativo. Como producto de las protestas se integraron comisiones conjuntas de los agricultores con el Ministerio de Agricultura; éstas, sin embargo, tuvieron pocos resultados concretos frente a las demandas de los agricultores.

La discusión legislativa del PAE 2 muestra mayor apertura a las diferencias políticas. Los sectores que lograron concretar sus objeciones en la gestión del préstamo fueron el PUSC (en la renegociación de los plazos de ejecución) y sectores empresariales que introdujeron modificaciones en el destino de los fondos, a pesar de que el equipo económico había afirmado que esto no era aceptable para el Banco Mundial.

El PAE 3 tuvo un largo período de gestión bipartidista en la elaboración del proyecto de préstamo. Por tratarse de la reforma del Estado, hubo dos comisiones de carácter bipartidista para su formulación (la Comisión de Reforma del Estado, la COREC, constituida por el gobierno de Arias y que funcionó en 1989 y 1990, y luego la COREC 2, nombrada por el gobierno de Calderón). Este proceso de negociación se rompió a mediados de 1992 por diferencias del sector liberacionista con el gobierno. El PLN planteó sus objeciones (que comprometían algunos aspectos del proyecto) en el terreno electoral, donde la propaganda política liberacionista construyó la imagen de un "PAE neoliberal" (el propuesto por el gobierno) frente a un "PAE a la tica" (la propuesta alternativa del PLN). Las diferencias, en el marco de una campaña electoral anticipada que anunciaba la precandidatura presidencial de José María Figueres Olsen, impidieron generar el acuerdo bipartidista para su discusión en la Asamblea Legislativa durante los casi dos años restantes de la administración de Rafael Angel Calderón Fournier (1990-1994). En las elecciones de 1994 triunfó el PLN con Figueres a la cabeza, que se negó a discutir el proyecto firmado por el gobierno de Calderón en los meses posteriores a la elección (febrero a abril de 1994). El equipo económico de la administración Figueres renegoció en sus primeros cuatro meses algunas de las condiciones que habían sido planteadas como problemáticas ante el BM, y lo presentó a la Asamblea Legislativa en las sesiones extraordinarias de agosto de 1994. En esta ocasión fueron los diputados del PUSC quienes obstaculizaron la discusión del préstamo. Finalmente, el vicepresidente del Banco Mundial visitó Costa Rica para negociar con ambos partidos y logró que se aprobara en el parlamento la versión original del préstamo, aunque quedó ambigüedad sobre los márgenes de incumplimiento que el BM estaría dispuesto a tolerar por parte del gobierno liberacionista. A partir de esta ambigüedad, y las dudas del Banco Mundial de que el programa realmente se fuera a cumplir, este canceló el préstamo en mayo de 1995. Meses después fueron aprobados por la Asamblea algunos componentes del proyecto original.

La tensión entre los dos partidos mayoritarios impidió que hubiera muchas sesiones en que asistieran invitados especiales. No obstante, de los veinticinco

invitados originales, asistieron a las sesiones cinco miembros del equipo económico entrante o saliente y tres representantes de las cámaras empresariales. El representante de los sindicatos del sector público no fue recibido en la comisión, nuevamente con el argumento de que no había tiempo.

A diferencia de los dos préstamos anteriores, la discusión del PAE 3 se llevó a cabo fundamentalmente en la esfera pública, y la Asamblea Legislativa fue caja de resonancia de los argumentos que allí se esgrimían.

CONCLUSIONES

El análisis del proceso de gestión y aprobación de las políticas de ajuste en Costa Rica entre 1980 y 1995, muestra el protagonismo del "equipo económico" del Poder Ejecutivo. Su ubicación y conformación institucional, así como las formas de negociación con los organismos internacionales, le permitieron un importante grado de aislamiento de las instituciones democráticas. Destacamos aquí el carácter discrecional de sus nombramientos, la ausencia de publicidad de sus gestiones y la ausencia de ratificación ulterior de la mayor parte de los convenios (los tratados con el FMI y la AID). Como se señaló antes, esta potestad es más restringida en el caso de los préstamos del Banco Mundial, los cuales sí requieren de ratificación por el Congreso.

El análisis de las actas legislativas del proceso de aprobación de los PAEs muestra que en general los diputados establecieron una relación de subordinación con el equipo económico y sus asesores técnicos, los cuales constituyeron los principales informantes de los préstamos en el Congreso. Gran parte de la discusión en comisión giró en torno al significado y las posibles implicaciones del proyecto. Los diputados reiteradamente decían no entender, se quejaban de que la información que recibían era incompleta, y se preocupaban por los efectos adversos que podía tener el proyecto para determinados sectores sociales. A pesar de estas preocupaciones, los diputados no llamaron a la comisión legislativa a personas con independencia del gobierno para aclarar sus dudas, sino que se las plantearon a los miembros del equipo económico. De alguna forma, la identificación de las políticas de ajuste con saberes técnicos, fue incorporada por los diputados y los llevó a asignarle una posición de autoridad a los miembros del equipo económico.

El equipo económico, por una parte, contestaba a las dudas de los diputados, mientras que a la vez sostenía reiteradamente que los proyectos debían aprobarse con toda celeridad, que el atraso podía llevar a que el préstamo se perdiera, y que esto podía colocar en entredicho la situación de Costa Rica frente a los organismos financieros internacionales. También el equipo económico trataba de aislar los proyectos de presiones políticas y sociales con el argumen-

to de que no se podía modificar lo firmado con el BM. No obstante, el proceso legislativo del PAE 2 y del PAE 3 condujo a incorporar modificaciones a los proyectos originales.

En términos de las posiciones partidarias, se observa que los diputados liberacionistas en general tuvieron mayores dudas sobre los préstamos de ajuste, dado que afectaban instituciones (al Consejo Nacional de Producción, a los bancos estatales, al Instituto Nacional de Seguros) y sectores sociales (campesinos, industriales orientados hacia el mercado interno) históricamente cercanos al PLN. Para el PLN como "partido histórico", el ajuste estaba en contradicción con muchos de los postulados que habían conformado su identidad partidaria. El recurso a los argumentos nacionalistas por parte del gobierno en la discusión del PAE 2 y del PAE 3, buscaba recomponer una perspectiva partidaria común frente al peligro de escisión y mostrar que existía un margen de maniobra para actuar por parte del gobierno. En combinación con esta perspectiva ideológica el gobierno esgrimía el argumento pragmático de que el ajuste era el único camino para la modernización. La ambivalencia de los diputados liberacionistas se expresó en que si bien votaron mayoritariamente por las políticas de ajuste, a la vez no elaboraron un discurso favorable a él sino que destacaban reiteradamente aquellos aspectos de los préstamos que expresaban esfuerzos por conciliar las políticas de ajuste con el pasado liberacionista.

El PUSC, por el contrario, en general tuvo una posición favorable a las políticas de ajuste, la cual era consistente con sus posiciones partidarias y su crítica a las debilidades del pasado liberacionista, en particular a su énfasis estatista. Sin embargo, dado que en la opinión pública existía una visión favorable a la intervención estatal de las décadas anteriores, tampoco el PUSC expresó con claridad sus posiciones ni en el terreno legislativo, ni en el electoral.

La dinámica interpartidaria en el Congreso se definió por las posiciones de los dos partidos mayoritarios. La izquierda, que manifestó su oposición al ajuste, no disponía de la fuerza necesaria para hacerse oír y sus posiciones eran rechazadas por los demás diputados sin discusión. En el PAE 1 hubo un diputado de izquierda en la comisión que lo discutió, pero en los PAEs siguientes el proyecto fue enviado a una comisión en que no existiera este obstáculo. El silencio de los dos partidos mayoritarios y la debilidad de la izquierda, creó un vacío discursivo en la esfera pública que no permitió abrir frontalmente hacia la población el debate sobre el ajuste.

En términos siempre de la dinámica interpartidaria, en el debate del PAE 1 no hubo discusión entre los dos partidos mayoritarios sobre el proyecto. En el PAE 2, el conflicto interpartidario se expresó en el terreno de la distribución de los fondos y se resolvió a través de un pacto de reparto entre la cúpula del PUSC y las máximas autoridades del Poder Ejecutivo. El proceso de aprobación del PAE 3 se diferenció claramente de los dos anteriores en que no se diri-

mió en el interior de los poderes ejecutivo y legislativo sino que se trasladó su discusión al terreno electoral, en donde las diferencias entre los dos partidos se magnificaron dentro de la retórica electoral. Es probable que aquella que apelaba a lo nacional y al retorno a un pasado marcado por la intervención estatal, particularmente a través de políticas sociales, haya contribuido decisivamente al triunfo electoral de José María Figueres en 1994. La discusión legislativa fue en este caso un reflejo de la lucha partidaria en el campo electoral.

En términos de la participación de la sociedad civil, a pesar de que en la normativa el espacio legislativo constituye una instancia en que ésta puede expresar sus posiciones, la incorporación efectiva fue muy diferenciada por sectores. Para cada PAE, al principio de las actividades de la comisión legislativa correspondiente se elaboró una lista de invitados. Sin embargo, en la medida en que se iba imponiendo la premura del tiempo, se iba recortando la lista. En este recorte operó un clivaje social claro: finalmente fueron recibidos los representantes de las cámaras empresariales, en tanto que los representantes sindicales y campesinos no tuvieron acceso a la comisión. Esta exclusión adquirió mayor significación en el caso del PAE 2 dado que hubo importantes movilizaciones campesinas contra las medidas de ajuste. Por otra parte, la fuerza de las organizaciones empresariales se evidenció en que lograron que los diputados incorporaran algunas de sus demandas en el proyecto.

El anterior análisis muestra formas políticas acentuadamente elitistas, con escasa participación de grupos ciudadanos. También muestra lo prevalecientes que aún son los mecanismos corporativistas favorables a los grupos empresariales, que fueron característicos del período histórico anterior a los años ochenta del siglo XX. Los procedimientos institucionales de gestión y aprobación de las políticas de ajuste contienen en sí mismos mecanismos de soslayo de las formas políticas democráticas. A esta centralización en el Poder Ejecutivo contribuyó la debilidad del discurso político de los partidos mayoritarios y su proclividad a dirimir las diferencias por medio de los pactos de cúpula, que no están definidos en lo fundamental a partir de diferencias respecto de las alternativas de desarrollo, sino más bien a partir de intereses de reparto de cuotas de poder.

NOTAS

1. A partir de la crisis de la deuda (1980-82), el gobierno de Costa Rica acordó con organismos internacionales políticas de ajuste, obligado inicialmente por su posición morosa frente a la comunidad financiera internacional. Estas políticas tuvieron como objetivo manifiesto estabilizar la economía nacional y retomar el camino del crecimiento económico. Surgieron dentro del clima intelectual y político

que privó en estos organismos a principios de los años ochenta, que se inspiraba en supuestos derivados de la teoría del comercio internacional que fueron extendidos a la teoría del desarrollo y que ha sido llamado "el consenso de Washington" por Williamson (Williamson, 1990). En términos generales, estas políticas buscaban el establecimiento y operación de mercados y la limitación del Estado a un papel económico subsidiario, para lo cual planteaban importantes reformas institucionales en los Estados latinoamericanos. Los principales agentes institucionales de estas políticas fueron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), mejor conocido como el Banco Mundial (BM). En el caso costarricense, fue particularmente importante el papel de una tercera institución, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), institución de cooperación internacional del gobierno de los Estados Unidos, que incrementó sus donaciones al Gobierno de Costa Rica, con la intención de estabilizar este país, por temor a una extensión de la crisis centroamericana, en particular por los efectos desestabilizadores que podría generar la Revolución Sandinista.

La negociación de acuerdos entre el Gobierno de Costa Rica y estos organismos fue continua a partir de 1980. Firmó convenios con el FMI en 1980, 1981, 1982, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993 y 1995; préstamos de ajuste estructural con el BM en 1985, 1989 y 1993; y obtuvo donaciones de la AID a través de Fondos de Apoyo Económico todos los años entre 1982 y 1990.

Los fondos que aportaron estos préstamos, convenios y donaciones se diferencian de lo que fue el financiamiento para el desarrollo de las décadas anteriores en tanto que entonces se trataba de apoyar la concreción de proyectos específicos, mientras que estos otros se aplicaron a atender el déficit de balanza de pagos.

Las políticas de estas instituciones difieren en cuanto a sus intereses prioritarios: el énfasis del FMI está puesto en la resolución del déficit fiscal; el Banco Mundial se interesa en mayor medida por la reorientación de la economía desde un modelo de sustitución de importaciones hacia un modelo exportador y la AID concentró sus esfuerzos en promover la privatización de las empresas estatales y el desarrollo del sector privado. A pesar de estas diferencias de énfasis, cada una apoya las políticas demandadas por las otras, a través del mecanismo de la "condicionalidad cruzada", por medio del cual una institución adopta y hace suyas las condiciones impuestas por las demás. A pesar de que en el caso de la AID la ley Kemp-Kasten prohibió la condicionalidad cruzada, esta se mantuvo vigente en los años siguientes a través de subterfugios legales (Sojo, 1991, 40).

2. Estos rasgos los extraigo de mi trabajo de investigación más extenso *The Construction of an Order: Structural Adjustment in Costa Rica 1985-1995*, presentado como tesis doctoral en sociología en la New School for Social Research de New York en 1995 (Raventós, 1995).
3. Escribo en pasado, en parte porque la investigación empírica se refiere al período 1980-1995, y en parte porque tengo la impresión de que este orden institucional pudo haberse modificado en el último quinquenio del siglo anterior. Es posible que hayan habido cambios en las formas de organización de su equipo de trabajo entre los jefes del Poder Ejecutivo en ese período. Un indicador de este posible cambio es que la prensa ha dejado de referirse al "equipo económico" como instancia política encargada de la formulación de la política económica.

4. Por tecnócrata entiendo, siguiendo a Patricio Silva: "individuos de alto nivel de entrenamiento académico especializado que son reclutados a puestos claves de toma de decisiones en virtud de este criterio" (Silva, 1991, 385).
5. "Una comunidad epistémica es una red de profesionales, reconocidos como expertos y competentes en un dominio específico, con conocimiento autorizado relevante a las políticas en esa área temática" (Haas, 1992, 3).
6. Únicamente los dos partidos mayoritarios tenían, durante el periodo estudiado, el número de diputados que les permitía recurrir a este instrumento de presión política.
7. En 1985, año de aprobación del PAE 1, el gobierno era liberacionista. había 33 diputados de ese partido de los 57 que componen la Asamblea Legislativa. 18 de la Coalición Unidad, 4 de los partidos de izquierda y 2 de otros partidos. El PAE 2, aprobado en 1989, también fue presentado al Congreso por un gobierno liberacionista y había 29 diputados de ese partido, 25 del Partido Unidad Social Cristiana, 2 de los partidos de izquierda y 1 de otros partidos. Finalmente, el PAE 3 fue enviado al Congreso por un gobierno socialcristiano y había 29 diputados de ese partido, 25 del Partido Liberación Nacional, 1 de los partidos de izquierda y 2 de otros partidos.
8. La propuesta del Banco Central, que finalmente privó, era que los fondos del PAE 1 no se monetizaran, con lo que efectivamente su impacto económico se reducía a amortizar la deuda externa.
9. En la discusión del PAE 1 se levantó una lista de 12 invitados especiales que serían invitados a la Comisión de Asuntos Económicos del Congreso, de los cuales 8 eran miembros del equipo económico (o parte del apoyo técnico de éste), 2 eran representantes de los organismos financieros internacionales y 2 eran representantes de sindicatos y cooperativas. Al final, aduciéndose la premura del tiempo, únicamente asistieron a la Comisión 6 de los invitados del equipo económico.
10. A pesar de que los miembros del equipo económico señalaron reiteradamente en defensa del PAE 2 que éste protegía a los sectores afectados por la reducción del ámbito de control de precios del Consejo Nacional de Producción, las medidas concretas para lograr tal propósito no estaban incluidas en el PAE, sino en otras leyes que no estaban en discusión en la Asamblea Legislativa en ese momento (Raventós, 1995, 122).

BIBLIOGRAFÍA

ASAMBLEA LEGISLATIVA

- 1993 Expediente 11 771: *Ratificación del Tercer Préstamo de Ajuste Estructural*.
 1989 Expediente 7 134: *Ratificación del Segundo Préstamo de Ajuste Estructural*.
 1985 Expediente 6 998: *Ratificación del Primer Préstamo de Ajuste Estructural*.

BIERSTECKER, Thomas

- 1993 *Dealing with Debt: International Financial Organizations and Adjustment Bargaining*. Boulder: Westview Press.
 1990 "Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions", en *International Studies Quarterly*, 34, (4), 477-492.

BROWNE, Robert

- 1993 "The IMF and the World Bank in the New World Order", en Phyllis Bennis and Michel Movshabebeck (Editores), *Altered States*. New York: Branch Press.

HAAS, Peter

- 1992 "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", en *International Organization*, 46, (1).

RAVENTÓS VORST, Ciska

- 1995 *The Construction of an Order: Structural Adjustment in Costa Rica (1985-1995)*. Tesis doctoral. New York: New School for Social Research.

ROVIRA MAS, Jorge

- 1994 "Costa Rica 1994: ¿Hacia la consolidación del bipartidismo?", en *Espacios*, (1), julio-setiembre.

SCHENONE, Osvaldo

- 1991 *Una propuesta tributaria para Costa Rica*. Documento inédito de consultoría del Banco Interamericano de Desarrollo.

SILVA, Patricio

- 1991 "Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks", en *Journal of Latin American Studies*, (23), 385-410.

SOJO, Carlos

- 1991 *La utopía del Estado mínimo: Influencia de la AID en Costa Rica en los años ochenta*. Managua: CRIES.

TANZI, Vito y otros

- 1990 *Costa Rica: El sistema tributario*. Documento inédito del Fondo Monetario Internacional.

WILLIAMSON, John

1990 "What Washington Means by Policy Reform", en John Williamson (Editor) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.

LA CIUDADANÍA IN-FORMAL: GOBERNABILIDAD, LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN COSTA RICA

Carlos Sojo Obando

Alfredo es un ex empleado de una casa comercial, que vive de su pensión junto a su esposa y el único hijo que, adolescente, todavía permanece en casa. Otros dos, mayores, abandonaron el nido, procuraron pareja y exploran la posibilidad de supervivencia en una sociedad que les ofreció ciertos instrumentos pero que no necesariamente les garantiza su aplicación en el mercado laboral. Hace algunos años Alfredo mantenía con su exigua pensión una familia de cinco miembros. Pese a las limitaciones del ingreso, una práctica austera de gastos le permitía cubrir lo elemental: alimentación, servicios públicos, educación y salud. Nunca, entonces, se enteró de que sus ingresos divididos por el número de miembros de su familia le colocaban en una situación económica por debajo de la línea de pobreza. Su casa propia, construida con esfuerzo de muchos años, no parece una casa pobre: es más bien la típica habitación de la clase media urbana de la capital costarricense. Sus hijos asistían al sistema público de educación, y se beneficiaban del Seguro Social que les garantiza atención médica y hospitalización en caso necesario. Siempre hubo dinero para comprar alimentos. Se vivía austeramente pero se vivía bien.

Años más tarde, Alfredo siente que la situación económica de su familia es peor, pese a que el número de dependientes de su ingreso ha bajado de cinco a tres. Alfredo no lo sabe, pero ahora su ingreso familiar per cápita es mayor y por ello ya se encuentra fuera de la línea de pobreza. Se siente más pobre que en el pasado, pero la valoración cuantitativa de su situación lo coloca fuera del sector social definido como pobre. A partir de experiencias como la suya, el gobierno de turno presenta datos optimistas de la forma en que el país logra disminuir los niveles de pobreza. A partir de las definiciones estadísticas, los gobiernos toman decisiones respecto de cuáles son las personas que precisan ayuda especial y cuáles no la requieren. El problema para Alfredo es que, en su caso, cuando podía beneficiarse de su "condición" de pobreza, su autoper-

cepción no le generaba demandas más allá de su ingreso. Hoy que se encuentra fuera de esa "condición" siente que requiere ayuda. No lo hizo, pero si se hubiera acercado a una entidad de asistencia social del Estado, la respuesta burocrática habría sido simple: usted no "califica" como pobre.

Esta familia es un caso típico de pobreza por ingreso, o pobreza reciente. Se trata de aquellos segmentos de población que pudieron en el pasado hacer frente a las necesidades cotidianas y a la necesidad, más estructural, de constituir activos familiares duraderos: casa especialmente. En algún momento, por contracción de los salarios o de los mercados laborales, o por cambio en el *status* ocupacional, por ejemplo al salir de la población económicamente activa, se produce una erosión de ingresos que coloca a la familia en incapacidad de costear necesidades básicas. Lo que es atípico en el caso de Alfredo es que su propia percepción no es de pobreza, sino de bienestar con austeridad. Pero la historia cambia con el tiempo.

Este caso deja varias enseñanzas. La primera y más notoria es que en el estudio de los temas de pobreza debe suponerse que existe una distancia entre la definición de una "condición" basada en operaciones estadísticas y la observación *in situ* de "situaciones" de pobreza, empobrecimiento o, si se prefiere, movilidad social.

La segunda enseñanza es que las "situaciones" vitales de las familias que se ubican alrededor de la línea de pobreza, en el caso de las mediciones de ingreso, o que presentan insatisfacción de necesidades básicas en el caso de los estudios que se concentran en la disposición de activos, muestran rasgos semejantes. En otras palabras, la supervivencia en los límites de la pobreza no es muy distinta a la pobreza misma.

La tercera enseñanza es corolario de lo anterior: la definición de indicadores precisos de pobreza se ha convertido en un instrumento central de la política social de los Estados dada la necesidad de concentrar recursos en donde también se concentran las necesidades. A la par de ello, la capacidad de los sistemas de prestación social y redistribución de la riqueza para generar movilidad social ascendente se ha deteriorado como resultado también de las exigencias de equilibrio fiscal para los Estados. Ante este panorama, se produce un riesgo mayúsculo: deterioradas las redes de contención social y concentradas las acciones antipobreza en la población que "califica" es muy probable que una parte de la sociedad que apenas sobrevive se encuentre cada vez más lejos de las redes de integración social: son los ciudadanos informales.

En este artículo se presenta un análisis de la exclusión social en Costa Rica cuyo propósito es contribuir al reconocimiento de los vínculos que encadenan los procesos políticos y económicos, y su efecto sobre la estabilidad institucional y la legitimidad del régimen democrático. La hipótesis del ensayo es que la multiplicación de elementos que generan exclusión social y no la pobre-

za en términos absolutos, son los condicionantes más importantes de los déficit actuales de legitimación del régimen político costarricense.

El artículo está estructurado en tres partes. En la primera se plantean las coordenadas conceptuales de la noción de exclusión social y de los factores que gobiernan las implicaciones políticas de las reformas económicas. En la segunda se pasa revista a las transformaciones experimentadas por la sociedad costarricense como consecuencia del proceso de liberalización económica desarrollado en las últimas dos décadas, demostrando, en contraste con los argumentos apologistas, las implicaciones sociales de las reformas adoptadas, especialmente las relacionados con la generación de procesos de exclusión social. En la tercera parte, otra historia quiere advertir sobre las rigideces del sistema institucional y los riesgos de gobernabilidad que presenta.

LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LAS REFORMAS ECONÓMICAS

La exclusión social: Sobre la desigualdad más allá del ingreso¹

La cuestión de la exclusión social se vuelve relevante en el pensamiento sobre el desarrollo en América Latina hacia comienzos de la década de los noventa. En la base de la argumentación regional sobre el tema se encuentra la identificación de mecanismos institucionales que regulan la capacidad de cohesión social de una sociedad, mecanismos que se empiezan a desarrollar en el marco de los procesos de democratización que tienen lugar en la región desde inicios de la década². En el centro de la formación de arreglos institucionales democráticos está la idea de cohesión social que alude a la existencia de un régimen de oportunidades de participación de los individuos y sus colectividades en todas las expresiones de la vida social, económica, política y cultural. Se refiere al grado de participación en la comunidad, material o simbólica, que conforma una sociedad.

La preocupación por la exclusión social, o su antónimo conceptual positivo, la integración social, aparece por ello primero en las sociedades desarrolladas, en especial en aquellas con importantes tradiciones de políticas de bienestar social en donde la superación relativa de niveles de pobreza por ingreso, presenta como ámbito de atención prioritaria la identificación de otras dimensiones de exclusión y desigualdad social. La idea fuerza en la reflexión sobre la integración social o la exclusión, es que al margen de la disposición de ingresos, existen un conjunto de comunidades sociales respecto de las cuales los individuos pueden ser sustraídos o débilmente incorporados (FLACSO *et al.*, 1995).

La primera contribución, pues, del desarrollo conceptual alrededor de la noción de exclusión social es justamente la necesidad de complementar el cuadro de las posibilidades de integración social más allá de las visiones de desestructuración que se observan a partir de la identificación de niveles de pobreza.

La pobreza es componente central de la dinámica de la exclusión social, pero en el tanto su definición corresponde a un procedimiento metodológico basado en la estimación de ingresos y posibilidades de consumo, no permite captar otros órdenes de incorporación social limitada, incluso materiales (el consumo de bienes primarios es por definición una elección acotada más allá de la cual se desconoce el acceso de las familias a mercados de bienes más extensos). No ocurre algo diferente con las situaciones de exclusión relacionadas con prácticas políticas o dinámicas sociales. Una persona considerada pobre por referencia a sus ingresos, puede encontrarse en situación de inclusión debido a que su condición socioeconómica le garantiza el acceso a redes familiares de subsistencia y apoyo, o a mecanismos compensatorios de política pública. En contraste, un individuo situado en condiciones de ingresos superiores a la línea de pobreza puede considerarse excluido de comunidades específicas como la de la "población asalariada" y sus beneficios colaterales, dado que sobrevive como resultado del encadenamiento cotidiano de ocupaciones informales.

Por otro lado, a diferencia del plano dicotómico en el que se coloca la diferenciación de oportunidades sociales a partir de la observación de niveles de pobreza; la noción de exclusión social supone desplazamientos condicionados históricamente sobre un continuo. En los extremos se encuentran las situaciones tipo de exclusión o inclusión (difícilmente verificables empíricamente debido a la inexistencia de situaciones "absolutas" tanto de inclusión como de exclusión social). En el centro de estos extremos se encuentra una situación de vulnerabilidad, que puede conducir a grupos sociales colocados en condición de inclusión relativa a un riesgo de exclusión social.

La idea de exclusión aún relacionada estrictamente con contenidos económicos materiales, aparece condicionada histórica y socialmente. Esto quiere decir que la estimación de una situación de exclusión o inclusión está estrechamente vinculada a la determinación de los valores que desde la perspectiva histórica de una sociedad concreta, la unifican y distinguen respecto del exterior. La expresión formal de ese conjunto de valores aparece claramente en el debate alrededor de la noción de ciudadanía. La cuestión de la exclusión social sería entonces el indicador del grado en que una sociedad se aproxima a la realización plena de los derechos. Los derechos crean comunidad, y la comunidad produce integración y cohesión social. Existe entonces una relación estrecha entre la condición social de exclusión o integración y el desarrollo conceptual de la noción de ciudadanía.

Los ejes que articulan la reflexión moderna sobre la cuestión de la ciudadanía sirven de soporte para la identificación sociopolítica y cultural de las condiciones de exclusión social. Pero el planteamiento original de Marshall, centrado en la distinción de las dimensiones civiles, políticas y sociales, debe ser complementado a la luz de la evolución de las democracias occidentales de los últimos años.

Bottomore (1992) recomienda distinguir ciudadanía formal, definida como la membresía a un Estado nacional, de ciudadanía sustantiva, referida a la disposición de derechos y a su capacidad de ejecución con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por Marshall. Citando a Brubaker señala que la ciudadanía formal no es prerrequisito de ninguna forma de ciudadanía sustantiva, no es condición suficiente ni necesaria. No es condición suficiente porque, como las mujeres y los grupos étnicos subordinados lo saben muy bien, se puede pertenecer a una comunidad nacional y al mismo tiempo encontrarse excluido del disfrute de ciertos derechos acaparados por otros. No es condición necesaria porque se puede disfrutar de ciertos derechos sociales, civiles y hasta políticos aun sin ser parte de una comunidad nacional. Esta contribución es trascendental porque permite sustraer el debate de la cuestión de la ciudadanía del entorno legal y formalista, y colocarlo en un plano estrictamente sociológico. Según Bottomore, la dimensión formal de la ciudadanía ha venido siendo puesta en cuestión a partir de la expansión de tres fenómenos: primero, por la tendencia creciente a la emigración no solo desde los países periféricos hacia las potencias desarrolladas, sino entre polos de desarrollo dentro de las mismas periferias. Ello ha implicado demandas crecientes, especialmente respecto de derechos sociales, que los Estados no pueden desatender simplemente, aunque quienes así lo exigen no sean ciudadanos formales. Segundo, por una tendencia a la internacionalización del trabajo legal que exige facilidades de desplazamiento y de residencia legal a extranjeros; y tercero, por el problema más general de la relación entre residencia y ciudadanía, así como por la definición de "la nación" como el *locus* exclusivo de la ciudadanía.

La distinción entre ciudadanía formal y sustantiva permite un acercamiento no excluyente al problema de los derechos porque reconoce condición de iguales en términos civiles, políticos y sociales para habitantes que pueden incluso no ser acreedores de la condición formal de la nacionalidad común. Este tema es particularmente relevante para sociedades que experimentan flujos migratorios significativos y constantes, en el pasado relacionados con la inestabilidad sociopolítica y la represión, y en el presente fuertemente referidos a dinámicas económicas y socioculturales. La cuestión de los migrantes es esencial, por ejemplo, en el reconocimiento de problemas de exclusión sociocultural.

Los derechos crean un horizonte de integración social futura. La realización de tales derechos en condiciones materiales concretas constituye avance en la integración, mientras que la disminución de las posibilidades de satisfacción o realización plena de los derechos indicaría grados de exclusión social.

Examinemos el caso de los derechos civiles. Formalmente el Estado garantiza a los ciudadanos en el cuerpo constitucional y en normativas subordinadas derechos de propiedad y contratación, esenciales para el funcionamiento de los mercados. Lo mismo proporciona los mecanismos institucionales para la resolución justa de controversias entre privados o entre ellos y el Estado. Pero el funcionamiento mismo de los mercados, supone un terreno desigual dentro del cual algunos realizan sus derechos sin mayores privaciones mientras que enormes segmentos de la población no observan posibilidades de satisfacción de tales derechos. La propiedad empresarial es, como se sabe, un recurso altamente concentrado aun en las sociedades industrializadas. En los países pobres, el acceso a la vivienda que es el régimen de propiedad elemental, no está garantizado para proporciones significativas de la población. El derecho al trabajo, o la libertad de emplearse en alguna actividad remunerada y estable, es un problema tendencialmente crónico en las sociedades industriales y masivo, mitigado por el autoempleo en los escenarios informales, en los países en desarrollo. En relación con la justicia, encuestas de opinión en escala latinoamericana han señalado que la población percibe una relación indirecta entre la condición de pobreza y la posibilidad de recibir juicio justo en los tribunales.

Los derechos políticos enuncian la disposición de capacidades para la elección de gobernantes o, en el caso de los electos, para el ejercicio activo de la representación política de intereses sociales. En América Latina, tras experiencias traumáticas de dominio autoritario ejercido por una asociación de intereses oligárquicos tradicionales y corporativos castrenses, el desarrollo de experiencias de redemocratización abrió la escena política para poblaciones acostumbradas a vincular la gestión pública con la represión antes que con el desarrollo de medios activos, institucionales, de integración social. Con el tiempo las democracias latinoamericanas de la tercera ola han revelado avances sustanciales en el ejercicio de los derechos políticos, aunque afrontan igualmente nuevos desafíos.

Los derechos sociales en este caso aluden a la idea de la aspiración al logro del bienestar. En América Latina la crisis económica de la década de los ochenta y las sucesivas reformas económicas adoptadas para superarla, han concentrado mucho la atención en el mantenimiento de instrumentos de control macroeconómico, especialmente relacionados con la contención de las actividades del Estado. Pero han limitado su interés respecto de las condiciones sociales de vida de la población. El empleo, los índices de pobreza y de distribución del ingreso, en términos generales, no han mejorado para toda la región.

Comprendida entonces como expresión de la desventaja que grupos sociales experimentan como resultado de la presencia de instituciones y prácticas que discriminan o erosionan la satisfacción de sus derechos, la noción de exclusión resulta esencial, en complemento de formas de medición de desigualdad como la línea de pobreza y la distribución del ingreso, para el desarrollo de políticas de integración social. Estas políticas, al igual que el fenómeno que pretenden confrontar, son multidimensionales y heterogéneas: se trata de la vinculación positiva entre formas de intervención, pública y privada, estatal y mercantil, familiar o comunitaria, que procuran la disminución de la desigualdad o la desventaja social derivada de formas institucionales y prácticas sociales.

Algunas de estas prácticas y formas institucionales tienen efecto social agregado porque no discriminan a los sectores sociales que afectan en razón de características específicas como el ingreso, la ocupación, el sexo. La exclusión sociopolítica tiene estas características. Se trata de prácticas sociales que disminuyen la satisfacción de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos porque niegan funciones básicas del ejercicio de la política al sustraer la toma de decisiones del escrutinio público, evitar la supervisión de la gestión institucional, distorsionar los propósitos de la función de representación o simplemente apropiarse recursos públicos para el bienestar personal. Incluso la exclusión auto infringida que se expresa en forma de abstención electoral puede considerarse consecuencia de la valoración negativa de la ciudadanía respecto a la gestión política vigente. Por otra parte, la exclusión política expresa una gravedad mayor por tratarse de una forma de obstáculo a la posibilidad de incidencia de los distintos intereses sociales respecto de la toma de decisiones sobre asuntos públicos; decisiones que pueden al mismo tiempo generar otras formas de exclusión económica o cultural. Ello expresa con claridad la influencia circular, recíproca, de las distintas formas de exclusión.

Un valor explicativo importante del reconocimiento de las variables de exclusión social tiene que ver con el potencial de resistencia social o protesta ciudadana que son capaces de articular. A menudo no se tiene conciencia de la problemática de la exclusión sociocultural referida por ejemplo a diferencias de orden étnico, hasta que estallan procesos armados o movimientos secesionistas o nacionalismos integristas. Lo mismo ocurre con la exclusión típicamente política. A manera de hipótesis puede proponerse que en la Costa Rica de principios del Siglo XXI, la exclusión política puede empezar a convertirse en factor de movilización social para grupos sociales que no encuentran en los engranajes del régimen representativo posibilidad de expresión y representación. Muy semejante a las luchas, un siglo atrás, de las mujeres sufragistas.

Las implicaciones políticas de las reformas económicas

Las consecuencias de las medidas de transformación del perfil del Estado y de sus funciones económicas y sociales se pueden distinguir según afecten grupos específicos o sectores sociales amplios, relativamente indiferenciados. Estos efectos se denominan agregados, cuando su impacto directo sobre grupos específicos es menor que el efecto general sobre el conjunto de la sociedad. Al contrario, pueden ser distributivos cuando el daño o el beneficio se concentra en grupos concretos. Por su temporalidad, las iniciativas pueden desarrollar efectos permanentes o transitorios. Según Przeworski:

(1) Permanent aggregate outcomes are presumably positive. Reforms are undertaken because the current economic structure is inefficient or otherwise undesirable, and its flaws can be remedied by transforming the economic system. (2) Some permanent consequences are distributional. Those groups whose interest are protected in the old system may find themselves absolutely or relatively less well off in the post-reform economy. (3) The process of reform causes temporary inflation, unemployment, and allocative inefficiencies. Hence, it generates transitional aggregate costs. Finally, (4) the process of reforms may generate transitional distributional effects: volatile changes in relative incomes. (Przeworski, 1991).

La matriz de análisis propuesta por Przeworski integrada a las variables que a nuestro entender sintetizan la propuesta de política económica que rige las orientaciones dominantes de la desarrollada en Costa Rica en las últimas dos décadas, queda como sigue:

Figura 1
EFFECTOS POLÍTICOS DE LAS INICIATIVAS DE REFORMA ECONÓMICA

Extensión	Tiempo	
	Transitorios	Permanentes
Agregados	1(-) Liberalización	3(+) Disciplina Fiscal
Distributivos	2(+) Desregulación	4(+++) Privatización

FUENTE: Przeworski, 1991.

Se desprende de la matriz propuesta que las medidas que afectan grupos sociales indiferenciados en períodos definidos son las reformas de menor grado de dificultad política, es decir, que pueden ser ejecutadas con una expectativa baja de resistencia social (indicada por el signo negativo entre paréntesis) en una situación en que existen niveles básicos de confianza de la ciudadanía respecto de la gestión gubernamental. Es el caso de las medidas de liberalización cuyos efectos a menudo relacionados con aumentos en el costo general de vida no se dirigen de manera específica a ningún sector social (aunque los más pobres sufren proporcionalmente mayor daño) y pueden incluso generar beneficios particulares para ciertos grupos. Como quiera que sea, el efecto de las medidas de liberalización es temporal porque es un ajuste desde controles políticos a controles económicos. El problema estriba en la sucesión de procesos de apertura que lesionan de manera sistemática la capacidad de bienestar de la población. Por ello, el encadenamiento de reformas graduales a menudo puede conducir a un proceso lento de erosión de las condiciones sociales que, sin embargo, debido a la ausencia de un efecto específico duradero, tiende a expresarse públicamente sólo de manera circunstancial.

Las medidas de control fiscal producen efectos agregados pero de carácter permanente porque se relacionan con reformas legales para la mejor captación de tributos existentes o para la creación de nuevos impuestos. Por ello, el nivel de resistencia social que generan puede ser mayor (expresado con un signo positivo). Puede considerarse que las reformas orientadas a la desregulación inducen cambios transitorios localizados, referidos algunos al estímulo de ciertas actividades económicas, así como a la eliminación de regulaciones para la fijación de precios en el caso de otros, como ocurre en el área de servicios públicos.

Dados los mismos niveles de confianza, comportan un mayor grado de resistencia potencial y eventualmente una contribución incremental a la inestabilidad política (señalado con dos signos positivos) las medidas que concentran sus efectos en determinados sectores sociales de manera permanente. En el segmento cuatro se colocan las acciones de privatización de empresas estatales cuyos efectos más generales se refieren a la pérdida de puestos de trabajo (tanto de baja como de alta calificación o nivel gerencial) y a la transferencia al sector privado de actividades económicas y de servicios en ocasiones desarrolladas por medio de monopolios. La transformación intensa del régimen de propiedad también es un resultado permanente de las reformas privatizadoras en situaciones caracterizadas por una excesiva expansión de la propiedad pública. La importante resistencia que generan este tipo de políticas ha quedado de manifiesto con las protestas ciudadanas alrededor del proyecto de transformación de la institución estatal encargada de la electricidad y las telecomunicaciones. A ella se sumó posiblemente la resistencia, menos acotada, por los efectos de la liberalización y la regulación.

La reforma del Estado, entendida como eje de las políticas económicas ejecutadas en los últimos años genera implicaciones sociales que pueden ser interpretados con arreglo a ese modelo. No todos los sectores sociales experimentan la reforma con la misma intensidad. Los efectos de las medidas no son siempre permanentes.

La pertinencia del enfoque diferenciado, en tiempo y sectores sociales, del efecto de las reformas económicas es que justamente no es posible generalizar las implicaciones sociales de las distintas iniciativas adoptadas. Por lo tanto, los análisis parciales sobre los efectos de la liberalización que se ocupan de indagar en exclusiva la evolución positiva de indicadores, no son suficientes para captar las tendencias excluyentes atribuibles al modelo liberalizador. De ellas nos ocuparemos en la siguiente sección.

COSTA RICA: LA LIBERALIZACIÓN Y LA EXCLUSIÓN

En los últimos tres lustros Costa Rica ha realizado cambios importantes en su organización socioeconómica interna. Estos cambios han sido inducidos por las exigencias del entorno internacional, que son tanto políticas como económicas. También son producto del agotamiento de medios y prácticas institucionales que permitieron el desarrollo de una cierta forma de gobernar, de conducir desde el Estado procesos económicos y proyectos sociales. El propósito de los cambios, primero en procura de la estabilización económica en la tormenta de la crisis de principios de los ochenta y luego con ánimo refundador al adoptarse programas de ajuste estructural, fue el de mejorar la inserción internacional de la economía. Esto significa que el Estado debía fortalecer sus capacidades para garantizar el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado que a su vez orientarían el esfuerzo económico hacia las actividades más rentables, relacionadas especialmente con la ampliación de la oferta exterior.

Los resultados no son pocos ni poco importantes. El país ha transformado notoriamente su oferta exportable. Los productos nuevos hace tiempo superaron los tradicionales en la composición de las exportaciones. Se abrió y se desarrolló vertiginosamente un sector turístico heterogéneo que constituye hoy la principal fuente de divisas. Al mismo tiempo, la apertura comercial proporciona a los consumidores mayor variedad de productos a precios competitivos.

A diferencia de sus pares en América Latina, el Estado costarricense no ha dejado de desempeñar funciones que se consideran relevantes para el futuro del país, como la electricidad, el agua y las telecomunicaciones. Y en lugar de disminuir el gasto social, los datos señalan que ha aumentado tanto en relación a la composición del gasto público, como en su relación con la producción.

Si a ello sumamos el clima de estabilidad social que se ha mantenido, con pocos quebrantos, a lo largo del período, podríamos afirmar llanamente que las reformas económicas han implicado progreso para el país. Pero, ¿qué pasa con el bienestar de las personas? ¿El progreso económico ha significado también movilidad social ascendente, es decir, se ha propiciado mejoramiento de la condición social de los habitantes del país? Aquí la respuesta no es tan fácil.

Algunos indicadores señalan mejoramiento de la condición social de los costarricenses. Por ejemplo, entre 1987 y 1998 la proporción de hogares con ingreso conocido en condición de pobreza pasó de 29% a 20% respectivamente (Ministerio de Planificación Nacional, 1998). El mejoramiento fue más significativo en el campo que en las ciudades, aunque la pobreza rural sigue siendo más aguda. En 1997, el 24% de los hogares rurales eran pobres contra el 16% en el área urbana.

Hay quienes consideran que estos datos junto con la evolución observable de la composición de la población ubicada en categorías ocupacionales permite proponer que durante el período de liberalización económica la condición social de los costarricenses ha mejorado porque se ha incrementado el tamaño de la clase media. Así, Eduardo Lizano concluye que “la movilidad social –ascenso de unos, descenso de otros– es un proceso oscilatorio continuo alrededor de una tendencia creciente de los niveles de vida de la población en general” (Lizano, 1999, 141).

Mi opinión sobre este proceso es que ni el indicador general de pobreza, ni la evolución de las categorías ocupacionales, son suficientes para enunciar una situación de deterioro de la capacidad de movilidad social que crea el sistema y que no es otra cosa que empobrecimiento. El caso de la línea de pobreza es que resulta un indicador muy básico de privaciones materiales que pueden cambiar abruptamente, especialmente cuando los mercados laborales son volátiles y las posibilidades de mantener un nivel de ingreso creciente y sostenido son remotas. Y aun si quisiéramos examinar pobreza en términos de ingreso, entonces debemos reconocer, como lo advierte Amartya Sen (1995), que no se trata de observar ingresos “aislados” –bajos o altos– sino de analizar la capacidad de generación de bienestar que producen esos ingresos. Tal capacidad –advierte Sen– varía con las características y circunstancias de cada persona. Las categorías ocupacionales por su parte son también rígidas y pueden mostrar incapacidad para reconocer las transformaciones del *status* social y el ingreso relacionado con las ocupaciones. Por ejemplo, un comerciante informal de vehículos usados (que se registra como cuenta propia) puede generar mucho mayor ingreso anual que un gerente o profesional con salario promedio o inferior dentro de su categoría. Pero según los últimos datos, en promedio el salario de los profesionales y gerentes era 2,3 veces superior al de comerciantes y vendedores.

Lo que me parece importante es reconocer que la percepción ciudadana sobre el deterioro de la condición social no es simplemente una "distorsión" de la realidad, sino la expresión de fenómenos de empobrecimiento que pueden captarse con otras fuentes de información. Proponemos algunos ejemplos, todos formulados con cifras oficiales. Estos pueden entenderse como limitaciones que presentan los individuos para generar ingresos que les produzcan bienestar.

Un país se empobrece cuando pierde capacidad de formación y desarrollo de su capital humano. O cuando los individuos no encuentran posibilidades de desarrollo de su potencial. Consecuentemente, la tasa de abandono de la enseñanza formal puede considerarse como indicador de empobrecimiento. Así por ejemplo, entre 1990 y 1996 el porcentaje de abandono respecto de la matrícula inicial pasó de 5,3% a 7,1%.

Un país se empobrece cuando disminuye su capacidad de brindar seguridad social especialmente a la población trabajadora. Entre 1992 y 1996 el porcentaje de asegurados respecto de la población económicamente activa (PEA) pasó de 62% a 56%. En 1992 de cada 100 costarricenses que percibían salario, 90 estaban asegurados. Cuatro años más tarde, sólo 84 disponían de seguro social. El número de camas de hospital para cada 1 000 habitantes se ha reducido entre 1990 y 1996 al pasar de 2,2 a 1,7. En 1970 era de 3,9

Un país se empobrece cuando sus habitantes sufren víctimas de la violencia y la criminalidad. La tasa total de delitos se incrementó en 2% entre 1991 y 1997, mientras que la tasa de delitos contra las personas aumentó en 19% durante el mismo período. Mientras tanto la proporción de recursos destinada al Poder Judicial bajó de 6% en 1992 a 5,8% en 1997 (Estado de la Región, 1999). Pero más grave aún es la situación de los delitos sexuales, especialmente severos para las mujeres, que pasó de 57 a 73 causas penales por cada 100 mil habitantes entre 1990 y 1996. Las denuncias atendidas por las oficinas de la Delegación de la Mujer pasaron de poco más de 1 700 en 1993 a 15 000 en 1997.

Un país se empobrece cuando las personas no encuentran satisfacción plena de sus aspiraciones laborales y deben localizarse precariamente en trabajos inestables, temporales, parciales y que no ofrecen adecuadas garantías sociales. El porcentaje de población empleada en trabajos independientes se mantuvo en el 18% entre 1990 y 1997. El empleo en pequeñas empresas (menos de 10 ó 5 empleados) pasó de 18% a 23%. Mientras tanto el desempleo aumentó al pasar de 5,4% a 5,9% para el total; lo hizo más intensamente para las mujeres (del 6,2% al 6,8%) y mucho más para los jóvenes de 12 a 24 años al pasar de 8,5% a 11,4%⁴.

Un país se empobrece, por último, cuando los individuos no encuentran oportunidades de movilidad social, o cuando el riesgo de empobrecimiento pende afilado sobre sus cuellos. Datos recientemente generados por un estudio de

la sede de Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, 1999) a partir de la información de las encuestas de hogares de la década de los noventa, muestran cómo el cálculo del efecto sobre el ingreso de las familias no pobres de la probabilidad real de desempleo, crea un umbral de riesgo de empobrecimiento que muestra mayor rigidez que la frontera de pobreza. Mientras ésta se ha reducido, al pasar de 27% en 1990 a 20% en 1998, el riesgo de pobreza pasó de 4% a 12,5% en el mismo período. La reducción de la pobreza en los noventa ha sido contemporánea de la multiplicación por tres del riesgo de empobrecimiento.

Estos datos enuncian una realidad. Y se trata de una realidad explicable en términos de condiciones socioeconómicas. Esto es así sencillamente porque los mundos de la economía y de la sociedad no son procesos independientes. Por esta razón, pensar que el país ha logrado trascender la barrera del empobrecimiento puede conducir a una falta de intervención desde las políticas públicas que no hará más que agravar la situación imperante.

No se trata de una competencia para demostrar el éxito o el fracaso de las políticas económicas de los últimos años. Para eso bastaría con afirmar que el empobrecimiento es la consecuencia del sesgo economicista con que se ha querido entender la problemática del desarrollo de nuestro país. O como lo hace don Eduardo, atribuir al modelo de liberalización económica los efectos positivos y a "patologías sociales" los fenómenos que muestran deterioro social. Cualquier "procedimiento" de política económica se inserta en un modelo de desarrollo y el desarrollo –como recuerda Touraine (1995)– es un proceso que vincula proactivamente democracia, integración social y crecimiento económico.

A mi juicio, el modelo de liberalización económica se propuso el crecimiento económico basado en la apertura comercial y sobre todo en la ampliación de la oferta exterior. Su problema es la unilateralidad, porque ha carecido de un esquema paralelo de desarrollo social. Y los mercados, como está a la vista, no resuelven estos problemas. Una política no produce lo que no se ha propuesto.

A MODO DE CIERRE: SOBRE LA INSUMERGIBLE DEMOCRACIA EN COSTA RICA

Hace tres lustros, John Peeler escribió un ensayo sobre las democracias más sólidas de América Latina: Colombia, Venezuela y Costa Rica. La crisis que agobia hoy a aquellos países es evidente y muestra rasgos de extrema complejidad: guerrillas, narcopoderes, desgaste de los partidos políticos tradicionales, crisis económica. Todo ello combinado con mezclas de caudillismo decimonónico y dominio militar solapado.

Al cabo de los años Costa Rica ha mostrado la fortaleza de su régimen institucional. El mismo que le ha permitido ajustarse a los rigores de la economía internacional preservando la paz y, hasta donde se ha podido, mantener, y en ciertos casos mejorar, la condición social de sus habitantes. Algunos pueden incluso pensar que la infalibilidad institucional es invulnerable y el país, como el Titanic, se define como insumergible.

Pero los acontecimientos de los últimos meses nos permiten captar señales de advertencia, luces de bengala que muestran que algunas cosas no funcionan como debieran. Por esta razón, poniéndome al lado del debate específico sobre las debilidades o fortalezas del llamado “combo energético”, me interesa llamar la atención sobre los procesos que esa disputa, como otras a lo largo de estas dos décadas, ponen claramente en evidencia.

La vulnerabilidad de los materiales

Los soportes estructurales de una sociedad democrática descansan en la legitimación de la acción pública. Ella se origina en dos condiciones: el apego a la ley y el resultado concreto de la gestión pública. No es legítima una acción que se sustenta en la ilegalidad, pero tampoco lo es una que no satisface demandas ciudadanas. Más aún, la demanda ciudadana sistemáticamente desatendida, conduce a la erosión de la legitimidad de la decisión apegada a derecho. Por esa razón la población rechaza con vehemencia acciones políticas aun cuando no se presenten vicios legales.

Tras el telón de fondo de manifestaciones y bloqueos se encuentra un sentimiento de malestar y desconfianza ciudadana originado en el conocimiento de que las decisiones investidas de propósitos loables y que procuran la salvaguarda del bien común, han sido en no pocas ocasiones oportunidades para el lucro personal. El único mérito de la crisis del Banco Anglo es revelar a la ciudadanía con extrema claridad la existencia real del fenómeno de la corrupción y de su emplazamiento en beneficio de grupos de poder.

Es responsabilidad del Estado desarrollar mecanismos que permitan la restauración de la confianza ciudadana. Transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas son tareas esenciales. La transparencia demanda información; la responsabilidad exige compromiso con el cumplimiento de los objetivos propuestos, y la rendición de cuentas, una voluntad clara a favor de la autocrítica y la corrección del curso cuando es necesario.

La nave no gira a tiempo

Después de veinte años de reformas económicas que han propiciado cambios sociales significativos, el régimen político costarricense se muestra estáti-

co. Lo que es peor, incapaz en lo sustantivo de una reforma institucional real. La así llamada reforma del Estado se ha concentrado en los aspectos administrativos de la gestión pública, pero no ha tocado lo esencial del modelo de toma de decisiones. Este modelo basado en un régimen bipartidario presidencialista, en donde la iniciativa legislativa sucumbe ante el dinamismo de la agenda del ejecutivo, está agotado. Ese timón no puede hacer girar la nave.

Los gobernantes lo han sabido desde hace tiempo. Por eso han ocurrido diversos intentos de ampliación de los espacios de toma de decisiones. El más importante y estructurado fue llevado adelante por el actual gobierno con la convocatoria del proceso de concertación nacional. Los resultados fueron muy alentadores aunque su operacionalización se reveló después como problemática. Pero mostraron que cuando es convocada la sociedad civil asume su responsabilidad y tiene capacidad de propuesta, no sólo de resistencia y bloqueo.

Primero los de primera: La conciencia de la desigualdad

El reconocimiento de la diferencia es un elemento esencial del proceso democrático. Y justamente porque no todos están en el mismo piso hay que mantener abiertas las puertas para que todos puedan llegar a cubierta y protegerse de las aguas que suben. De lo contrario, el instinto de supervivencia no conoce límites. Ante la evidencia de que el futuro es sólo una garantía para quienes viajan en primera clase, los demás se van a resistir. Si hay salidas, la resistencia se mitiga y las probabilidades de vivir mejor se reparten entre todos. En este país, los pasajeros de abajo se han dado cuenta de su situación y no están dispuestos a continuar el viaje en situación de extremo riesgo.

Las reformas económicas de los pasados veinte años no han afectado a todos por igual. Algunos han sufrido las consecuencias negativas mientras otros, los menos, han experimentado beneficios multiplicados. De aquí se derivan dos problemas: el primero es que los conflictos sociales pueden posponerse, pero ello no los hace desaparecer. La resistencia campesina es el resultado de tres lustros de “agricultura de cambio” con efectos sociales regresivos. El segundo es que la desigualdad social, como lo reconoce el Banco Mundial, es socialmente más peligrosa que la pobreza. La conciencia de la desigualdad se ha acrecentado en los últimos años y ello sin duda ha estimulado formas de deterioro de la vida en comunidad que no nos pueden pasar por alto: el ajusticiamiento de las víctimas de crímenes comunes y el ensañamiento con que se violenta la vida de los demás, es muestra patente de una desvalorización de la vida humana, sencillamente porque nunca se mata a los iguales.

NOTAS

1. Tomado de Carlos Sojo, "Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social", en Estanislao Gacitúa y Carlos Sojo con Shelton H. Davis (Editores), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José: Banco Mundial-FLACSO, 2000.
2. Véase, entre otros: Teófilo Adolfo Figueroa, *Social Exclusion and Inequality in Peru*. International Institute For Labour Studies, Research Series 104, United Nations Development Programme, 1996. También: ILO-IILS. *Social Exclusion in Latin America*. Lima: Regional Forum, 1995.
3. Este aspecto ha sido ampliamente desarrollado en Alberto Minujin, "Vulnerabilidad y exclusión en América Latina", en Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (Editores), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Colombia: Editorial Santillana (UNICEF, Colección Cuadernos 30 Debate), 1998. Y también en Alberto Minujin y Eduardo Bustelo, "La política social esquivada", en Rafael Menjívar *et al.* (Editores), *Pobreza, exclusión y política social*. San José: FLACSO, 1997.
4. Juan Pablo Pérez Sáinz. *Las cuentas pendientes de la modernización. Tendencias laborales y sus efectos sobre la integración social en el istmo centroamericano*. Documento inédito elaborado en el marco del proyecto "Centroamérica 2020" coordinado por la Florida International University (Miami, EE.UU), el Diálogo Interamericano y el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo (Alemania). San José, mayo de 1999.

BIBLIOGRAFÍA

BOTTOMORE, Tom

1992 "Citizenship and Social Class, Forty Years on", en T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*. London and Concord (Mass.): Pluto Press.

FIGUEROA, Teófilo Adolfo

1996 *Social Exclusion and Inequality in Peru*. International Institute For Labour Studies, Research Series 104, United Nations Development Programme.

FLACSO *et al.*

1995 *Análisis de la exclusión social a nivel departamental. Los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala*. San José: FLACSO, 1995.

FLACSO

1999 *Una visión integral para formular políticas laborales de reducción de pobreza y prevención de riesgo de pauperización en Costa Rica*. San José: FLACSO (mimeo).

LIZANO, Eduardo

1999 *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica, 1982-1994*. San José: Academia de Centroamérica.

MENJÍVAR, Rafael *et al.* (Editores)

1997 *Pobreza, exclusión y política social*. San José: FLACSO.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL

1998 *Sistema de indicadores sobre desarrollo sostenible. Principales indicadores de Costa Rica*. San José: MIDEPLAN-BID.

MINUJIN, Alberto

1998 "Vulnerabilidad y exclusión en América Latina", en Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (Editores), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Colombia: Editorial Santillana (UNICEF, Colección Cuadernos 30 Debate).

MINUJIN, Alberto y BUSTELO, Eduardo

1997 "La política social esquivada", en Rafael Menjívar *et al.* (Editores), *Pobreza, exclusión y política social*. San José: FLACSO.

PÉREZ, Juan Pablo

1999 *Las cuentas pendientes de la modernización. Tendencias laborales y sus efectos sobre la integración social en el istmo centroamericano*. Documento inédito elaborado en el marco del proyecto "Centroamérica 2020" coordinado por la Florida International University (Miami, EE.UU), el Diálogo Interamericano y el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo (Alemania). San José, mayo de 1999.

PRZEWORSKI, Adam

1991 *Democracy and the Market. Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

SEN, Amartya

1995 *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press.

SOJO, Carlos

2000 "Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social", en Estanislao Gacitúa y Carlos Sojo con Shelton H. Davis (Editores), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José: Banco Mundial-FLACSO.

TOURAINÉ, Alain

1995 *¿Qué es la Democracia?* México DF: Fondo de Cultura Económica.

PROCESOS ELECTORALES Y POLÍTICA ECONÓMICA EN COSTA RICA

Juan Manuel Villasuso

Durante los años ochenta y noventa la política económica costarricense mostró un norte bastante claro y definido, signado por la reforma estructural. Su recorrido se inicia durante la aplicación de una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones, que se sustentaba en la industrialización y en un mercado interno ampliado a toda la región centroamericana, y se fue moviendo hacia la construcción de un modelo de apertura comercial que privilegia la diversificación y el dinamismo de las exportaciones, a la vez que plantea la liberalización financiera y la reducción de la intervención del Estado en los diferentes campos de la actividad económica.

A pesar de este tránsito ininterrumpido desde el esquema cepalino hacia el modelo de promoción de exportaciones (que ha tenido diferentes velocidades en las dos últimas décadas, pero que en ningún momento ha sido abandonado o reemplazado), en el análisis coyuntural se observan una serie de inconsistencias o “desviaciones” en la aplicación de la política económica. Estas “desviaciones” coyunturales parecen deberse, en buena medida, a razones políticas más que a circunstancias particulares o a errores involuntarios de los responsables de poner en práctica las medidas económicas.

En este trabajo se examinan esos comportamientos coyunturales de la política económica, que se alejan de los principios orientadores de la reforma estructural (Consenso de Washington), y se plantea la existencia de un ciclo político-económico de largo plazo. Para ello se examina el comportamiento económico durante los últimos años de un conjunto de variables que conceptualmente podrían verse afectadas por el ciclo. También se revisan algunos trabajos sobre esta temática efectuados en el país y se hacen aplicaciones estadísticas para determinar fluctuaciones cíclicas en la administración Figueres Olsen (1994-98).

LAS TEORÍAS DEL CICLO POLÍTICO-ECONÓMICO

Los planteamientos sobre el ciclo político-económico fueron formalizados por primera vez en el año 1975 por Nordhaus (1975), quien sostiene que los políticos (partidos gobernantes) utilizan políticas económicas que aseguren sus posibilidades de ser reelegidos, es decir, sus motivaciones al diseñar e implementar la política económica son esencialmente de tipo electoralista. Este razonamiento tiene sus raíces en la perspectiva teórica de la Elección Pública (*Public Choice*) que enfatiza el hecho de que los políticos tienen intereses particulares y de partido, que se sobreponen al interés general, los cuales tratan de maximizar desde el poder aprovechándose de las instituciones del Estado y de los instrumentos de la política pública.

Los supuestos fundamentales que adopta Nordhaus pueden sintetizarse en dos aspectos: i) los votantes eligen sus representantes políticos sobre la base de los resultados económicos recientes, es decir, son políticamente “miopes” y tienen una memoria decreciente del pasado; y ii) los políticos están restringidos por la existencia de una estructura económica dada, que puede caracterizarse, en términos generales, por medio de una curva de Phillips ampliada (relación inflación-desempleo) con expectativas adaptativas.

Bajo estos supuestos se puede derivar una orientación concreta en la formulación de la política económica: los gobiernos siguen diferentes reglas de política económica en función de la proximidad o lejanía de las elecciones. Esto los lleva a aplicar políticas expansivas antes de la consulta electoral y restrictivas inmediatamente después de haber ganado.

La principal crítica que se le hace a Nordhaus tiene que ver con la miopía de los votantes y a su comportamiento no racional, que cuando llega el momento de ejercer el voto ha olvidado prácticamente el pasado y tiene en cuenta únicamente el presente. Es precisamente la desvalorización del ciudadano que conlleva este planteamiento, la que ha dado lugar a una formulación alternativa desarrollada por Alesina (1989), que parte justamente de la consideración contraria, o sea, de un comportamiento racional del votante.

De acuerdo con Alesina, solo puede justificarse la existencia de un ciclo político económico “largo” (durante varios procesos electorales) si los votantes tienen una información imperfecta sobre algunas características del medio económico, de los objetivos de los políticos o sobre su capacidad para gestionar la economía. De no ser así, sólo podrían existir ciclos político-económicos “cortos”, ya que el votante se daría cuenta de que está siendo manipulado y su reacción ya no sería necesariamente la esperada, lo cual desestimularía a los políticos para continuar con las medidas económicas de expansión-restricción.

También en contraste con la posición de Nordhaus, la denominada “teoría partidista”, surgida a partir del trabajo pionero de Hibbs (1987), se basa en el

supuesto de que los partidos políticos difieren en sus preferencias de política económica según su posición ideológica. Estas preferencias reflejan las supuestas características del electorado, que puede ser clasificado en tres grandes grupos: i) los que tienen una fuerte aversión hacia situaciones inflacionarias (privilegian la estabilidad); ii) los que son contrarios a situaciones de alto desempleo (privilegian el crecimiento); y iii) los que no tienen una postura claramente definida respecto a las dos opciones anteriores, que pueden ser clasificados como votantes “flotantes o indecisos”.

De la teoría partidista se pueden derivar dos corolarios importantes. El primero, que partidos distintos siguen reglas diferentes para definir sus políticas óptimas, y que sus actuaciones estarán influenciadas por el logro de sus objetivos ideológicos, y el segundo, que tanto la variable objetivo (inflación-empleo) como los instrumentos de política económica fluctúan en el tiempo según la alternancia de los partidos en el poder.

Una última concepción teórica relacionada con el ciclo político-económico es la desarrollada por Frey y Schneider (1978), la cual sostiene que los políticos interfieren en el mundo de la economía “sólo cuando los problemas económicos son tan graves que sus posibilidades de reelección se ven seriamente amenazadas o tienen conciencia de que preocupan de forma significativa al electorado, dañando su nivel de popularidad”.

Esta conceptualización, denominada “teoría ecléctica”, tiene como elemento básico el condicionante electoral, dado que hace depender la forma con que el gobierno maneja los instrumentos económicos de su nivel de popularidad en ese momento. Para ello introduce dos escenarios o situaciones: i) cuando los gobernantes consideran que existe un *déficit de popularidad* (el nivel de popularidad está por debajo del umbral mínimo que permitiría al partido seguir gobernando), en cuyo caso se aplicarán medidas de signo expansivo si el problema fuese el desempleo o contractivas si fuese la inflación; y ii) cuando se percibe que existe un *superávit de popularidad*, lo cual dejaría un margen de maniobra para la consecución de objetivos puramente ideológicos, aun cuando estos puedan tener un cierto costo político (pérdida de algún grado de popularidad).

De la teoría ecléctica pueden derivarse al menos dos conclusiones. En primer lugar, que los partidos gobernantes no intentarán influenciar las variables económicas salvo que juzguen que éstas alcanzan unos niveles críticos que exigen la adopción de algún tipo de intervención económica. En segundo término, que la atención del partido en el poder cambia respecto a los objetivos económicos en consonancia con los sentimientos de los votantes y a los niveles de popularidad que se puedan percibir o medir por medio de encuestas.

ALGUNAS PRECISIONES METODOLÓGICAS

La medición del ciclo político-económico consiste fundamentalmente en el análisis del comportamiento de un conjunto de variables económicas durante un período más o menos prolongado. Para hacerlo es necesario, en primer lugar, seleccionar las variables, las cuales deben tener dos características fundamentales: que su comportamiento pueda incidir en la percepción que la población votante tiene sobre el desempeño económico y, la segunda, que esas variables sean susceptibles de manipulación por parte de los centros de toma de decisión. Posteriormente hay que hacer un ejercicio estadístico que consiste en extraer de las series de tiempo, correspondientes a las variables económicas seleccionadas, su componente tendencial.

En cuanto a la selección de las variables, conviene apuntar que no existe un criterio único para hacerlo, ni un conjunto de ellas que pueda calificarse como el más adecuado. En otras palabras, la escogencia de las series que se empleen en el análisis pueden estar cargadas de subjetividades y para un mismo período obtenerse resultados diferentes dependiendo de la escogencia de variables que se haga.

Respecto a las técnicas estadísticas empleadas para eliminar la tendencia, las más utilizadas son: el método de la tendencia lineal, cuadrática, cúbica, primeras y segundas diferencias, y el filtro de Hodrick y Prescott. Las tres primeras consisten en realizar ajustes de regresión por mínimos cuadrados ordinarios de la variable de interés (Y) en función del tiempo (T) con diferentes exponentes para la variable tiempo, ya sea de primero (lineal), segundo (cuadrática) o tercer (cúbica) orden (Muñoz y Kikut, 1994). El método de primeras diferencias tiene por objetivo determinar el patrón de crecimiento de la variable con el fin de localizar fluctuaciones cíclicas. Se trata de obtener la primera diferencia lineal, lo cual permite eliminar la parte de la tendencia que no es estacionaria. Para efectos de determinar si se presenta el ciclo se requiere observar el cambio de signo para la segunda diferencia. El filtro de Hodrick y Prescott elimina la tendencia de una serie mediante el ajuste de una línea que suaviza el comportamiento de la variable en el tiempo, lo cual se hace minimizando el cuadrado de las sumas de las desviaciones, tanto de la variable respecto a la tendencia como de la tendencia entre un período y otro.

Ahora bien, la constatación de la existencia de un ciclo político-económico no solamente puede verse influenciada, como se ha señalado, por la escogencia de las variables a estudiar y por el método estadístico seleccionado, sino también por otros dos factores: la presencia del ciclo económico (*business cycle*) y los *shocks* externos.

Los ciclos económicos son fluctuaciones periódicas en los niveles de actividad económica: “Suele entenderse por ciclo económico a las fluctuaciones

observadas en la actividad económica, medidas normalmente a través del Producto Interno Bruto (PIB), en forma de una sucesión más o menos regular en el tiempo de fases ascendentes o de aceleración y de fases descendentes o de desaceleración en torno al crecimiento potencial” (Cuadrado *et al.*, 1995, 478).

El reconocimiento de la existencia del ciclo económico puede ayudar a entender los valores que asumen las variables en determinado momento cuando se examinan en el contexto de una serie histórica. *A contrario sensu*, el desconocimiento de esta realidad puede introducir distorsiones en la interpretación de los resultados que se obtengan cuando se analiza el ciclo político-económico.

Existen diversas teorías que intentan explicar la existencia de los ciclos económicos. La economía clásica tiene como eje central la separación entre el sector real y el monetario, estableciendo la “neutralidad del dinero” como postulado fundamental y concluyendo que variaciones en la oferta monetaria inciden sobre el nivel de precios pero no modifica el nivel de ingreso real. El modelo keynesiano pone énfasis en la presencia de fricciones institucionales en el sistema económico que afectan la demanda agregada, lo cual puede conducir a situaciones de paro indeseado y capacidad ociosa de las empresas, razón por la que resulta imperativa la aplicación de políticas monetarias y fiscales que propicien la reactivación. El enfoque de las expectativas racionales introduce nuevos elementos en el tanto los agentes económicos tratarán de obtener información que reduzca los niveles de error en la toma de decisiones. A su vez, intentarán predecir las políticas que las autoridades aplicarán en un determinado momento. Solo la parte no esperada de las políticas económicas tendría efectos reales.

Para el cálculo de las fluctuaciones económicas, las variables a considerar pueden agruparse en tres categorías: i) componentes del PIB, ii) precios relativos, y iii) variables nominales. En el caso de Costa Rica se han realizado varios trabajos que estudian la existencia del ciclo económico¹. Las variables de referencia empleadas en estos trabajos han sido esencialmente el PIB trimestral y el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE). Entre las variables seleccionadas están las siguientes: exportaciones e importaciones, gasto del gobierno, crédito al sector privado, medio circulante, depósitos de ahorro y a plazo, permisos de construcción, etcétera.

En lo que concierne a los *shocks* externos, estos pueden afectar de manera significativa el comportamiento económico y la actuación de las autoridades gubernamentales. Al respecto, Rey, Monge y Méndez señalan lo siguiente: “Los efectos de los *shocks* externos se manifiestan como fluctuaciones en las variables que las hace alejarse de su tendencia de largo plazo. Sus efectos sobre las variables macroeconómicas dependerán, en gran medida, de la forma en que los agentes económicos (incluido el gobierno), interpretan la naturaleza del shock. Por consiguiente, parte del componente cíclico observado en el compor-

tamiento de las variables a considerar, puede obedecer no sólo a la manipulación política de un “ciclo político-económico”, sino también a las consecuencias de los *shocks* sobre los mercados domésticos” (Rey, Monge y Méndez, 1998, 82).

Desafortunadamente no existe un modelo formal que permita extraer el efecto de los *shocks* externos de las series de tiempo, razón por la que es necesario considerar y analizar tales eventos al interpretar los resultados que se obtienen del ejercicio estadístico. En este sentido, deben tenerse en cuenta al menos cinco tipos de acontecimientos que han afectado a Costa Rica en las dos últimas décadas: el aumento de los precios del petróleo, ocurridos en 1986-87 y 1990, las variaciones en los precios del café (disminuciones en 1982-83, aumentos en 1986 y nuevas caídas en 1991-92), las fluctuaciones de las tasas de interés en los Estados Unidos (significativa reducción en 1991-92), las variaciones en los “términos de intercambio”, y las ayudas internacionales como soporte de la balanza de pagos (abundantes durante la primera mitad de los años ochenta y que luego se fueron reduciendo paulatinamente).

Tal y como se ha señalado, la existencia de *shocks* externos determinan, en gran medida, la forma en que el gobierno podrá manipular las variables de interés. A manera de ilustración, si al final de un período de gobierno se presenta un alza en los precios del café, el Banco Central tendrá una acumulación de reservas monetarias “extraordinaria”, de manera de que podrá controlar las presiones inflacionarias internas más fácilmente, disminuyendo, por ejemplo, el ritmo de ajuste del tipo de cambio. Un aumento en los precios del petróleo, por el contrario, pondría mayor presión sobre la demanda de divisas, reduciría las reservas monetarias internacionales y estrecharía los márgenes de maniobra del gobierno respecto al tipo de cambio.

EVIDENCIA DEL CICLO POLÍTICO-ECONÓMICO EN COSTA RICA

El ciclo político-económico se puede definir como aquellas fluctuaciones que se observan en ciertas variables económicas que resulta de la manipulación que hacen las autoridades políticas con el fin de mejorar, en el corto plazo, la percepción del electorado acerca de su nivel de bienestar y, consecuentemente, tratar de obtener resultados más favorables en los procesos electorales. En general se puede afirmar que existe un consenso entre los economistas costarricenses sobre la existencia de un ciclo político-económico que se ha observado en el país al menos durante los últimos veinte años.

En Costa Rica, las elecciones para Presidente de la República, Asamblea Legislativa y Municipalidades se llevan a cabo cada cuatro años, por lo que es común que un año antes de la justa electoral el partido en el poder realice gas-

tos extraordinarios como la construcción de infraestructura (parques, carreteras, obras comunales), aumentos salariales reales a los empleados del sector público, reducción de impuestos o aplazamiento de los incrementos en los precios de los servicios públicos, incrementos en algunas de las transferencias más “influyentes” (tales como pensiones, subsidios a la vivienda, transferencias a las universidades, etcétera). Todas estas variables afectan principalmente el nivel de la actividad económica y, por lo tanto, el nivel de empleo de la economía; especialmente en una economía como la costarricense en la que el Estado tiene una participación relativamente alta en la generación del PIB. Por otro lado, el gobierno puede manipular otras variables en el campo monetario que afectan el nivel de inflación y empleo. Por ejemplo, permitir una expansión del crédito al sector privado o de los medios de pago y liberar la presión interna vía balanza de pagos, a través de la desacumulación de reservas monetarias internacionales.

Pero el ciclo no es sólo producto de las medidas económicas discrecionales que adoptan los gobernantes salientes, sino también de las acciones que el gobierno que inicia su mandato se ve obligado a tomar para estabilizar la economía. Por ello, en Costa Rica ya se ha hecho costumbre, durante el primer año de gobierno, la aprobación de *paquetes tributarios* y recortes importantes en el gasto que le permitan a la administración que asume el gobierno balancear en alguna medida los desequilibrios provocados en las finanzas públicas durante el año preelectoral. De igual manera, y debido a los acostumbrados rezagos en los ajustes de los precios de los servicios públicos y a políticas monetarias expansivas en el último año de gobierno, es usual que durante el primer año de la nueva administración se tengan que implementar programas restrictivos para reducir la liquidez en la economía con los consecuentes efectos en las tasas de interés y la caída en el ritmo de crecimiento de la producción.

Un aspecto interesante del ciclo político-económico en Costa Rica es que este no sigue un patrón claramente establecido. Esto quiere decir que la manera en que se busca influir en el nivel de bienestar que percibe el electorado ha sido diferente en las distintas administraciones. En unas se hace énfasis en el incremento del gasto del gobierno, ya sea por medio de mayores salarios o transferencias; en otras se le ha dado mayor importancia a la contención de la inflación, por lo que se observa un ritmo más acelerado de desacumulación de reservas monetarias internacionales o un rezago en el proceso de ajuste que debería seguir el tipo de cambio para mantener su valor real.

Rey, Monge y Méndez (1998, 205) encontraron evidencia empírica de que un conjunto de variables fiscales, monetarias y del sector externo, muestran un comportamiento correlacionado con el ciclo electoral durante el período 1982-1994: variables fiscales (remuneración real total, precio del agua, precio de la gasolina, subsidios y donaciones, transferencias e inversión real en carreteras), variables monetarias (inflación, crédito interno neto, medio circulante), varia-

bles del sector externo (tipo de cambio nominal, cuenta de capital público, importaciones, reservas monetarias internacionales netas, tipo de cambio real) y otras variables (el salario mínimo real y el PIB).

Sin embargo, ese comportamiento no se presentó para todas las variables durante todas las administraciones. Las variables que presentaron ese comportamiento con mayor frecuencia durante el período 1982-1994 fueron: remuneración real total, inflación, salarios mínimos, tipo de cambio nominal, cuenta de capitales públicos neto en todas las administraciones; precio del agua, precio de la gasolina, transferencias y reservas monetarias internacionales en dos gobiernos; y las demás variables antes mencionadas en una administración.

Los economistas citados aplicaron diversos métodos estadísticos con el fin de identificar los períodos en los cuales los valores observados se desviaban de la tendencia, pues según Assel y Larraín (1994, 88) "el ciclo político-económico se presenta cuando se dan desviaciones entre los valores observados y la tendencia". Luego, evaluaron la correspondencia entre los períodos en que se presentaban las desviaciones y el período electoral, para de esta manera establecer la correlación entre ambos. Adicionalmente, en algunos casos en que las variables no presentaban desviaciones de la tendencia con patrones suficientemente claros, analizaron su comportamiento con el fin de establecer la existencia de un patrón de cuasiciclo.

Los métodos utilizados por Rey, Monge y Méndez incluyeron la aplicación de la tendencia lineal, cuadrática y cúbica; el filtro de Hodrick y Prescott; y el cálculo de primeras diferencias para las variables clasificadas como resultado y de segundas diferencias para las variables clasificadas como instrumento. A cada variable se le aplicaron las cinco pruebas posibles para asegurar que su comportamiento era consistente con el patrón del ciclo electoral. El cuadro 1 muestra los resultados obtenidos en la investigación citada. En la última columna del cuadro se detallan los resultados obtenidos por el autor (Villasuso) para la administración Figueres Olsen (1994-98) utilizando únicamente los métodos de tendencia.

CARACTERÍSTICAS DEL CICLO POLÍTICO-ECONÓMICO EN EL PERÍODO 1982-1998

La existencia de un ciclo político-económico sin duda produce contradicciones, desviaciones e inconsistencias entre el proceso de reforma estructural y la política económica aplicada en un determinado momento. Es por ello que se considera conveniente examinar con mayor detalle el ciclo político-económico costarricense, así como analizar el papel que los *shocks* externos tuvieron en la forma en que se produjo ese ciclo en cada período de gobierno. También se revisa brevemente y por separado cada período presidencial.

En materia fiscal:

- Las políticas del área fiscal aplicadas durante el período se concentran en el rezago en el ajuste de las tarifas de los servicios públicos, incrementos salariales "generosos" a los empleados del sector público, aumentos de la inversión pública, mayores montos de las transferencias y subvenciones, elevación de los impuestos y recorte del gasto público (al inicio de los períodos de gobierno).
- En Costa Rica, se ha hecho habitual que con la llegada de un nuevo gobierno se apruebe un *paquete tributario* que incrementa los impuestos. Esto ocurre como respuesta a los altos déficit generados en el año anterior al cambio de poderes. Por lo general, esta elevación de la carga tributaria que pagan los costarricenses se da por la vía de mayores impuestos indirectos tales como el impuesto de ventas o el selectivo de consumo, que resultan los menos polémicos desde el punto de vista de los grupos de presión.
- Con respecto al *gasto total* del gobierno, también es usual que el año antes de las elecciones se produzca una expansión considerable y al año siguiente se presenten recortes sustanciales, especialmente en los rubros asociados a los salarios de los empleados públicos y las transferencias del gobierno.

Cuadro 1
VARIABLES QUE PRESENTARON COMPORTAMIENTO CORRELACIONADO CON EL CICLO POLÍTICO-ECONÓMICO, SEGÚN MÉTODO UTILIZADO PARA DETECTARLO POR PERÍODO DE GOBIERNO

Variables	Monge 1982-86	Arias 1986-90	Calderón 1990-94	Figueres 1994-98
Sector Fiscal				
Inversiones en carreteras		II*	I, II, IV, V	I
Precio de la gasolina		I, III	I, III, IV	II
Precio del agua	IV	II		II
Remuneración real	II	I, II, III, V	I, III, V	I, II
Subvenciones y donaciones		III, IV, V		
Transferencias		II	IV, V	
Sector Monetario				
Crédito interno total		II		I, II, III
Inflación	I, II	I, II, III, IV, V	I, III, IV, V	II
M 2			II	II, III
Sector Externo				
Cuenta de capital público	II	I, II, III, IV, V	I, II, IV, V	I, II
Importaciones		II		I, II, III
Reservas monetarias internac.		II	II	II, III
Tipo de cambio nominal	I, II	II	V	
Tipo de cambio real			II	I, II
Otras variables				
PIB real		II		
Salario mínimo	II	II, III	I, IV	I, III

FUENTE: Rey, K., Monge, F. y Méndez, R., 1998; y elaboración propia en el caso de la administración Figueres Olsen.

NOTA:

* Método empleado: I) Hodrick-Prescott; II) Segundas diferencias; III) Tendencia lineal; IV) Tendencia cuadrática; y (V) Tendencia cúbica.

- Otra variable que es objeto de manipulación son *las tarifas de los servicios públicos*. El año previo al cambio de gobierno se ajustan poco o nada. Aunque esta medida tiene como objetivo influir en el nivel de precios, sus consecuencias también son fiscales porque reducen el superávit de las empresas públicas, incrementando el déficit total del sector público. Como se observa en el cuadro 1, los bienes cuyos precios son manejados políticamente son el agua y la gasolina.
- El incremento en la *inversión pública* es común durante el año anterior a las elecciones. Esto puede interpretarse como una forma de pagar favores políticos a ciertas comunidades “estratégicas” con la construcción de puentes, carreteras, parques, escuelas, etcétera.
- Al igual que la inversión pública, las *transferencias y las subvenciones* son mecanismos muy directos para mejorar el nivel de bienestar de grupos específicos de interés. A manera de ejemplo, es común que el año antes de las elecciones se otorguen gran cantidad de “bonos para la vivienda”, o se incrementen los beneficios para ciertos grupos que ya reciben transferencias, tales como los pensionados, las universidades, etcétera.

En el campo monetario y de precios:

- Con base en el cuadro 1 se puede deducir que la *inflación* es la variable que muestra en una mayor cantidad de años un comportamiento consistente con el ciclo político-económico. Sin embargo, esta es una variable resultado. Las variables que los gobiernos en el período en estudio han manejado en este campo son el crédito interno neto, el medio circulante y el rezago en los ajustes de precios de los servicios públicos antes explicado.
- El *crédito* es una variable que se ha utilizado con discrecionalidad, especialmente para controlar la liquidez de la economía. Esto se lleva a cabo estableciendo límites en el crecimiento de las carteras de los bancos, o mediante variaciones en el encaje legal y las tasas de redescuento. Es usual que durante el año anterior a las elecciones, el Banco Central flexibilice las restricciones en algunas de estas variables para incrementar la liquidez y la demanda agregada, aprovechando que el efecto sobre los precios muchas veces tiene un rezago de entre seis meses y un año. Este mismo tipo de comportamiento se presenta con el *medio circulante*, el cual se ve influenciado más directamente por las operaciones de mercado abierto.
- En resumen, se puede afirmar que el año anterior a las elecciones los gobiernos flexibilizan su política monetaria, con el consecuente efecto sobre el nivel de precios al año siguiente, lo que los obliga a la aplicación de medidas restrictivas para reducir la excesiva liquidez en la economía.

En el sector externo:

- El papel de las variables externas en el ciclo político-económico es el de servir de válvula de escape a las presiones inflacionarias producto de las políticas monetarias más flexibles. Especialmente *la cuenta de capitales públicos* ha mostrado un comportamiento correlacionado con el período electoral. Los gobiernos consiguen recursos en el exterior que les permitan tener reservas monetarias suficientes el año anterior, para ajustar el tipo de cambio a un ritmo menor y así no afectar el nivel de precios interno.
- Precisamente es el *tipo de cambio nominal* una de las variables que mostró mayor correlación con el ciclo electoral, debido al manejo explicado en el párrafo anterior. Con la entrada de un nuevo gobierno es frecuente que se acelere el ritmo de devaluación con el fin de que el colón recupere en alguna medida su “valor de mercado”, y reducir las presiones provocadas por el desequilibrio comercial sobre la balanza de pagos.
- La sobrevaloración temporal del colón provoca un crecimiento fuerte de las *importaciones*, por lo que se agranda la brecha comercial y las presiones sobre el tipo de cambio (o se devalúa o se desacumulan reservas). Es en ese momento cuando entran en acción las *reservas monetarias internacionales*. Si el gobierno ha acumulado reservas (ya sea por entradas de capital público o inversiones extranjeras privadas) podrá posponer, o al menos ajustar en menor medida, el tipo de cambio.
- Cuando asume el nuevo gobierno éste se encuentra con un nivel de reservas disminuido y presiones sobre el tipo de cambio producto del desbalance comercial a causa del crecimiento de las importaciones por la sobrevaloración real del colón. Por ello, es común que se acelere el ritmo de devaluación y se busquen recursos externos (generalmente convenios de estabilización con organismos financieros internacionales) que permitan que el ajuste sea gradual.

Otras variables:

Otra variable que ha sido empleada con fines político electorales durante los cuatros gobiernos han sido *los salarios mínimos*. Esta es una alternativa “barata” para el gobierno porque no le significa egresos y mejora el nivel de bienestar de la población de menores ingresos. Es usual que el año anterior se otorguen incrementos salariales “más allá de lo esperado”. Posteriormente el nuevo gobierno, ante las presiones inflacionarias, ajusta “menos de lo esperado” los salarios mínimos.

CARACTERIZACIÓN DEL CICLO EN CADA UNA DE LAS ADMINISTRACIONES

Administración Monge Alvarez (1982-1986)

Si bien es cierto que el período 1982-1986 fue “extraordinario” porque la economía estaba pasando por una de las peores crisis de su historia y se presentaban simultáneamente grandes desequilibrios en la balanza comercial, alto déficit fiscal, excesiva liquidez y una deuda externa asfixiante, el gobierno al final del período logró superar la mayor parte de estos problemas y recuperar el control de las principales variables macroeconómicas.

Durante el período que se está examinando (1982-98), la administración Monge fue la que mostró menores evidencias de manejo político de las variables económicas, aunque se podría argumentar que se debió a que tenía menos posibilidades de hacerlo. Además, se presentó a su favor una coyuntura importante: la significativa entrada de recursos externos provenientes de los convenios de estabilización, préstamos de emergencia, y donaciones (especialmente de la Agencia Internacional de Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos, USAID), que le permitió enfrentar con mayor holgura los desajustes existentes.

Con respecto a la inflación, el manejo se hizo, por un lado, conteniendo los precios de algunas de las tarifas de servicios públicos, tales como el agua, y mediante el control del ajuste del tipo de cambio, gracias a la acumulación de reservas monetarias producto de la entrada relativamente alta de capitales públicos externos.

Las desviaciones más importantes respecto a la ortodoxia de la reforma estructural se presentaron en el campo fiscal, pues el país se había sometido a un severo ajuste incrementando los impuestos y reduciendo gastos. Sin embargo, los incrementos “dativosos” en los salarios de los empleados públicos y el aumento en el déficit fiscal producto del manejo de las tarifas de los servicios públicos durante el último año, constituyó una desviación en el camino recorrido hasta ese momento.

Administración Arias Sánchez (1986-1990)

Los principales objetivos de esta administración eran consolidar la recuperación económica. Como mecanismo fundamental se estimaba necesario incrementar y diversificar las exportaciones con el objetivo de que fuera sostenible la recuperación. Para ello, se planteó una política monetaria bastante restrictiva con el propósito de recoger liquidez de la economía por todos los medios posibles. Adicionalmente, se siguió una política fiscal expansiva con la finalidad de recuperar el nivel de empleo y continuar la reactivación de la producción.

De nuevo, la entrada de capitales externos públicos constituyó el principal *shock* externo que le permitió a la administración Arias sortear el temporal, y contar con mayores grados de libertad al final del gobierno para manipular algunas de las variables económicas. Si bien es cierto que el entorno económico no le brindó muchas oportunidades a la administración Monge para poder influir más directamente en los resultados de las elecciones, el panorama de la administración Arias fue muy diferente, y la correlación de un número mas elevado de variables así lo muestra, por lo que las desviaciones en la política económica al final del período de gobierno fueron mayores.

En el campo fiscal, la evidencia encontrada señala que todas las variables estudiadas en este campo mostraron un comportamiento correlacionado con el ciclo electoral. Esta manipulación generalizada de las variables de la hacienda pública implicó una seria inconsistencia con la reforma estructural planteada y negociada con los organismos financieros internacionales: el déficit fiscal mostró un incremento considerable debido al aumento de gastos tales como transferencias, subsidios, incrementos salariales “excesivos” a los empleados públicos y el manejo en los precios de los servicios públicos, aspecto en el cual se venía trabajando para reducir su impacto sobre las finanzas del Estado.

En lo concerniente a la inflación, el sector externo jugó un papel muy importante al igual que durante la administración Monge, ya que gracias a las reservas acumuladas por la entrada de capitales públicos fue posible expandir las importaciones, incrementando la brecha comercial, y financiando el desajuste mediante desacumulación de reservas, sin ajustar sustancialmente el tipo de cambio.

Una variable adicional sobre la que se encontró evidencia fue la expansión crediticia, que se había dado con el fin de ampliar la oferta monetaria y por ende la demanda. Esta política monetaria expansiva y el rezago en los ajustes del tipo de cambio significó otra desviación respecto a la reforma estructural de la economía costarricense, ya que después de un esfuerzo de varios años por contraer la liquidez de la economía se retrocedió aceleradamente en ese sentido. Además, el rezago en el ajuste del tipo de cambio, no era consistente con la política de mantener “un valor de mercado” con el fin de no desincentivar las exportaciones.

Administración Calderón Fournier (1990-1994)

Si bien es cierto que el manejo de las variables que se dio al final de la administración Monge no tuvo consecuencias importantes para la administración del presidente Arias, en el caso de la administración Calderón Fournier la situación no fue la misma. El gobierno de Calderón tuvo que enfrentar una situa-

ción difícil en materia fiscal, lo que lo obligó a adoptar una serie de medidas de emergencia para reducir los desequilibrios de la economía. Por una parte, se aprobó un paquete tributario, se recortó el presupuesto y se incrementaron las tarifas de los servicios públicos. En el campo monetario y externo, se aplicó una política monetaria restrictiva con el fin de reducir la liquidez a través de operaciones de mercado abierto, encaje mínimo legal y el redescuento. Se buscaba, en los primeros meses de este gobierno, controlar la inflación y reducir las presiones sobre el tipo de cambio y las reservas monetarias internacionales, razón por la que se aceleró el ritmo de las devaluaciones.

Cuando se analiza el contexto internacional en que se desarrolló la administración Calderón no se puede obviar el efecto que tuvo la baja en las tasas de interés internacionales, que incrementó considerablemente la entrada de capitales privados, especialmente de corto plazo, aliviando la situación cambiaria y de reservas internacionales, permitiendo que durante el segundo año de gobierno y parte del tercero el tipo de cambio se redujera para luego volver a crecer de manera ininterrumpida.

Al igual que la administración Arias, el gobierno de Calderón manipuló casi todas las variables que se consideran en este análisis, y lo hizo de una manera muy parecida a la de su predecesor. Sin embargo, se observa una diferencia importante como consecuencia de la baja en las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, lo cual le permitió tener mayores posibilidades de incidir sobre las variables vinculadas con el sector externo.

En síntesis, se puede afirmar que las desviaciones en la política económica del período 1990-94 respecto a los parámetros de largo plazo de la reforma estructural fueron muy parecidas a las del gobierno de Arias, salvo por algunas excepciones, como fue el incremento en los depósitos previos y las sobretasas para las importaciones. Esto implicó una modificación, aunque fuese de carácter temporal y mientras se estabilizaban las finanzas del fisco, en la política de desgravación arancelaria y apertura comercial que se seguía desde principios de los años ochenta.

Administración Figueres Olsen (1994-1998)

Tal y como sucedió con la administración Calderón Fournier, las consecuencias del ciclo político-económico que tuvo que enfrentar el gobierno de Figueres Olsen fueron significativas, razón por la que aplicó un conjunto de medidas para restringir la demanda tanto por el lado de las finanzas públicas (con el acostumbrado *paquete tributario*) como por la vertiente monetaria. Sin embargo, se presentó una coyuntura interna que agravó aún más la situación: la quiebra del Banco Anglo Costarricense, que representó una emisión equivalente al 1,6% del PIB, ya que el Banco Central debió responder por los pasivos de

dicha entidad. Esto incrementó la magnitud del ajuste, especialmente en el ámbito monetario.

En el campo externo la administración Figueres Olsen contó con una coyuntura internacional favorable. Además, gracias a su estrategia de promoción de la inversión extranjera se logró atraer a empresas de alta tecnología, la más importante de las cuales fue INTEL. Esto significó un incremento considerable en la entrada de capitales (de largo plazo) y en el valor de las exportaciones.

Si bien es cierto que la administración Figueres Olsen defendió enfáticamente la idea de que no había incurrido en manipulación de ninguna de las variables económicas con fines políticos², los resultados obtenidos al aplicar el método de tendencias (lineal, cuadrática y cúbica) a las series de tiempo muestran que sí existió manipulación política y que sí se produjo un ciclo político-económico en esa administración, al igual que en las anteriores.

La manipulación de variables económicas en la administración Figueres Olsen dio principalmente en las relacionadas con el sector monetario, tales como el crédito interno y el medio circulante. También se observa en las variables externas: el crecimiento de las importaciones gracias a la disponibilidad de reservas (producto de la entrada de inversión extranjera directa), las variaciones en las reservas internacionales y el tipo de cambio real. Finalmente, hay indicios estadísticos de que los precios del agua y la gasolina, así como los salarios reales también fueron objeto de manipulación por parte de este gobierno. En el campo fiscal no hay evidencia de un manejo generalizado de estas variables con fines políticos.

CONSIDERACIONES FINALES

A partir de los resultados obtenidos en el análisis estadístico de las series de tiempo de variables económicas que se pueden suponer relacionadas con el ciclo político económico en Costa Rica, es posible hacer algunas reflexiones finales a manera de resumen. También es apropiado hacer un comentario sobre los ciclos político-económicos y los resultados electorales.

La evidencia parece ser sólida en cuanto a la existencia en el país de un ciclo político-económico de largo plazo, ya que al menos en las últimas cuatro administraciones se observa con claridad la manipulación con fines electorales de un conjunto de variables de la economía. Estas variables reúnen los requisitos apuntados de ser simultáneamente relevantes para configurar la percepción que los votantes tienen sobre el desempeño económico y estar bajo el dominio discrecional de las instancias políticas por lo que, en consecuencia, pueden ser calificadas como objeto de utilización "oportunista".

El hecho de que exista un ciclo político-económico de largo plazo puede deberse a: i) la miopía y visión de muy corto plazo de los electores (Nordhaus); ii) la falta de información sobre el funcionamiento de la economía y la capacidad de gestión de las autoridades gubernamentales, tal y como lo conceptualiza Alesina; o iii) lo que nos parece más plausible, al uso de un conjunto amplio de variables económicas que han sido empleadas de manera diferente en las distintas administraciones. Si esta última apreciación fuera correcta, podría significar que los centros de toma de decisión de la política económica nacional han intentado desorientar y confundir a los costarricenses, de manera consciente o inconsciente, respecto a la manipulación de que son objeto en esta materia, utilizando para ello una gama diversificada de instrumentos de política económica.

No obstante lo señalado, y dado que las variables, especialmente las relacionadas con el campo monetario y la inflación se han utilizado, con mayor o menor intensidad, en todas las administraciones, es posible especular que los agentes económicos han ido conformando un modelo de expectativas en cuanto a la política económica que la administración de turno seguirá en un determinado momento. Esta visión se puede sintetizar de la siguiente manera: el primer año de gobierno se caracteriza por una política monetaria restrictiva e incrementos en los impuestos, y por ende una contracción de la demanda, así que es muy probable que los planes de inversión de las empresas sean menos agresivos y contribuyan a generar un ciclo adicional. Por otro lado, los agentes entienden que el último año de gobierno será de expansión de la demanda, bajas tasas de interés y por ende sus planes de inversión estarán condicionados por esta situación que intuyen con base en la experiencia.

Un comentario final que parece relevante hacer antes de concluir es el de la relación entre el ciclo político-económico y los resultados electorales. La existencia de un ciclo no puede vincularse directamente con el triunfo o la derrota en las urnas. Se ha puntualizado que la intención de los políticos al manipular la política económica es la de influir en la visión que los electores tienen sobre la situación económica y sobre las capacidades del gobierno para orientar la economía en la dirección que los ciudadanos consideran como correcta y adecuada. Sin embargo, la influencia real que esos intentos puedan tener sobre la conformación de una imagen de la realidad económica no son fácilmente detectables. Muchos otros factores influyen en ese proceso de construcción de una visión y de elaboración de expectativas: situación macroeconómica (momento del ciclo económico de recesión/reactivación), propaganda de los partidos opositores, impacto de otras políticas públicas, influencia de los medios de comunicación, etcétera. Además, podría afirmarse sin temor a equivocación que las consideraciones económicas no son las únicas que determinan el voto... y tal vez ni siquiera sean las más importantes.

NOTAS

1. Ver, entre otros, los siguientes trabajos: Ana Virginia Azofeifa, *Una metodología para el pronóstico de puntos de cambio cíclico de la economía*, Tesis de Grado, Universidad de Costa Rica, 1983; Ana Virginia Azofeifa, M. Cover y M. Rojas, *Pronóstico de los ciclos económicos*, Banco Central de Costa Rica, 1986; Evelyn Muñoz, "Costa Rica: Aplicación de la técnica de indicadores adelantados para el pronóstico de los ciclos económicos", ponencia presentada en la XXIX Reunión de Técnicos de Bancos Centrales, San José, Costa Rica, noviembre de 1992; E. Méndez y A. Porras "Propuesta de elaboración de un índice adelantado para la evolución de la actividad económica", ponencia presentada en el Seminario de Indicadores Adelantados, 1992; E. Gaba, E. Muñoz, M. Rodríguez, A. C. Kikut y A. G. Azofeifa, "Entendiendo el ciclo económico de Costa Rica", ponencia presentada en la XXX Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, Uruguay, 15-19 de noviembre de 1993; K. Rey, F. Monge y R. Méndez, *El ciclo político-económico en Costa Rica: 1953-1994*, Tesis de Grado, Universidad de Costa Rica, 1998.
2. El Ministro de Hacienda de la administración Figueres, el Dr. Francisco de Paula Gutiérrez Gutiérrez, ha expresado lo siguiente: "Esta forma de actuar dio lugar a lo que se ha denominado el ciclo político-electoral en el manejo de la economía. El rompimiento de esta tendencia fue uno de los aspectos que estuvieron presentes en la agenda de la política económica del gobierno Figueres Olsen y uno de los compromisos que asumí al hacerme cargo de la cartera de Hacienda. Los resultados que obtuvo el país con ese proceder fueron positivos. Basta leer el informe correspondiente al primer año de labores del presidente Rodríguez para comprobarlo", en *El Financiero*, No. 278, 11-17 de setiembre del 2000, página 8.

BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, A.
1989 "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies", en *Economic Policy*, (8).
- ALESINA, A., COHEN, G. y ROUBINI, N.
1991 "Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies", en *National Bureau of Economic Research*, (3830).
- ASSEL, P. y LARRAÍN, F.
1994 "El ciclo político-económico: teoría, evidencia y extensión para una economía abierta", en *Cuadernos de Economía*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, (92).

CUADRADO, J. R. *et al.*

1995 *Introducción a la política económica*. Madrid: Editorial McGraw-Hill Interamericana SA.

FREY y SCHNEIDER

1978 "A Politico-Economic Model of the United Kingdom", en *Economic Journal*, 88.

GABA, E. *et al.*

1993 *Entendiendo el ciclo económico de Costa Rica*. San José: Serie "Comentarios sobre asuntos económicos" del Banco Central de Costa Rica, No.118.

HIBBS

1987 *The Political Economy of Industrial Democracies*. Massachusetts: Harvard University Press.

LUCAS, Robert E.

1976 "Understanding Business Cycles" en Brunner y Meltzer (Editors), *Stabilization of the Domestic and International Economy*. Amsterdam: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 5.

MUÑOZ, E. y KIKUT, C.

1994 *El filtro de Hodrick y Prescott: una técnica para la extracción de tendencias de una serie*. San José: Banco Central de Costa Rica.

NORDHAUS, W. D.

1989 "Alternative Models to Political Business Cycles", en *Brookings Papers on Economic Activity*, (2).

1975 "The Political Business Cycle", en *Review of Economics Studies*, 42, (130).

REY, K., MONGE, F. y MÉNDEZ R.

1998 *El ciclo político-económico en Costa Rica: 1953-94*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en economía. San José: Universidad de Costa Rica.

ROGOFF, K. y SIBERT, A.

1988 "Equilibrium Political Budget Cycles", en *Review of Economic Studies*, (55).

VILLASUSO, Juan Manuel

2000 *Reformas estructurales y política económica en Costa Rica*. Santiago: Serie "Reformas Económicas" de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), No. 64.

QUINTA PARTE:

CAMBIOS SOCIALES Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

LA CONTRIBUCIÓN DE LOS MOVIMIENTOS DE MUJERES CONTEMPORÁNEOS A LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA COSTARRICENSE: MIRANDO HACIA EL FUTURO

Ana Cecilia Escalante Herrera

“Las mujeres somos siempre las pactadas, las mediadoras de los pactos entre los varones y nunca los sujetos del pacto. Así pues, nada más revolucionario desde el punto de vista antropológico [...] que el hecho de que las relaciones de poder entre el género sexo masculino y el femenino, en la especie llamada *homo sapiens*, estuvieran equilibradas [...]”

Celia Amorós

INTRODUCCIÓN

Uno de los requisitos necesarios para el fortalecimiento de la democracia es la participación activa de la sociedad en los procesos políticos y decisorios, y los movimientos de mujeres contemporáneos constituyen uno de los pilares fundamentales de las sociedades democráticas.

El ejercicio de la ciudadanía política de las mujeres en el espacio público moderno en Costa Rica puede ser analizado, a grosso modo, en tres momentos históricos: el primero se extiende desde el inicio de las luchas sufragistas hasta 1949; el segundo corresponde al período que va desde la conquista del voto femenino hasta 1985; el tercero se inicia en este último año con la aplicación de las Estrategias de Nairobi para el Avance de las Mujeres y llega hasta la actualidad.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Costa Rica, como país miembro de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), también ha ratifi-

cado las declaraciones y convenios aprobados por ambos organismos, entre ellos: la Convención sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, declarada por la OEA en 1948; el Tratado sobre Derechos Civiles y Políticos; la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, aprobada por la ONU en 1952, y firmada por Costa Rica en 1967. Esta convención ratifica el derecho de las mujeres a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones que los hombres y sin discriminación alguna, así como su elegibilidad para todos los organismos públicos y su derecho a ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la ONU en 1979, la cual entra en vigor en 1981.

La Declaración del Año Internacional de la Mujer, por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1974, puede considerarse como un hito histórico, en el nivel internacional, en el relevamiento de las nociones sobre el lugar, el rol y la posición de las mujeres en las sociedad.

Las Estrategias de Nairobi para el Avance de las Mujeres fueron adoptadas en la conferencia mundial que se realizó en julio de 1985, en Nairobi (Kenia), con el propósito de revisar y evaluar los logros de la Década de Naciones Unidas para la Mujeres, en términos de los ejes definidos como centrales: igualdad, desarrollo y paz. Estas estrategias fueron aprobadas, por consenso, por los 157 Estados miembros de la ONU representados en la Conferencia y fueron luego adoptadas por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1985. Las Estrategias de Nairobi para el Avance de las Mujeres durante el período que va del año 1986 al año 2000, presentaban medidas concretas tendientes a superar los obstáculos para alcanzar los objetivos y las metas de la Década en términos del avance de las mujeres.

Otro hito histórico importante fue la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en 1993 en Viena (Austria). En esta conferencia los “derechos de las mujeres” fueron finalmente reconocidos como “derechos humanos internacionales”.

La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, se celebró en Beijing (China), diez años después de la adopción de la Estrategias de Nairobi. En esta conferencia el movimiento internacional de mujeres defendió los logros alcanzados hasta entonces frente a muchos intereses opuestos de parte de gobiernos, grupos religiosos o fundamentalistas y los medios de comunicación. Esta conferencia legó al movimiento de mujeres una agenda política bastante específica para dialogar y negociar con los gobiernos y otros actores de la sociedad civil. Esencialmente, la agenda consiste en traducir los acuerdos de Beijing en políticas públicas y seguir luchando por la justicia de género.

Sobre la participación de las mujeres en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing defi-

nió los siguientes *objetivos estratégicos* (ONU, 1995): adoptar medidas para garantizar a las mujeres igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones; aumentar la capacidad de las mujeres de participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos; crear o fortalecer mecanismos nacionales y otros órganos gubernamentales para el adelanto de las mujeres; integrar perspectivas de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales; preparar y difundir datos e información destinados a la planificación y la evaluación desagregados por sexo.

En este contexto, los movimientos nacionales de mujeres asumen el reto de asegurar el compromiso de la sociedad civil para afirmar la ciudadanía plena de las mujeres, rechazando las muchas formas en las que todavía las mujeres son excluidas y subordinadas. Otra forma de afirmar la ciudadanía plena de las mujeres es reconociendo las razones de su rebelión y sus contribuciones a la democracia (Vargas Valente, 1998).

EL CONTEXTO NACIONAL

Desde 1985, el reconocimiento del vínculo de las mujeres con el desarrollo democrático –siendo éstas aproximadamente la mitad de la población en todos los países del mundo– ha cambiado profundamente la realidad social y política. También ha cambiado las percepciones de las mujeres sobre el desarrollo económico, social y político.

Hay quienes afirman que todavía existen sólo “unos pocos enclaves iluminados” en los cuales la conciencia sobre la igualdad de derechos de los géneros ha calado, modificando la concepción tradicional de democracia.

No obstante, se puede también afirmar que la aceptación de que la democracia y los movimientos políticos de las mujeres van de la mano, ha empezado a surgir lenta, pero persistentemente. La noción de que no puede haber democracia sin la participación de las mujeres está abriendo brecha en la conciencia histórica de la humanidad.

En Costa Rica, según una encuesta de UNIMER¹, las respuestas a la pregunta “¿por qué la mujer no tiene participación real en política?” se distribuyen así: por el machismo (40,8%); por discriminación (18,1%); por falta de influencia (14,2%); por falta de liderazgo (5,0%); porque la política es para los hombres (4,2%); porque sobresalen más los hombres (4,2%); otras (13,5%).

En este último período, los diversos movimientos de mujeres en Costa Rica se han abocado a la promoción de un modelo alternativo de democracia, con base en la construcción de formas de vida equitativas y sostenibles.

Mi ponencia se centrará en el análisis de estos procesos de influencia política y su contribución a la construcción de la democracia costarricense.

En junio de 1949 se logró el reconocimiento formal de los derechos civiles y políticos de las mujeres costarricenses, plasmados en la Constitución Política que desde entonces se encuentra vigente. Esto fue el resultado de una larga lucha de movimientos de mujeres, apoyados por dirigentes políticos visionarios, que insistieron en la necesidad de reconocer su derecho de elegir y ser elegidas para el desempeño de la función pública, desde finales del siglo diecinueve y principios del siglo veinte.

La condición de ciudadanas reconoce, además, los "derechos supletorios": el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la petición ante los poderes públicos y el derecho de reunión y de asociación.

Así, en julio de 1950, por primera vez en la historia, las mujeres hicieron efectivos sus derechos políticos en un plebiscito regional.

La Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer –conocida como "Ley de Igualdad Real"–, fue aprobada por la Asamblea Legislativa en 1990 y constituye la materialización de las disposiciones de la llamada Convención de las Mujeres (1979). Pese a las modificaciones sufridas durante su trámite parlamentario, esta ley contiene numerosas disposiciones tendientes a lograr la plena participación de las mujeres y asegurarles el acceso a cargos públicos y decisivos, históricamente monopolizados por los hombres. No hay duda de que esta ley ha marcado una huella indeleble en la tradición democrática costarricense. Así lo valora la ex primera dama de la República, doña Margarita Penón, protagonista principal del movimiento político que culminó con la aprobación de este importante instrumento jurídico:

"La Democracia es al mismo tiempo una realidad y un ideal. Implica una constante lucha y una necesidad de superación. Los cien años de vida democrática en Costa Rica han cubierto su historia de conquistas en la búsqueda de la participación efectiva de las mujeres en el quehacer político, social y económico ... La aprobación de esta ley es condición indispensable para iniciar el verdadero camino hacia el ideal de justicia humana solidario con los derechos de las mujeres ..." (Fundación Arias para la Paz, s. f.).

Efectivamente, este instrumento es una condición indispensable, pero no suficiente, para transformar la realidad en la dirección de ese ideal democrático:

"La igualdad real entre los géneros no se alcanza con un enunciado legal. Así como los mandatos constitucionales son esenciales, pero no suficientes, para asegurar la realidad de la Democracia, tampoco la histórica aprobación de esta ley es por sí sola garantía de la igualdad de oportunidades y la eliminación de las discriminaciones respecto de la mujer. Pero sin la existencia del sustrato formal, de este poderoso instrumento jurídico ... las aspiraciones democráticas en favor de la igualdad real se desarrollarían mucho más lentamente ..." (Fundación Arias para la Paz, s. f.).

El carácter histórico de este hecho está dado precisamente por la participación de un movimiento amplio de mujeres y sus organizaciones en el proceso de discusión pública del proyecto de ley:

"Esa movilización nacional de opinión pública cambió a Costa Rica. Los problemas de la mujer se comenzaron a asumir como problemas de la sociedad ... sentó las bases para que en adelante se realizara un trabajo conjunto de mujeres desde el gobierno y la sociedad civil..." (Trejos, 1995).

Se puede resumir así el contexto histórico internacional y nacional en el que se ubica y explica la contribución de los movimientos de mujeres contemporáneos en la construcción de la democracia costarricense.

CONTEXTO TEÓRICO

Parto del supuesto de que *la democracia es un fenómeno social que está continuamente en construcción* y que, en ese proceso, los diferentes movimientos sociales, en su dinámica interacción con el Estado, contribuyen a definir y construir la democracia.

En varios momentos de la historia mundial de la construcción de las democracias reales, movimientos sociales particulares han jugado un papel especial. Para mencionar algunos: el movimiento de abolición de la esclavitud, el movimiento sindical, el movimiento en favor de los derechos de las mujeres (Markoff, 1996).

Reconocemos como *movimientos sociales* a aquellas iniciativas que presentan un reto *abierto, colectivo y sostenido* frente a las formas tradicionales de poder. Un movimiento social es *abierto* en la medida en que presenta una demanda explícita al cambio; es *colectivo* en la medida en que es un grupo organizado el que hace la demanda, y es *sostenido* en la medida en que lo constituye más de un solo evento o un número pequeño de eventos aislados (Markoff, 1996).

La discusión en torno a la participación política de las mujeres también tiene como referente teórico el debate acerca de las transformaciones en los conceptos de ciudadanía y de esfera pública, así como los procesos de expansión de la democracia y las críticas a ésta emanadas del movimiento feminista.

Según Anne Phillips (Phillips, 1996), para la corriente de "la democracia participativa", la meta esencial es la ampliación de las posibilidades de participación de la población en los procesos de tomas de decisiones. De manera que la existencia de la ciudadanía depende de tres factores esenciales (Moreno Cárdenas, 1997): el Estado de derecho, un espacio público de expresión, y las condiciones materiales mínimas que incluyen las posibilidades económicas y culturales.

Elsa Moreno Cárdenas constata dos hechos fundamentales para la participación política de las mujeres en el nuevo milenio (Moreno Cárdenas, 1997). En primer lugar, que el derecho al voto no les dio igualdad política, como lo demuestra su escasa participación en los niveles de decisión política. En segundo lugar, que no puede haber igualdad política y, por tanto, democracia, mientras subsistan las desigualdades entre hombres y mujeres en las demás relaciones sociales, y en particular en la esfera doméstica o privada.

El objetivo, entonces, es ampliar el concepto de democracia, incluyendo en ella la equidad en las relaciones de poder en todas las esferas sociales, y en particular en la doméstica o privada. Sin embargo, el logro de este objetivo no es posible alcanzarlo por fuera del sistema político vigente, por lo que la acción política de las mujeres en este fin de siglo deberá enmarcarse en el actual contexto político de los países, teniendo que afrontar como retos (Moreno Cárdenas, 1997): lograr el desarrollo de una ciudadanía activa de las mujeres que contribuya al cambio de la actual forma de ejercicio político y que haga realidad el concepto de democracia; y lograr una inserción activa y equitativa de ellas en los espacios de poder dentro de los mecanismos de intermediación política con el Estado (partidos políticos).

Los esfuerzos por conformar un concepto elástico de ciudadanía, es decir, una noción altamente inclusiva y en contra de todo tipo de discriminación, perfilan el horizonte del tipo de ciudadanía al que aspiran los movimientos de mujeres.

En este sentido, surgen como relevantes las críticas que han surgido desde el movimiento feminista en lo que refiere al carácter androcéntrico (Brullet Tenas *et. al.*, 1995)² y elitista sobre el cual se erigió esta institución social, en virtud de que sus cimientos excluyentes se contraponen al ideal de ciudadanía al que se apuesta hoy en día.

En relación con lo anterior, las observaciones feministas parten de que el producto supremo de la Revolución Francesa, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, comprueba la exclusión de las mujeres de los siglos XVIII, XIX e inicios del XX de la categoría de ciudadanas y, por ende, la negación de los derechos inherentes a esa condición.

De manera que los ideales de libertad, igualdad, fraternidad y soberanía popular, pilares del régimen de democracia representativa predominante en el occidente capitalista, fueron originalmente concebidos como derechos masculinos, en tanto que constituyen el producto de un poder masculino.

Podemos decir, entonces, que el “contrato social” ha sido entre los Estados y los hombres: las relaciones de las mujeres con el Estado y el poder han sido indirectas y mediatizadas por estos.

No es casualidad que la estructuración política e institucional del Estado costarricense se haya llevado a cabo de forma tal que excluyera de la categoría

de “ciudadanos” a la mitad de la población del país, las mujeres, lo cual tiene resonancia hasta nuestros días, como veremos a continuación.

LOS MOVIMIENTOS DE MUJERES CONTEMPORÁNEOS EN COSTA RICA

Estado del arte

Pese a que el tema de la participación política de las mujeres está actualmente en boga, en Costa Rica son pocos, pero importantes, los estudios que documentan el proceso de conquista de la ciudadanía femenina, así como los obstáculos que enfrentan las mujeres en el ascenso hacia puestos de elección popular y otros cargos de jerarquía en el sector público.

Macarena Barahona (1994), en su libro *Las sufragistas de Costa Rica*, rescató el proceso de lucha de las mujeres por el reconocimiento de sus derechos políticos, el cual cristaliza formalmente con la promulgación de la Constitución de 1949.

Elsa Moreno Cárdenas (1995), en *Mujeres y política en Costa Rica*, realizó un estudio sobre la participación política de las mujeres en los siguientes ámbitos sociales: los poderes del Estado, los partidos políticos, las organizaciones sociales y las organizaciones de mujeres. También llevó a cabo entrevistas a profundidad con algunas mujeres que han desempeñado puestos de poder político, tomando como ejes de análisis su ubicación socioeconómica, caracterización y trayectoria; su actitud y opinión sobre política y poder; y su nivel de conciencia de género. Finaliza su trabajo con un análisis de los principales obstáculos para el acceso femenino a puestos con poder de decisión política y una propuesta de acción para su superación.

Ligia Delgadillo (1997), por su parte, en su tesis de Maestría en Estudios de la Mujer, titulada *Las mujeres en los partidos mayoritarios de Costa Rica. El caso del Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)*, investigó sobre las limitaciones que enfrenta la participación política femenina dentro de las estructuras de los partidos políticos mayoritarios.

El Programa Regional La Corriente realizó una investigación que aporta una caracterización del movimiento de mujeres y el feminista, y sus estrategias para su fortalecimiento como sujeto social y político. Se trata de una investigación novedosa, realizada por un equipo interdisciplinario centroamericano en dos niveles: el nacional y el regional. Da cuenta de lo diverso y de lo común de nuestras realidades nacionales, así como de las distintas expresiones y modalidades de organización que asume el movimiento en cada país y en el conjunto de la región centroamericana. Sus resultados se han publicado en el libro

Movimiento de mujeres en Centroamérica (PRC, 1997). Según este estudio, en Centroamérica se han alcanzado importantes logros para la igualdad femenina, como resultado de una estrategia de luchas combinadas, incorporando en diversos grados los insumos del quehacer académico, las experiencias de los movimientos sociales de base y la elaboración de políticas públicas. La segunda mitad de la década de los ochenta constituye el período clave en la constitución del movimiento de mujeres en Centroamérica, lo que se evidencia en la aparición de nuevas organizaciones y, en general, de una mayor presencia de las mujeres en la esfera pública (PRC, 1997, 49). Pero concluye que hay un factor central que da pie para hablar de un movimiento de mujeres a partir de este momento —a pesar de que en el pasado se desarrollaron importantes luchas de las mujeres en torno al sufragio, la tierra, la vivienda y el trabajo— como es la toma de posición a partir del género frente a la de clase, o sea, la movilización de las mujeres en razón de necesidades comunes y específicas derivadas de su condición de mujeres, independientemente del sector o clase social de pertenencia (PRC, 1997, 49).

Rosalía Camacho (1998), con su libro *Sintonizando la conciencia, el voto y los puestos de decisión. Las mujeres y la política en Costa Rica*, hace una contribución a los esfuerzos tendientes a profundizar en los mecanismos y factores que promueven el acceso de las mujeres a los puestos de decisión, a la luz de las reformas al Código Electoral que establecen porcentajes de participación de las mujeres tanto en las instancias internas de los partidos políticos, como en las listas de elección popular⁵.

De esta forma, se ha logrado una mejor comprensión de la dinámica y los factores que sustentan la desigualdad de género en la participación política de las mujeres y ha adquirido una mayor legitimidad la investigación académica sobre estos temas.

Participación política de las mujeres en Costa Rica

En Costa Rica, es un hecho que las mujeres participan en número creciente como electoras y en diversas actividades sociales y económicas, con lo cual se derribaron algunas de las barreras formales o explícitas. Estadísticas del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) lo confirman: mientras que en 1982 el porcentaje de mujeres sin votar era de un 11,24 por ciento, tres elecciones después éste se redujo a 9,10 por ciento. En el caso de los hombres, a partir de las elecciones de 1990, el nivel de abstencionismo comienza a elevarse y pasa de un 8,80 por ciento en ese año a 9,80 por ciento cuatro años después, lo cual es un fenómeno que todavía necesita ser explicado. En la tabla sobre votos emitidos en 1994 (anexo 1), con base en *Estadísticas del sufragio 1994* del TSE, el porcentaje de votos emitidos con respecto al total de hombres inscritos en el padrón

electoral, fue de 80,4%, mientras que el porcentaje de votos emitidos con respecto al total de mujeres inscritas en el padrón electoral subió a 81,8%.

Elsa Moreno Cárdenas (1995) revela que en el período 1982-1994 se presenta un importante mejoramiento en la participación electoral de las mujeres de la zona rural, reduciéndose la diferencia en los índices de abstención entre hombres y mujeres de 3,6 por ciento (en 1982) a un 1,5 por ciento en 1994.

La misma investigadora descubre que también hay un descenso en la diferencia de la participación entre sexos en la zona urbana. Así, hace 14 años la brecha era de 1,7 por ciento. Para 1994, apenas se registró un 0,4 por ciento, debido al aumento del voto femenino.

Se puede asimismo analizar el nivel de abstencionismo por provincia, según *Estadísticas del sufragio 1994* del TSE. En Guanacaste, 16,5% es el abstencionismo de los hombres y 15,1% es el de las mujeres; en Puntarenas, 23,2% el de los hombres y 22,4% el de las mujeres; en Alajuela, 16,0 el de los hombres y 15,0 el de las mujeres; en Heredia, 17,2 es el de los hombres y 14,7 el de las mujeres; en San José, 20,8 el de los hombres y 19,2 el de las mujeres; en Cartago, 16,3 el de los hombres y 16,2 el de las mujeres; en Limón, 27,3 el de los hombres y 25,7 el de las mujeres. De manera que en todas las provincias el abstencionismo fue más alto en el caso de los hombres que en el de las mujeres, siendo que las brechas siguen el siguiente orden de mayor a menor: en Heredia (2,5), Limón (1,6), San José (1,6), Guanacaste (1,4), Alajuela (1,0), Puntarenas (0,8), y Cartago (0,1).

La combinación de varios factores puede explicar este aumento de la participación femenina en las elecciones nacionales:

- La creciente incorporación de las mujeres al proceso productivo.
- El aumento en los niveles educativos de las mujeres.
- La aplicación del Capítulo II de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, el cual dicta que: “Los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales”.
- El TSE ha facilitado el proceso de cedulaación y de llevar las urnas a las zonas rurales.
- Los políticos varones en general han aceptado la participación política de la mujer más por conveniencia política, para engrosar las urnas electorales a favor de un candidato, que por convicción.

Las mujeres costarricenses han participado activamente en política desde el siglo pasado. Su participación ha venido aumentando dentro de los partidos políticos tradicionales y otros espacios económicos, sociales y políticos.

Sin embargo, su representación en puestos de decisión y dirección dista mucho de ser equitativa. En la práctica aún quedan muchos obstáculos que vencer para que se logre la igualdad de condiciones para la participación política de las mujeres en procesos nacionales e internacionales.

En la tabla sobre mujeres en la Asamblea Legislativa (anexo 2), según datos del Servicio Parlamentario de la Asamblea Legislativa (1999), de los 57 diputados, sólo 4 (7,0%) eran mujeres en el período 82-86; 7 (12,3%) en los dos períodos siguientes (86-90 y 90-94). En los últimos períodos (94-98 y 98-02) el número de mujeres diputadas aumenta a 9 (15,8%) y a 11 (19,3%) respectivamente.

La desigualdad se da también en el caso de la presidencia de los concejos municipales para el período 1998-2002 (INAMU, 1998). En San José, los puestos son ocupados por 16 hombres y cuatro mujeres; en Alajuela, la relación es de 10 a 5; en Cartago, de 5 a 3; en Heredia, de 7 a 3; en Puntarenas, de 8 a 3; en Limón, de 4 a 2; y en Guanacaste, de 11 a 0.

Semejante es la realidad de la participación de las mujeres en los diferentes niveles de organizaciones sociales (asociaciones de desarrollo comunal, sindicatos y cooperativas). El promedio porcentual de participación de las mujeres como afiliadas es de 38%; como integrantes de las juntas directivas es de 21%; y como presidentas es de 14% (Brenes De Langton, 1997).

Los datos y los diversos estudios sobre el tema han llevado a reflexionar sobre el papel que ha asignado a las mujeres el ejercicio tradicional de la política, y sobre la necesidad de participar y de aportar a la construcción de la ciudadanía desde el punto de vista de las mujeres, y sobre la urgencia de transformar la cultura política nacional (Camacho, 1998).

Es por eso que el pensamiento formulado en la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer debe penetrar la cultura costarricense y concretarse en pautas de comportamiento. Socialmente, la Ley debe hacerse presente en la mentalidad que inspira y gobierna las instituciones, a fin de alimentar la visión del mundo del pueblo costarricense. En la aplicación de esta ley el papel prioritario lo debemos asumir todas las personas y organizaciones que tenemos la responsabilidad histórica de la defensa de los derechos de las mujeres. La Ley tiene una profunda dimensión política en sentido pleno, ya que su tarea es la de conducir a la sociedad hacia metas más equitativas (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano). De manera que ha sido al movimiento de mujeres costarricenses al que le ha correspondido asegurar que la Ley y su espíritu alcance no solamente a los gobernantes y a los tribunales sino también a la sociedad.

El movimiento de mujeres en Costa Rica

Según el estudio realizado por Lorena Camacho y Lorena Flores (PRC, 1999), el movimiento de mujeres en Costa Rica se puede caracterizar como un "movimiento social en desarrollo". Estas autoras concluyen que: "... es indudable la existencia del movimiento de mujeres costarricense, no obstante persisten debilidades y dificultades, como en cualquier otro proceso histórico ...".

Destacan entre sus principales fortalezas: la construcción de una conciencia e identidad de género; los aportes significativos en la creación de nuevos imaginarios sociales que contemplen una sociedad más democrática; la creación y activación de nuevas organizaciones e instituciones; la mayor presencia de las mujeres y sus demandas en la esfera pública; los mayores niveles de apertura en ciertos espacios mixtos, fundamentalmente en organizaciones no gubernamentales, instituciones gubernamentales y organismos internacionales; los avances significativos en la construcción de identidades sociales y de género; los mayores niveles de conciencia social acerca de la discriminación de las mujeres y en la lucha por la no violencia; la creación de legislación hacia la igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres y, en general, un marco institucional favorable (PRC, 1997, 504).

Lo que señalan como una debilidad importante es: "... la construcción de identidad del movimiento en tanto sujeto social y político portador de un proyecto emancipatorio. Situación que le marca límites a su virtual potenciamiento en el campo de su fortalecimiento interno en todos los ámbitos, como en el de las alianzas con otros actores sociales, los partidos políticos, el Estado y sus instituciones, y en su capacidad de propuesta, incidencia y movilización ..." (PRC, 1997, 505).

El Grupo Agenda Política de Mujeres

El Grupo Agenda Política de Mujeres es una iniciativa tendiente a superar la anteriormente señalada debilidad. Ha generado lo que hemos reconocido como un *movimiento abierto, colectivo y sostenido*.

Es *abierto*: surge en 1997 a partir de la necesidad compartida de "la participación de las mujeres en los procesos de incidencia política" (Peinador, 1999). En su agenda plantea una serie de propuestas con las cuales "pretende aportar a la construcción de una sociedad más equitativa, democrática y pluralista" (Grupo Agenda Política de Mujeres, 1996, 7).

Es una expresión *colectiva* del movimiento de mujeres costarricenses: inspiradas en múltiples voces, experiencias y aportes de diversas mujeres que participan en organizaciones de mujeres y en instancias mixtas, en instituciones estatales y de forma autónoma, pero unidas por "el compromiso, la voluntad y

la responsabilidad ética de tener presencia en el escenario público y político” este grupo se define como “una expresión del movimiento de mujeres autónomo y diverso”. Su motivación proviene de la evaluación de sus experiencias previas, pero también por la influencia de otros grupos semejantes en Centroamérica, que venían desarrollando procesos de trabajo sobre agendas políticas en sus propios países.

Su acción política ha sido *sostenida*: a pesar de que la convocatoria inicial se hizo “con la intención expresa de crear un grupo cuyo eje fuera la incidencia política en la coyuntura de las elecciones presidenciales de 1998, se constituye en una iniciativa capaz de reunir una gran diversidad de mujeres y sus organizaciones para realizar una acción política sostenida, desde los intereses estratégicos de las mujeres”.

Un eslabón en la lucha por la equidad social es la creación del Instituto Nacional de las Mujeres en mayo de 1998, como conclusión de una ardua lucha del movimiento de mujeres para dotar de mayor autonomía y jerarquía política a lo que fue el Centro Nacional para el Mejoramiento de la Mujer y la Familia, órgano adscrito al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes desde 1976. A pesar del descontento inicial porque se había cercenado del proyecto de ley algunos de los instrumentos que garantizaban la participación activa de la sociedad civil en los procesos decisorios y de consulta, se continuó apoyando la gestión pública del Instituto, la cual se expresa en sus fines primordiales: primero, “... formular e impulsar la política nacional para la igualdad y equidad de género, en coordinación con las instituciones públicas, las instancias estatales que desarrollan programas para las mujeres y las organizaciones sociales”; segundo, “... proteger los derechos de las mujeres consagrados tanto en declaraciones, convenciones y tratados internacionales como en el ordenamiento jurídico costarricense ...”. También se realizó una presión política exitosa de parte del movimiento de mujeres, con el propósito de volver a dotar a esta institución de una de sus características de gestión democrática: la representación de las organizaciones no gubernamentales en su junta directiva.

Bajo la expresión de Foro Autónomo de Mujeres, el Grupo Agenda Política de Mujeres participó como protagonista, en alianza con otros sectores sociales, en el Proceso de Concertación Nacional (1998-1999), especialmente en las comisiones de trabajo sobre los temas de telecomunicaciones, pensiones, corrupción y desarrollo rural.

Un proceso concreto de incidencia política lo constituyó la participación del Grupo Agenda Política de Mujeres en la modificación del proyecto de reglamento de esterilizaciones. En julio de 1998, el Grupo acuerda: tomar posición pública y oficial ante este proyecto de reglamento; convocar a otras organizaciones sociales, para que conozcan y compartan la posición del Grupo; instar a los representantes gubernamentales correspondientes, para que cualquier

decisión al respecto se tome sobre la base de la opinión de las y los asegurados del Régimen de Enfermedad y Maternidad, en su calidad de contribuyentes y usuarios del sistema, y no a partir únicamente de la opinión del Colegio de Médicos y sus asociaciones (Peinador, 1999).

En octubre de 1999, una resolución del TSE estableció la obligatoriedad de respetar el mínimo del 40% en la participación de las mujeres en puestos políticos elegibles. Esta resolución representó un importante golpe contra la discriminación que experimentan las mujeres, ya que queda claramente establecido que los partidos políticos tienen la ineludible obligación de respetar los parámetros indicados para las papeletas de diputados, regidores y síndicos. El Grupo Agenda Política de Mujeres, junto con otras expresiones del movimiento de mujeres, defendió, entre otros, los siguientes argumentos en favor de las cuotas (Camacho y Serrano, 1997): las cuotas son un mecanismo efectivo para lograr a corto plazo una mayor participación de las mujeres en las estructuras de decisión y representación de las organizaciones políticas y poderes del Estado; las cuotas han mostrado ser el único mecanismo que puede ser sujeto de regulación jurídica, de evaluación y comprobación práctica y concreta; el sistema de cuotas es un mecanismo transitorio que se aplica ante la existencia de situaciones de discriminación real en contra de las mujeres, y una vez que estas situaciones se hayan superado, la medida cesará. También se argumentó a favor de las cuotas, desde el Instituto Nacional de las Mujeres, lo siguiente (INAMU, 2000): las cuotas no son incompatibles con las votaciones populares y directas; si no se garantiza un porcentaje de mujeres como delegadas distritales, es más difícil cumplirlo luego para las delegaciones cantonales y provinciales.

Más recientemente, el Grupo Agenda Política de Mujeres, el Foro Autónomo de Mujeres, y muchas otras mujeres organizadas con el nombre de conjunto de “Mujeres contra el Combo del ICE”, participaron activamente en la gran protesta popular contra el proyecto de ley para “el mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y de la participación del Estado”. Este aglutinamiento de mujeres entró en un proceso permanente de análisis y diálogo sobre la realidad nacional; además, realizó una serie de acciones tendientes a promover la participación de las mujeres en el debate político y se manifestó públicamente en contra del llamado “Combo del ICE”.

A MANERA DE REFLEXIÓN HACIA EL FUTURO

Para el sociólogo Manuel Rojas, existen dos posiciones encontradas en el interior del movimiento de mujeres con respecto a la participación política. Unas sostienen que es posible “aportar un conjunto diferente de valores, experiencias y pericias, que se traduciría en un enriquecimiento de la vida política

en general”; mientras que otras proclaman “la inutilidad de tal intento, en la medida en que la política es de los hombres y los intereses de las mujeres son irreconciliables con los de aquellos” (Rojas, 1997).

Según la socióloga Montserrat Sagot: “Con estas dos posiciones divergentes se inicia en el movimiento de mujeres el debate, todavía no resuelto, sobre el poder y la participación política. Estas posiciones ideológicas han generado planteamientos estratégicos disímiles que han conducido a las feministas hacia caminos de acción distintos –en algunos casos opuestos– en la lucha por una sociedad más justa e igualitaria” (Sagot, 1997).

Elsa Moreno Cárdenas (1997) resume así los argumentos principales del debate en contra de la participación de las mujeres en las instituciones políticas tradicionales: en cuanto a la “representatividad” de las mujeres que accederían al poder, se considera que si las mujeres que acceden al poder institucional no tienen conciencia de género, su acceso a él no serviría de nada a los objetivos de la lucha y se reconocen los peligros que pudieran derivarse de una cooptación de los intereses de las mujeres por los partidos políticos u otras organizaciones sociales.

Debido a que el legado patriarcal⁶ es resultado de un proceso histórico y social, es importante reconocer que precisamente por ese carácter, éste se puede transformar, defendiendo los derechos de las mujeres con libertad, asumiendo responsabilidades y fortaleciendo el liderazgo de las mujeres y de los hombres que luchan por un ideal de democracia que incluya la igualdad de oportunidades y derechos para mujeres y hombres.

Suscribo la tesis de que un aumento en el nivel general de equidad entre los géneros incrementará el número de mujeres en puestos decisorios y ejerciendo liderazgos transformadores, lo cual a su vez aumentará las posibilidades de adoptar políticas que promuevan la equidad social y política.

Es importante aclarar, sin embargo, que la participación es frecuentemente mal entendida como una simple proporción o porcentaje de una cantidad global. Este uso del término “participación” es pasivo y no incluye la dimensión cualitativa de tal acción, en términos de tener –además de una cuota equitativa– influencia o liderazgo legítimo dentro del todo.

Como sujetas políticas con el más fuerte y reconocido compromiso con el desarrollo centrado en la humanidad, pienso que las mujeres del “movimiento político” en Costa Rica estamos generando una iniciativa de gran envergadura para hacer propuestas sobre cómo lograr el objetivo del desarrollo humano sostenible, así como para demandar credibilidad a los gobiernos y a los mercados, así como a los hombres y a las mujeres que nos representan en las instituciones políticas.

Sin embargo, para lograrlo las mujeres debemos fortalecer nuestras capacidades y estrategias. Debemos lograr un balance entre participar en los planos

en que ocurren los procesos políticos tradicionales y mantener una posición crítica para evaluar los avances y retrocesos, así como para vigilar el cumplimiento de los compromisos que tienen los gobiernos y la sociedad de defender y ampliar los derechos políticos de las mujeres. Debemos trabajar en todos los ámbitos y en todos los niveles, poniendo énfasis en la construcción de vínculos y alianzas.

Elsa Moreno Cárdenas hace dos recomendaciones al respecto (Moreno Cárdenas, 1997), que retomo en esta reflexión: primero, el movimiento de mujeres no puede ni debe mantenerse aislado de la negociación política. No se puede confundir autonomía con aislamiento. El fortalecimiento de la autonomía del movimiento de mujeres sólo puede darse a través del fortalecimiento de su capacidad de negociación política y su relación con otros sujetos políticos. Finalmente, y en lo que tiene que ver con la superación de los retos que las mujeres tienen planteados, hay que decir que ésta no será posible si no logran establecerse redes de solidaridad política entre mujeres.

Este impulso abierto, colectivo y sostenido nos permitirá dar el salto cualitativo que, en los albores del siglo XXI, hará honor a nuestras antepasadas, las sufragistas, contribuyendo así a la construcción y al fortalecimiento de la democracia costarricense.

Anexo 1
COSTA RICA: ELECCIONES NACIONALES DE 1994. PORCENTAJE DE VOTOS EMITIDOS SEGÚN GÉNERO

PADRÓN ELECTORAL*	HOMBRES % VOTOS EMITIDOS		MUJERES % VOTOS EMITIDOS	
1 881 348	941 405	80,4	939 943	81,8

FUENTE: Tribunal Supremo de Elecciones, Estadísticas del Sufragio 1994.

NOTA:

* Hay más hombres que mujeres en el padrón electoral; sin embargo, el porcentaje de votos emitidos por las mujeres es mayor.

Anexo 2

COSTA RICA: MUJERES EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
1953-2002

PERIODO	DIPUTADOS	MUJERES	PORCENTAJE
1953-58	45	3	6,7
1958-62	45	2	4,4
1962-66	57	1	1,8
1966-70	57	3	5,3
1970-74	57	4	7,0
1974-78	57	4	7,0
1978-82	57	5	8,8
1982-86	57	4	7,0
1986-90	57	7	12,3
1990-94	57	7	12,3
1994-98	57	9	15,8
1998-02	57	11	19,3

FUENTE: Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa, 1999.

NOTAS

1. Fuente: Encuesta de UNIMER entre la población nacional de 12 a 24 años, febrero de 1997.
2. Se define el concepto "androcéntrico" como relativo al orden social en el que predomina el dominio o la autoridad del hombre. El elemento más importante de la ideología androcéntrica es que hay una jerarquía entre los sexos. El origen de ésta ha sido explicado de diferentes maneras. Casi todas las religiones sugieren que esta jerarquía es de origen divino, lo que aparece en calidad de mito sobre la creación de hombres y mujeres. La jerarquía de sexos aparece prácticamente en todo el pensamiento filosófico y científico. El lenguaje es buena muestra de esta ideología. En la concepción del mundo predomina siempre lo masculino. La humanidad se confunde con el hombre, de manera de que todo lo que es humano necesariamente es masculino.
3. ¡Y Costa Rica no era la excepción!
4. Se entiende por "movimiento de mujeres" aquel que reúne mujeres independientemente del contenido de sus demandas. Por su parte, el "movimiento feminista" es aquel que se reúne en función de luchar contra la subordinación de las mujeres,

portador de una utopía. En el caso centroamericano, el movimiento feminista comparte con el movimiento de mujeres la característica de la búsqueda de cambios que mejoren la condición o posición de las mujeres en la sociedad y aporta a éste un componente ideológico que ahonda en las causas de la subordinación y apunta a la construcción de propuestas alternativas susceptibles de ser compartidas por diversas expresiones del movimiento de mujeres (PRC, 1999).

5. Ver también otros trabajos como: Camacho, Lara y Serrano, *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: Un mecanismo de acción afirmativa*, en la serie "Aportes para la discusión" del Centro Nacional para el Mejoramiento de la Mujer y la Familia, publicado en San José, 1996.
6. El "patriarcado" es una estructura social, conformada histórica y culturalmente, cuyas bases se fundamentan en una ideología "androcéntrica", es decir, en la dominación de los hombres sobre las mujeres. Según Teresita De Barbieri (De Barbieri, 1992), todas las sociedades contemporáneas son esencialmente patriarcales, aunque el grado y el carácter de la dominación y de las desigualdades entre los géneros varían considerablemente no sólo de unas culturas a otras sino también dentro de la misma cultura (según grupos étnicos, clases sociales, zonas urbanas o rurales) y en diferentes períodos históricos.

BIBLIOGRAFÍA

- BARAHONA, Macarena
1994 *Las Sufragistas en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- BRENES DE LANGTON, Ana Lorena
1997 *Síntesis gráfica de trabajos sobre la participación de las mujeres en las organizaciones sociales, PLN y PUSC*. San José: SCI Consultores.
- BRULLET TENAS, Cristina y CARRASQUER OTO, Pilar (Compiladoras)
1995 *Sociología de las relaciones de género*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie "Debate", (18).
- CAMACHO, Rosalía
1998 *Sintonizando la conciencia, el voto y los puestos de decisión. Las mujeres y la política en Costa Rica*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- CAMACHO, Rosalía, LARA, Silvia y SERRANO, Ester
1996 *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: Un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para la discusión*. San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

DE BARBIERI, Teresita

1992 "Sobre la categoría género. Una introducción teórico-metodológica", en *Revista Interamericana de Sociología*, (2).

DELGADILLO, Ligia

1997 "Mujeres, ciudadanía y partidos políticos: Avance de investigación", en *Memorias Taller "Mujeres, participación política y ciudadanía" (11-14 de noviembre de 1996)*. San José: UCR-UNA-UNESCO.

ESCALANTE HERRERA, Ana Cecilia

1998 "Las relaciones entre las mujeres y el poder en el Gran Caribe", en *Memorias Taller "Mujeres, participación política y ciudadanía" (11-14 de noviembre de 1996)*. San José: UCR-UNA-UNESCO.

1995 "El salto cualitativo", en *Rumbo*, (607).

FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO

s. f. *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer*. San José: s.e.

GRUPO AGENDA POLÍTICA DE MUJERES COSTARRICENSES

1996 *Agenda Política de Mujeres Costarricenses*. San José: s.e.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INAMU)

2000 *Aplicación del 40% mínimo de mujeres en puestos elegibles*. San José: INAMU.

1998 *Ley de creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)*. San José: INAMU, Colección Legislación, (1)

MARKOFF, John

1996 *Waves of Democracy. Social Movements and Political Change*. California: Pine Forge Press.

MORENO CÁRDENAS, Elsa

1997 "Retos de la participación política de las mujeres frente al nuevo milenio", en *Memorias Taller "Mujeres, participación política y ciudadanía" (11-14 de noviembre de 1996)*. San José: UCR-UNA-UNESCO.

1995 *Mujeres y política en Costa Rica*. San José: FLACSO.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

1995 *Plataforma de acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Nueva York: s.e.

PEINADOR, María del Rocío

1998 *Los procesos de toma de decisiones y división del trabajo en la Agenda Política de Mujeres*. San José: Grupo Agenda Política de Mujeres Costarricenses.

PHILLIPS, Anne

1996 *Género y teoría democrática*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

PROGRAMA REGIONAL LA CORRIENTE (PRC)

1999 *Movimiento de mujeres en Centroamérica*. Managua: s.e.

ROJAS, Manuel

1997 "¿Tarde a la cita?", en Linda Berrón (Recopiladora y Editora), *Las mujeres y el poder*. San José: Editorial Mujeres.

SAGOT, Montserrat

1998 "Introducción. De la exclusión a la participación política de las mujeres", en Linda Berrón (Recopiladora y Editora), *Las mujeres y el poder*. San José: Editorial Mujeres.

TREJOS, Marta

1995 "Nacer ... Y seguir naciendo", en *¿Feminismo en Costa Rica? Testimonios, reflexiones, ensayos*. San José: Editorial Mujeres.

VARGAS VALENTE, Virginia (Editora)

1995 *Los caminos hacia Beijing. Cuarta conferencia sobre la mujer en América Latina y El Caribe*. Lima: UNICEF- UNIFEM-Ediciones Flora Tristán.

DOCUMENTOS

Semanario *Tiempos del Mundo*, San José, 14 de octubre de 1999.

Semanario *Universidad*, San José, 8 de agosto de 1997.

Diario *La Nación*, San José, domingo 11 de mayo 1997.

REFLEXIONES SOBRE LOS NUEVOS RETOS DE LA CIUDADANÍA POLÍTICA Y LA PARTICIPACIÓN FEMENINA

Macarena Barahona Riera

LA DEMOCRACIA EN RELACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Si la democracia tenía un arraigo popular, hoy en todas partes del mundo experimenta un impulso renovador y de alcance crítico. Tanto en el nivel del gobierno nacional como en el de los gobiernos locales, los gobernantes electos por la ciudadanía experimentan nuevas formas de control político e institucional de parte de ella, y nuevas búsquedas en el ejercicio de la participación ciudadana se encuentran en el orden del día.

El sufragio universal, símbolo del sistema representativo en la democracia pluralista de partidos políticos, está siendo actualizado por las distintas presiones provenientes de la sociedad civil, que buscan tanto una mayor participación en los asuntos públicos como una mayor representatividad de otros sectores tradicionalmente marginados del poder político: las mujeres, la juventud, la población indígena, la afrocaribeña.

Pero existen debilidades democráticas, como las señaladas, en cuanto a la definitiva inclusión de diferentes sectores de la sociedad como ciudadanos plenos, y también se observan disparidades notables en cuanto a la gestión transparente de los sistemas electorales, así como llama la atención la debilidad del Estado de derecho por fallas en la administración de la justicia y la impunidad.

La ciudadanía expresa sus dudas y apatía hacia la política y hacia el ejercicio de sus derechos ciudadanos, hacia la seguridad ciudadana y hacia el sistema judicial.

La democracia representativa

El régimen democrático se inspira en las doctrinas pluralistas, que según el pensador contemporáneo Norberto Bobbio: “[...] nacen del descubrimiento de la importancia de los grupos sociales [...] que se interponen entre los individuos y el Estado; y tienden a considerar bien organizada la sociedad en la cual los grupos sociales gozan de cierta autonomía respecto del poder central y tienen derecho a participar, aun en competencia entre ellos, en las deliberaciones colectivas” (Bobbio, 1992, 13).

De acuerdo con la definición mínima de democracia que plantea Bobbio (1986, 14-15), para que un régimen político sea considerado democrático debe contar con un conjunto de normas procesales para asegurar la toma de decisiones colectivas contando con la mayor participación posible de los interesados. En este sentido –y siguiendo a este pensador– resulta indispensable que se cumplan al menos con tres requisitos:

- Especificar claramente “quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 1986, 14).
- Debe basarse en la regla de la mayoría, es decir, las decisiones se toman con base en el criterio de un elevado número de miembros del grupo en cuestión.
- Es necesaria la presencia de un Estado liberal que garantice la libertad para elegir entre alternativas reales. El Estado democrático y el Estado liberal son mutuamente dependientes.

Existen tres tipos de democracia, cada uno de ellos enfocado a escenarios colectivos diferentes pero interrelacionados: la democracia política, la democracia económica y la democracia social. La democracia política, a su vez, puede estar subdividida en tres tipos, de acuerdo con el método empleado en la toma de decisiones colectivas: democracia directa, representativa o participativa.

En relación con la democracia representativa, Jorge Rovira Mas afirma: “Es aquel régimen político estructurado para que, mediante la institución central del sufragio, cada cierto tiempo, con una periodicidad claramente especificada, los ciudadanos elijan entre opciones que les plantean los partidos políticos –y, en algunos casos, otro tipo de organización permitida– a los representantes que, en nombre del conjunto de los habitantes-ciudadanos, habrán de tomar todas las decisiones fundamentales para la orientación y conducción del Estado. Así, no es la ciudadanía la que decide directamente sobre innumerables y a menudo complejos asuntos [...] sino que lo medular de su accionar, aunque de ningún modo lo exclusivo, se concentra en el proceso electoral, del cual ha-

brán de salir sus representantes por un número limitado de años” (Rovira, 1998a, 11). Existen dos instituciones fundamentales en la democracia representativa: 1. El instituto electoral o la institución del sufragio, que permite renovar o ratificar a los representantes del pueblo y 2. los partidos políticos (Rovira, 1998a).

La democracia participativa es esencialmente una forma de administrar el poder dentro de una sociedad mediante mecanismos de participación popular. Al decirse “pueblo” se entiende “todo” el pueblo, aunque lo cierto es que no se puede esperar unanimidad absoluta en materia de intereses colectivos, de suerte que lo que priva es la decisión de la mayoría.

La concepción democrática se opone a los sistemas políticos totalitarios, es decir, a aquellos en donde el poder del gobierno es tal que puede atropellar impunemente los derechos de los ciudadanos.

La Constitución de 1949 de Costa Rica consagra el derecho al sufragio extendiéndolo en igualdad a todos los costarricenses y lo garantiza por medio del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), autónomo y con rango de poder de la República.

La democracia moderna se plasma en la existencia de derechos y garantías que conforman el binomio de protección jurídica de los habitantes del Estado respecto al poder de éste, al mismo tiempo que por derechos se entienden los intereses socialmente relevantes protegidos por normas jurídicas, mientras que las garantías son los mecanismos a manos de los administrados que les permiten hacer valer esos derechos.

En el sistema democrático participativo, los derechos ciudadanos se encuentran indisolublemente unidos y la democracia discurre, en el ejercicio de las prácticas de gobierno, mediante procesos de formación de opinión popular, en las que coinciden criterios diversos a fin de conformar una opinión mayoritaria, reconociéndose y respetándose siempre las opiniones de las minorías discordantes, las cuales juegan el papel de opositoras y de fiscalizadoras del ejercicio del poder.

Por la expresión “participación ciudadana” se entienden una serie de actividades voluntarias practicadas por miembros de una comunidad, con el propósito de obtener determinados resultados en la vida social. En este sentido, se entiende que la democracia participativa sostiene la necesidad de concebir a la democracia como un proceso en el cual la medida del progreso se produce en el tanto se avance hacia niveles más altos de democratización, efectuado esto por medio del desarrollo de mecanismos participativos que incrementen el poder de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes.

Las instituciones democráticas de los ciudadanos

Una lista fundamental de ellas incluye a las siguientes: el Código Electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones, los partidos políticos, el Código Municipal, la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes.

- Código Electoral

Los dos cuerpos legales que reglamentan la actividad político-electoral de los costarricenses son la Constitución Política de 1949 y el Código Electoral, de 1952, ambos con sus reformas. Costa Rica se ha regido durante gran parte de su historia por dos constituciones: la de 1871 y la de 1949.

El Código Electoral vigente tiene su antecedente en el de 1946, cuando por primera vez se sentaron las bases de un cuerpo de legislación específico para la materia electoral. El régimen electoral está normado, principalmente, por la Constitución Política, el Código Electoral y la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. Las elecciones se efectúan cada cuatro años y con tres papeletas: la nacional, para presidente y vicepresidentes; la provincial, para diputados; y la cantonal, para regidores y síndicos municipales.

El sistema de elección presidencial es de mayoría relativa ya que se requiere un mínimo de 40% más uno de los votos válidos, y se prevé una segunda vuelta con los dos candidatos más votados en el caso de que en la primera ninguno obtenga el número de votos requerido.

Las elecciones legislativas pertenecen al sistema de representación proporcional. La distribución de las curules legislativas o escaños, se hace con el procedimiento del cociente electoral simple. El cociente se define, según el artículo 135 del Código Electoral, como la "cifra que se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos para determinada elección, por el número de plazas a llenar mediante la misma". El subcociente se define como "el total de votos válidos emitidos a favor de un partido que, sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el cincuenta por ciento de ésta". El residuo es el número de votos válidos que le quedan a los partidos luego de escogerse a los diputados mediante el sistema de cociente y subcociente.

Este sistema electoral, con el sistema de cociente y el de la financiación pública de los partidos actualmente vigente, restringe los derechos políticos pues limita el surgimiento de nuevos partidos y favorece la estructura bipartidista, que es lo que ha caracterizado a la sociedad política en los últimos cincuenta años.

En este sentido, el ambiente político en el que los ciudadanos no sienten que sus demandas y preocupaciones logran canalizarse adecuadamente por medio de la estructura tradicional del conocido bipartidismo, influye en una cre-

ciente apatía y en un descontento popular que la democracia política no ha sabido atender para un mejor desenvolvimiento de los derechos políticos por parte de la sociedad civil.

- Tribunal Supremo de Elecciones

El antecedente inmediato del TSE fue el Tribunal Nacional Electoral, creado en 1946. La conflictividad política de aquellos años era intensa y la desconfianza en la honestidad del proceso electoral, controlado por el Poder Ejecutivo según la legislación vigente entonces, era grande, pues no resultaba difícil realizar fraudes. El Proyecto de Constitución, que fue objeto de discusión por los constituyentes de 1949, transformó el Registro Cívico en el hoy Registro Civil y creaba un nuevo órgano, el Tribunal Nacional Electoral, que tendría tres miembros propietarios y tres suplentes, nombrados respectivamente por los tres poderes de la República. La Asamblea Nacional Constituyente de 1949 fue más allá y creó el Tribunal Supremo de Elecciones, con cuyas atribuciones la materia electoral quedó sustraída definitivamente tanto de la influencia del Poder Ejecutivo, como de la del Poder Legislativo.

De conformidad con la Constitución Política desde entonces vigente, es el TSE el que posee jurisdicción exclusiva en relación con la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio.

- Partidos Políticos

En Costa Rica se ha venido dando la partidocracia con base en la existencia del bipartidismo, sin mayores antagonismos ideológicos, aunque con una historia de enfrentamiento político. La actividad de los partidos se ha centrado básicamente en la competencia electoral. En la actualidad, los mayoritarios están desgastados internamente y presentan problemas estructurales a nivel legislativo y padecen de presiones del Poder Ejecutivo.

La actitud ciudadana evidencia dos comportamientos ante ellos: por una parte, el abstencionismo, y por otra, la autoinclusión electoral. Dentro de la evolución de los procesos electorales, si bien la población mantiene la esperanza de que sus problemas se solucionen por medio del gobierno, ha ido perdiendo confianza y credibilidad en los partidos políticos. Esto quedó de manifiesto en las elecciones de febrero de 1998. La ciudadanía hasta entonces acudía en forma masiva a las elecciones y en este año el abstencionismo pasó del 19% en 1994 al 30% en 1998, así como se disminuyó el apoyo que obtuvieron las opciones mayoritarias. Los partidos minoritarios recibieron una mayor votación para diputados que en otros años, captando un 24 % de los votos legislativos, a diferencia de elecciones anteriores.

En Costa Rica se ha venido produciendo una transformación de la cultura política, que se manifiesta en el desinterés por la participación, en el uso de prácticas utilitaristas entre los ciudadanos y los partidos políticos, en ambos casos con deseos de satisfacer intereses personales y de buscar la solución inmediata a problemas particulares, prácticas que soslayan lo que de común para muchas personas tienen los distintos problemas sociales.

- Código Municipal

El Código Municipal contempla la participación de la ciudadanía al establecer que los municipios están constituidos por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal. Las municipalidades deben fomentar la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local.

Entre las atribuciones del Concejo Municipal encontramos que debe acordar las celebraciones de plebiscitos, referendos y cabildos, de conformidad con el reglamento del Tribunal Supremo de Elecciones para tales efectos, siguiendo lo que establezca la legislación electoral vigente en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares.

El Código Municipal establece que los miembros del Concejo de Distrito serán elegidos por elección popular. En el artículo 57 se indican las funciones de los Concejos de Distrito, estableciendo que deben fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos.

- La Sala Constitucional

La Sala Constitucional o Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia fue creada en 1989 mediante la Ley No. 7 128, que reformó los artículos 10, 48, 105 y 128 de nuestra Carta Magna, y por medio de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, No. 7 135.

De conformidad con la nueva normativa de la Constitución, le corresponde a la Sala Cuarta: 1. Declarar la inconstitucionalidad de cualquier norma, así como de los actos sujetos al Derecho Público, excepto los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección hecha por el Tribunal Supremo de Elecciones, y otros actos que determine la ley. 2. Decidir sobre conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluyendo al Tribunal Supremo de Elecciones, y en relación con otras entidades u órganos determinados por la ley. 3. Responder consultas sobre proyectos de reforma constitucional, sobre convenios o tratados internacionales, u otros proyectos de ley en trámite de aprobación. 4. Conocer y decidir sobre los recursos de *habeas corpus* (presen-

tado por cualquier persona para garantizar su libertad e integridad personales) y de amparo (para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en la Constitución, así como los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, que sean aplicables en la República). 5. Conocer los decretos legislativos que hayan sido vetados por el Ejecutivo, si el veto se ha fundado en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa. En este caso se tendrán por desechadas las disposiciones declaradas inconstitucionales, y las que no se hayan declarado contrarias a la Constitución se enviarán nuevamente a la Asamblea para su trámite; del mismo modo deberá procederse cuando el proyecto de ley aprobado por la Asamblea no contenga disposición alguna a la que la Sala haya declarado inconstitucional con anterioridad.

Desde su instalación, la Sala Constitucional empezó a recibir una gran cantidad de recursos, especialmente de amparo y de acciones de inconstitucionalidad. Son miles los pronunciamientos de esta sala de la Corte Suprema de Justicia desde setiembre de 1989.

La vida política e institucional ha cambiado desde la existencia de este "otro" poder, como coloquialmente se denomina a la Sala Cuarta. Son miles los recursos y pronunciamientos que expresan el sentido de indefensión de los ciudadanos costarricenses antes de su existencia, cuando todas las materias constitucionales debían ser vistas por una Corte Suprema de Justicia recargada de demandas no sólo constitucionales, sino de todas las materias legales. También se señala que la Sala Cuarta tácitamente se ha convertido en el Cuarto Poder de la República, por su influencia política y de decisión, debilitando de esta forma a los otros poderes de la República.

- La Defensoría de los Habitantes.

Creada el 17 de noviembre de 1992 mediante la Ley No. 7 319, que fue publicada en La Gaceta No. 237 del 10 de diciembre del mismo año. Se inspira en la institución del *ombudsman*, fundada en Suecia, en el siglo XVIII, y que en el siglo XX se extendió inicialmente a otros países nórdicos como Finlandia, primero, y Dinamarca, para luego extenderse por otras naciones de la Mancomunidad Británica, los Estados Unidos, y varios países europeos, entre otros.

La Defensoría de los Habitantes "constituye un hito importante en el desarrollo institucional del país y en la lucha, incesantemente renovada a lo largo de los últimos años, por tutelar adecuadamente los derechos fundamentales de los administrados", contra los abusos de una omnicompreensiva e ineficiente administración pública que, además, resulta "secreta y difícil de controlar" (Solís Fallas, 1999, 44).

Las atribuciones de esta institución están contempladas en el artículo primero de la Ley No. 7 319 y sus reformas: “Artículo 1°. La Defensoría de los Habitantes de la República es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes. Este órgano velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el gobierno y los principios generales del Derecho. Además deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes”. Según el Artículo 2°, la Defensoría está adscrita al Poder Legislativo, aunque sus actividades se lleven a cabo con independencia funcional, administrativa y de criterio.

Las competencias de la Defensoría son, en relación con los actos, las actuaciones materiales y las omisiones administrativas del sector público, de control de legalidad y no los sustituye. Sin embargo, la Defensoría está obligada a recomendar y prevenir al órgano público la rectificación que corresponda cuando llegue a tener conocimiento de la ilegalidad o arbitrariedad de una acción, o a denunciarla ante el Ministerio Público, si considera que el hecho puede constituir un delito.

Desde su creación, la Defensoría ha recibido miles de quejas de los ciudadanos, convirtiéndose en un nuevo espacio necesario para la defensa de sus derechos.

Democracia participativa y sostenibilidad

Hay consenso en plantear que el desencanto, la falta de credibilidad y el escepticismo de parte de los ciudadanos hacen vulnerable y precaria la legalidad del sistema democrático. Cuando los líderes y representantes políticos pierden credibilidad y son cuestionados abiertamente por la ciudadanía política, la sostenibilidad del sistema democrático se hace vulnerable. Se evidencia entonces la necesidad de mayor participación popular en la toma de las decisiones gubernamentales y en la transformación democrática de los partidos políticos, para el pleno ejercicio de los derechos de la ciudadanía política.

La ciudadanía política

El tema de la ciudadanía se encuentra estrechamente ligado a la expansión de los derechos y libertades individuales y con el surgimiento de los gobiernos democráticos.

De acuerdo a esto, en virtud de los derechos políticos de las personas, cuyo pleno ejercicio engloba nuestro concepto de ciudadanía política, tanto hombres como mujeres gozan de la posibilidad legal de participar, en igualdad de condiciones, en las dos dimensiones fundamentales que configuran sus dere-

chos políticos como ciudadanos y ciudadanas: la posibilidad de ser elegidos/as y de ser electos/as.

La libertad ciudadana

El problema de la democracia es su relación con la libertad y con las libertades fundamentales del ciudadano. Hans Kelsen plantea que: “La democracia supone la reconducción de la libertad natural, del individuo abstracto, a la libertad social; la libertad es no obedecerse más que a sí mismo, lo que en la relación política significa obedecer a un poder común del que se participa y con el cual el individuo se sabe idéntico” (Kelsen, 1988, 212).

Sin embargo, en el método de la democracia política se intenta siempre conciliar estos principios de la representatividad política con una situación social no democrática construida sobre la base de la propiedad privada.

La transformación del concepto de libertad, pasando de no significar la sumisión del individuo frente a la autoridad del Estado a concebirse como una cooperación (creencia-solidaridad) del individuo con ésta, es el tránsito del liberalismo a la democracia actual. Esta libertad del individuo pierde importancia ante la libertad de su colectividad social. La libertad individual exige pues ser ampliada y respetada por esta democracia social que se constituye.

La limitación de la libertad natural del individuo frente a la autodeterminación política del fallo de la mayoría, restringe el concepto ideal de pueblo al concepto mucho menos amplio del conjunto de los titulares de derechos políticos, o más bien de los ciudadanos que ejercen tales derechos.

El principio de la libertad del ciudadano y la libertad social dentro de la democracia actual siempre estará supeditada a la esencia del poder. El poder se defiende y existe dentro de la democracia, la libertad se conforma en el respeto igualitario a la democracia, pero siempre estará expuesta en las situaciones límites a los reveses del poder en sus manifestaciones de sobrevivencia. Es por ello que Bobbio insiste en que: “A medida que aumenta la capacidad del Estado para controlar a los ciudadanos debería aumentar la capacidad de los ciudadanos para controlar el Estado” (Bobbio, 1992, 25).

Normativa general y ciudadanía

De acuerdo con las disposiciones constitucionales, la legislación vigente en nuestro país incluye una serie de normas que garantizan la participación ciudadana. También existen instrumentos internacionales que confirman derechos universales para la protección de las personas y el medio. De esta manera se tienen los siguientes instrumentos, entre otros:

- La Constitución Política.
- Código Electoral.
- Código Municipal.
- Audiencia Pública.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Declaración de Río de Janeiro (Brasil) sobre Ambiente y Desarrollo.
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

La defensa del ciudadano/a

El tema más actual es la reflexión sobre cuáles son las posibilidades e instancias reales de participación del ciudadano/a en la defensa de sus libertades y sus exigencias en cuanto a la igualdad ciudadana con respecto a los demás y al Estado.

Y también el de los partidos políticos en cuanto a su capacidad de articular la voluntad colectiva y de contribuir a la conformación de la autodeterminación política del poder, así como sus vínculos con las organizaciones civiles que establecen demandas y coaccionan al poder para que atienda sus reivindicaciones.

Y el de la igualdad del poder o de los poderes, no sólo la representatividad del ciudadano en ese poder por la vía del sufragio o de las distintas instancias en donde él se materializa, sino también la necesidad de una mejor distribución del poder.

Por otra parte, la cuestión de la igualdad de los ciudadanos ante el disfrute y el bienestar que alcanza el desarrollo de la democracia.

La existencia de la ciudadanía depende de tres factores esenciales: a. El Estado de derecho. b. Un espacio público de expresión. c. Las condiciones materiales mínimas para su despliegue, que incluyen las posibilidades culturales e informativas.

Costa Rica, del mismo modo que los países del Tercer Mundo, posee grandes sectores de población empobrecidos y carentes de bienes y servicios materiales, sectores que son políticamente impotentes en cuanto que no tienen condiciones psicológicas y culturales para desarrollar una autoapreciación de su existencia social y de realizar, en consecuencia, la defensa organizada de sus propios intereses.

Como derivación de esto, una situación tendencial que enfrenta la democracia de nuestro tiempo consiste en que si bien se pretende a generalizar y mejorar el funcionamiento de las estructuras normativas de carácter institucional que garantizan el Estado de derecho, por otra parte la participación política se encuentra restringida por las posibilidades de información y por las condiciones culturales que confrontan distintos grupos sociales.

GÉNERO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El ejercicio de la ciudadanía política en Costa Rica presenta un marcado sesgo de género: las mujeres participan en los procesos electorales pero mayoritariamente en calidad de votantes. Su participación en puestos de liderazgo político es insignificante en comparación con su potencial electoral, aproximadamente el 50% del padrón. De esta manera, por paradójico que pueda parecer, las mujeres no se encuentran debidamente representadas en el sistema de gobierno, ni en cargos de poder en organizaciones civiles.

El otorgamiento a las mujeres de los derechos políticos en Costa Rica, ocurrido el 20 de junio de 1949 e incorporado a la Constitución Política que desde ese año rige la vida política e institucional del país, fue el resultado de una larga lucha política e institucional de grupos de mujeres que insistieron en la necesidad de otorgar el voto a la mujer desde principios del siglo XX.

La concesión de la ciudadanía política a la mujer en Costa Rica constituye el otorgamiento de un nuevo contenido en cuanto a derechos y deberes para todos los nacionales costarricenses: es la conformación de un ciudadano que interactúa en una democracia participativa, en un sistema de libre sufragio y de partidos políticos.

Las sufragistas plantearon sus luchas en favor de la educación, de las reformas legales, del derecho al trabajo, del derecho a las reformas civiles y por encima de todo, al voto. Las mujeres pudieron ingresar a escuelas de enseñanza secundaria y en las universidades, pudieron ejercer distintas profesiones y consiguieron los derechos de propiedad y el derecho al divorcio antes de que se les otorgara el símbolo sagrado de la ciudadanía plena. El poder simbólico de esto último queda reflejado en el hecho que no se les concedió tal derecho hasta que hubieran ganado todos los otros.

En esencia, la reivindicación de la mujer por su derecho a la justicia, a la participación política, a la libertad personal y a una condición humana plena, representó uno de los grandes cambios mediante los cuales se conformaron definitivamente las naciones y los procesos políticos contemporáneos. Al reivindicar sus derechos, las mujeres únicamente estaban siguiendo los mismos pasos que habían dado los hombres y que les había permitido, en casi todos los lugares del mundo industrializado, ponerse en camino hacia una nueva interpretación de la vida humana en sociedad.

La conquista del derecho al voto y la promulgación de la Ley de Promoción de Igualdad Social de la Mujer han sido pasos importantes en la lucha por la igualdad de género. Sin embargo, no han sido aún condiciones suficientes para garantizar el acceso a las estructuras de poder de una manera igualitaria entre hombres y mujeres.

Es necesaria la creación y aplicación de mecanismos de acción afirmativa que faciliten su acceso a las posiciones de decisión política. El sistema de cuotas mínimas de participación en las papeletas electorales es una medida que, como normativa, estimula, de algún modo, mejores posibilidades de integración de las mujeres en el poder político y concientiza y educa en esta dirección.

En este sentido apuntamos dos hechos fundamentales en cuanto al ejercicio de la ciudadanía política de las mujeres: 1. El derecho al voto no les dio igualdad política en cuanto a que la representatividad femenina es mínima en los puestos de decisión política. 2. Que no puede haber igualdad política y por tanto democracia, mientras existan las desigualdades entre los hombres y las mujeres en las demás relaciones sociales y sobre todo en el ámbito de lo privado.

Está claro que en la democracia existe la diferenciación de lo público y de lo privado, en la esfera del poder político y la esfera de lo doméstico. El significado contemporáneo de la democracia consiste, precisamente, por parte del Estado, en la relación indisoluble del pluripoder representativo, que debe garantizar al ciudadano/a no sólo su libertad sino también su igualdad de libertad con respecto a otros (todos o ninguno). El problema, obviamente, es entonces esta falta de libertad-igualdad entre grupos, clases sociales, sexos, razas y edades con respecto a la participación en el poder político. El problema reside en ampliar el concepto de democracia, incluyendo en ella la igualdad en las relaciones de poder en todas las esferas sociales y en particular en la privada, la doméstica.

El lograr el desarrollo de una ciudadanía política activa de las mujeres implica un cambio en la actual forma de ejercer la vida política, para que se logre fortalecer y ampliar el sistema democrático. El concepto de ciudadanía debe implicar una participación más vital y activa de todos los sectores de la población en la toma de las decisiones fundamentales de la sociedad.

Este ejercicio de la ciudadanía política es una responsabilidad compartida tanto de la sociedad política, el gobierno, que debe cautelar que los espacios de interlocución política sean los convenientes, como también es responsabilidad de la sociedad civil, que debe tener la capacidad de organizarse para que sus demandas e intereses sean representados debidamente en el ámbito político y en sus mecanismos de actuación.

Las mujeres como ciudadanas activas deben tener sus propios espacios que les permitan legitimarse en cuanto a sus propias demandas políticas y sociales ante los demás grupos sociales, en los partidos políticos, tener una representatividad en las instituciones del Estado y en los gobiernos locales. Del mismo modo, su presencia activa debe fortalecerse en los demás grupos organizados de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones, grupos de mujeres, comunales, vecinales, campesinos y otros). Debe producirse, pues, un incremento necesario de la participación femenina, que se vea fortalecida con la ley electoral

de cuotas mínimas en las papeletas de candidatos a cargos públicos dentro del Estado, en los espacios de intermediación política y, desde luego, en los partidos políticos.

Las mujeres representan la mitad de la población, por esta razón deben estar representadas proporcionalmente. El reconocimiento de los derechos de las mujeres en plena ciudadanía debe reflejarse en los diferentes niveles de la vida política. En una verdadera democracia no se puede excluir a las mujeres de las posiciones de poder.

En defensa de los derechos políticos

La defensa de los derechos políticos ha pasado por el ejercicio del voto y por la custodia de los procesos electorales. Pero sobre todo, por la participación de las mujeres en los movimientos sociales y políticos que inciden directamente en el contenido de los pactos, en los poderes y en las decisiones.

Las mujeres reivindicamos derechos mínimos para todas y todos, y simultáneamente, en diversos grados, derechos específicos de las mujeres.

La aportación clave es la confluencia de las mujeres como sujeto inédito en la sociedad civil. El camino de la formación política ha sido largo, desagregado, desigual. La mayoría de las mujeres proceden de las organizaciones vecinales, indígenas, las juntas de vecinos, de la lucha por la tierra, por vivienda, contra la agresión y contra la violencia. Las mujeres pertenecen a grupos, organizaciones, movimientos locales, regionales, nacionales. A movimientos culturales, estudiantiles, académicos, juveniles, feministas, intelectuales.

En esta irrupción en el incremento de la participación política de las mujeres como ciudadanas activas en la política, conviven desde las académicas hasta las casi analfabetas. Las conciencias e identidades populares más diversas.

Un movimiento de mujeres nacional, como el del pasado 25 de noviembre del año 2000, día de la no violencia, cuando desfilaron por la ciudad de San José miles de mujeres. Lo más importante es este pacto implícito de complicidad y alianza para acceder a una instancia de organización y que como fuerza pueda crear decisión política y consenso hacia la sociedad como un todo, que es lo que está sucediendo con el tema de la violencia.

Poco a poco se configura la posibilidad, a veces incierta, de que lo político femenino tenga en el centro a las mujeres mismas y desde ahí, a los otros, al mundo.

Hoy las mujeres quieren construir una democracia que incorpore los derechos humanos particulares. Entendida como pacto y como funcionamiento de una sociedad y de una cultura organizada a partir de las diferencias entre hombres y mujeres. Que asegure identidades genéricas plenas y libres.

Democracia genérica, sinónimo de pluralidad, respeto, de participación y tolerancia. Para construirla, las mujeres necesitamos homologarnos políticamente mediante el pleno ejercicio de los derechos humanos. La causa humana de las mujeres debe trascender y concretarse en instituciones fuertes, en pactos jurídicos y políticos. En derechos tangibles y concretos. Los derechos de las mujeres a la integridad, la autonomía, a la plenitud existencial, a la libertad. Estos derechos deben concretarse en mecanismos sociales, culturales y políticos:

- Derecho a vivir en la integridad del cuerpo y de la persona, sin violencia física, sexual o de cualquier tipo.
- Derecho a la sexualidad libre, al erotismo y a las opciones eróticas. Derecho a la educación sexual científica y libre.
- Derecho a la maternidad voluntaria y en plenitud.
- Derecho a la paridad.
- Derecho a ser sujetas plenas y a decidir sobre nuestras vidas en cualquier circunstancia.
- Derecho al respeto de los otros.
- Derecho a definir la vida por el trabajo, las obras y la creatividad. Derecho al trabajo visible, creativo y valorado.
- Derecho a acceder y a poseer directamente los bienes materiales y simbólicos.
- Derecho a la explicación histórica de nuestra existencia.
- Derecho a la valoración social, cultural y económica de todos los haceres de las mujeres.
- Derecho a la libertad.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNOS LOCALES

El fortalecimiento de los poderes locales es percibido como un curso de acción favorable en el proceso de la democratización del poder político del Gobierno central. La idea de la descentralización es una estrategia que tiende a trasladar competencias, recursos, autonomía y legitimidad desde las instancias del Gobierno nacional hacia el nivel de los gobiernos locales, pretendiéndose con ello más eficiencia en el manejo de los recursos económicos y administrativos, a la vez que establecer o ampliar espacios para una mayor participación ciudadana que extienda participativamente la democracia.

El Nuevo Código Municipal brinda una apertura jurídico-política, al darle a los municipios una estructura de personas jurídicas estatales, con patrimonio propio, con personalidad y capacidad jurídica plena, para la ejecución de todo tipo de acto, administrativo, político, financiero y de contratación adminis-

trativa, que les permita un mejor cumplimiento de su función y, de esa forma, desarrollarse y materializar sus objetivos de existencia, y de paso, el fortalecimiento social, económico y de seguridad ciudadana de su localidad. Así como establece los instrumentos más activos de la democracia como son el Cabildo, el Referéndum, el Plebiscito, la elección de alcalde en forma directa y de los Concejos Municipales y Distritales.

Las posibilidades de la participación ciudadana se abren en otras nuevas instancias de control político a la ciudadanía. Instituciones políticas como la Contraloría General de la República, la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes, la Comisión Nacional del Consumidor, la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, los Tribunales Ambientales Administrativos. Así como la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), con mayores atribuciones sobre los diferentes emisores de títulos valores, como medio de incrementar la transparencia y seguridad del mercado bursátil; la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), con mayores facultades ahora para cumplir su papel como órgano fiscalizador y con mayores potestades sobre todas las entidades financieras que captan fondos de ahorro, tales como mutuales, compañías financieras, cooperativas de ahorro y crédito, así como los bancos públicos y privados.

En el contexto del régimen municipal, que es el que aquí nos interesa preferentemente, se presenta como común opinión entre la clase política y la ciudadanía los siguientes rasgos:

- La instrumentalización político-partidaria y el clientelismo en la gestión.
- Las formas verticales de elección de los representantes, regidores y síndicos.
- Las debilidades de liderazgo y falta de conocimiento de muchos representantes municipales de la realidad que viven las comunidades bajo su jurisdicción.
- La falta de autonomía para la toma de decisiones políticas.
- La dependencia hacia los poderes centrales.
- La falta de recursos.
- La falta de personal adecuadamente capacitado, a nivel técnico, para las tareas que deben atender los municipios, y modalidades de selección clientelista de ese personal.
- El desligamiento de la comunidad.

Existe una falta de credibilidad y legitimidad sumamente fuerte de parte de la ciudadanía respecto de estas instancias. Para la mayoría de las personas y organizaciones en las comunidades, la municipalidad no representa una referencia de mediación de sus demandas, de apoyo o compromiso con proyectos comunitarios.

En Costa Rica la característica esencial es una relación altamente deteriorada entre los gobiernos locales y la población civil, sobre todo en el sentido de la ausencia de espacios de participación y de definición autónoma así como de encausamiento de demandas y negociación de conflictos.

No son los ciudadanos los que están teniendo que ver con la definición de las políticas y las prioridades. Eso se traslada hacia instancias centrales y los conflictos principales de las comunidades son resueltos, en gran medida, en altas instancias políticas fuera de lo local.

En el contexto de la descentralización promovida por el Estado en los últimos años, se ha venido propiciando una política de mayor coordinación y nexo entre las municipalidades y las Asociaciones de Desarrollo Comunal. La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y la Unión Nacional de Gobiernos Locales en este sentido han propiciado un mayor acercamiento. El hecho de que las asociaciones cuenten con escasos recursos y de que el plan de fortalecimiento municipal persiga un mayor protagonismo de los municipios, refuerza la necesidad de una mayor interrelación entre ambas organizaciones locales.

Participación femenina y gobiernos locales

La posibilidad de las mujeres de ser escuchadas por el gobierno local no depende tanto de la urgencia de sus demandas como de la red de relaciones que hayan podido tejer en el escenario político de sus localidades.

El sector femenino presenta una particular problemática de gestión de liderazgo femenino, en tanto que opera como lucha de poder en el interior de las organizaciones mixtas vecinales. En definitiva, las mujeres son más proclives a los intentos de la dirigencia masculina por mantener ciertos grados de control, manipulación y boicot a iniciativas individuales, y mucho más colectivas de parte de las mujeres que defiendan sus derechos como ciudadanas.

No son pocos los casos de acoso y de abuso de poder por parte de dirigentes varones en el interior de las comunidades, como tampoco son menos las experiencias de grupos de mujeres que mantienen una lucha permanente para hacerse valer dentro de la comunidad, principalmente frente a los poderes municipales, los cuales, para efectos de gestión y negociación de permisos, por ejemplo, presentan una actitud prepotente y descalificadora con las organizaciones de mujeres.

En las comunidades existen un significativo número de activistas y dirigentes femeninas, pero en general actúan a título personal, sin mayor conexión con el Movimiento de Mujeres. Para efectos de su participación política, estas dirigentes quedan expuestas a los juegos politiqueros de los partidos políticos en sus comunidades.

Las demandas ciudadanas se concentran en diferentes organizaciones comunales y reivindicativas. Principalmente las mujeres se aglutinan para demandar generación de ingresos, atención infantil y prevención de la agresión doméstica (sobre todo después de la Ley contra la Violencias Doméstica, No. 7 586, y de la organización de las oficinas de la mujer en cada municipalidad), para buscar capacitación a diferentes niveles, para desarrollar proyectos productivos, de cuidado y atención a los adultos mayores, de promoción de la salud y de espacios recreativos.

Destacan también, en los grupos organizados de mujeres en sus comunidades, las iniciativas de construcción de Casas de la Mujer. Esta demanda ha sido influenciada por expresiones feministas y representan un avance importante pues reivindican un espacio propio para las mujeres, que se encamina a dar respuesta a las demandas de sus necesidades y a un aumento en la participación política.

La Unión Nacional de Gobiernos Locales contempla en su propuesta política (1995-2000) el área de “mujer y sociedad”. Se pretende que las mujeres jueguen un papel protagónico en el fortalecimiento del área social de las municipalidades, lo cual está coordinado con el Instituto Mixto de Ayuda Social.

La participación de las mujeres como ejecutivas municipales alcanza niveles mínimos, siendo un claro ejemplo de la desigualdad de género en el ejercicio del derecho a la participación política y al acceso al poder. Actualmente, la participación de las mujeres en los concejos municipales alcanza un 7% como regidoras propietarias con poder de decisión. En provincias como San José y Guanacaste se registra una mayor participación de mujeres que supera el 20% de miembros del Concejo Municipal; en Alajuela y Puntarenas, un 5,4% son mujeres. Es expresivo el dato de que el máximo porcentaje de representación en las municipalidades según las últimas elecciones, en el caso de mujeres regidoras propietarias alcanza un 20,3% y 19,4% —en San José y Guanacaste respectivamente—, mientras que en las otras provincias alcanzan apenas entre el 7% y el 9%.

Como ejemplo de participación ciudadana vale la pena mencionar la experiencia de Desamparados. Allí, en una experiencia piloto que promueve la participación ciudadana en la definición del desarrollo territorial del cantón mediante una aplicación de la metodología del planeamiento estratégico concertado, uno de los principales resultados fue la activación de un espacio de interlocución entre la ciudadanía organizada y el equipo del plan regulador, ambos participando en igualdad de condiciones. Esta interlocución se fortalece a partir de la definición política de iniciar una reforma municipal, que pasa necesariamente por la descentralización y la promoción de la participación ciudadana. Y fue a partir de esta actividad que en el espacio municipal se produce una apertura no sólo para la participación en general de los ciudadanos sino también pa-

ra la de las mujeres de esa localidad. Se fortalece así la presencia femenina en los espacios públicos, especialmente en el municipio, a tres niveles: en el Concejo Municipal, en las comisiones municipales y en los Concejos de Distrito. Como ejemplo, la municipalidad de Desamparados representa una cantera importante de participación femenina, que orientada hacia niveles de organización y capacitación específicos, puede convertirse en una exitosa experiencia de trabajo de cara al empoderamiento de la sociedad civil participante en el proceso de democratización municipal.

CONCLUSIONES

El proceso de descentralización y la democracia local plantean numerosos retos para la ciudadanía. Por un lado, la descentralización y el fortalecimiento de las finanzas municipales parecen pasos indispensables para avanzar en el traslado de nuevas responsabilidades a los gobiernos municipales y para atender las demandas planteadas por los ciudadanos. Si bien es indudable que el marco jurídico de las municipalidades es mucho más democrático, los avances concretos en cuanto a la participación ciudadana en la gestión del gobierno local resultan todavía objetivos por lograr.

El fortalecimiento de la Unión Nacional de Municipios, los programas de apoyo técnico y de capacitación a estas instituciones por parte de organismos públicos y privados, así como el intercambio de buenas prácticas pueden contribuir positivamente al fortalecimiento de los gobiernos locales, robusteciéndolos y democratizándolos.

Según estudios centroamericanos (Proyecto Estado de la Nación, 1999), es necesario plantear formas de interacción entre las municipalidades y la ciudadanía, para motivar su participación política, como las siguientes:

- Voluntad de concertar intereses contradictorios sobre la prestación de servicios públicos municipales.
- Cambios en la prestación de servicios por medio de programas específicos que hagan posible la coordinación con los grupos tradicionales de ciudadanos municipales activos, de cara a las nuevas demandas ciudadanas.
- Voluntad compartida de defender el patrimonio (natural, histórico, cultural) local.
- Voluntad de defender la sobrevivencia de la comunidad (por ejemplo, en casos de desastres naturales).
- Utilización de mecanismos existentes de participación y de rendición de cuentas en los municipios.

- Potenciación de la participación cuando los movimientos de los ciudadanos llegan al gobierno local.
- Descentralización de servicios públicos tradicionales prestados por el Gobierno central.
- Modernización de la capacidad de gestión municipal.
- Pequeñas obras que acerquen la alcaldía a la población.
- Disposición de crear un nuevo municipio.
- Atención especializada a la mujer para responder a las demandas específicas de género de los grupos organizados de ciudadanas.

Tendencias y perspectivas de la participación ciudadana

Existe un proceso de cambio favorable en nuestro sistema democrático, el cual ofrece riesgos y oportunidades: el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil, la ampliación de las potestades municipales y los cambios en el proceso de reforma del Estado, aunque también esto coincida con una pérdida de confianza en las instituciones democráticas que no deja de ser preocupante. De resultados de todo ello depende el bienestar de la sociedad costarricense.

El papel que juegan los ciudadanos y las ciudadanas, y sus diversas agrupaciones que conforman la sociedad civil, es clave para nuestro futuro democrático.

Tendencias observables y por estimular:

- En las municipalidades debe continuar dándose una mayor participación a líderes comunales interesados en los problemas de las comunidades.
- Creación o permanencia de partidos locales y nacionales alternativos, en oposición de los tradicionales, sobre todo para su participación en las elecciones municipales (de alcaldes, regidores y síndicos).
- Mayor capacidad de generar demandas por parte de la ciudadanía, la cual debe ir desarrollando un proceso de aprendizaje, capacitación y formación.
- Mayor articulación entre las instituciones y la sociedad civil, lo cual redundará en un mayor aprovechamiento de los recursos humanos y económicos.
- Algunas comunidades que han vivido la experiencia de procesos de desarrollo local, incluyendo el diagnóstico participativo, el planeamiento local y la realización de diversas actividades de capacitación, deben convertirse en modelos para otras más rezagadas.
- Algunos líderes locales tienden a perder la perspectiva de lo nacional y lo regional, y piensan únicamente en lo inmediato, llegando a ejercer un poder y una influencia negativa.

- Reformas al marco jurídico en nuevas instancias de supervisión y control, por las nuevas demandas de la ciudadanía y para lograr mayor agilidad en la resolución de los problemas.
- Apoyo por parte de los gobiernos locales al ordenamiento territorial, aspecto de vital importancia y al cual no se le ha dado aún toda la atención que requiere.
- El ejercicio de un mayor control ciudadano sobre las políticas públicas y sobre la rendición de cuentas de los gobernantes, tanto en el nivel local o municipal como en el del Gobierno central.
- Una ciudadanía que todavía no afronta suficientemente su responsabilidad para atender las demandas sectoriales o locales, lo cual exige mayores recursos tanto humanos como económicos.
- Carencia de autonomía en la gestión y atención de las demandas por la presencia de organismos de apoyo financiero exteriores al medio local, lo cual a veces lleva a establecer agendas en función, al menos en parte, de los intereses de estos.

BIBLIOGRAFÍA

BARAHONA RIERA, Macarena

1994 *Las sufragistas en Costa Rica*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

BOBBIO, Norberto

1992 *Las ideologías y el poder en crisis*. Barcelona: Editorial Ariel.

1986 *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

COMISIÓN NACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LA JUSTICIA

1999 *Manual par la participación ciudadana*. San José:

COORDINADORA REGIONAL DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (CRIES)

1999 *Taller de Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica*.

GARCÍA PINCE, Evangelina

1997 *Derechos Políticos y Ciudadanía de las Mujeres*. San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

KELSEN, Hans

1988 *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. Madrid: Debate.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
1999 *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*. San José: PNUD.

PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN

1999 *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

1997 *Costa Rica Contemporánea: Raíces del Estado de la Nación*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

PROYECTO REGIONAL DE GOBERNABILIDAD EN CENTRO AMÉRICA

1997 *Partidos políticos y gobernabilidad en América Central*. San José: PNUD.

ROVIRA MAS, Jorge

1998a *¿De cuál "democracia" se habla cuando de "democracia" se habla?*, texto inédito.

1998b "Elecciones Generales en Costa Rica: Primero de febrero de 1998", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (19), 9-70.

SOLÍS FALLAS, Alex

1999 *Documento interno*. San José: Defensoría de los Habitantes.

CIUDADANÍA Y DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES: NUEVOS RETOS DE LA DEMOCRACIA COSTARRICENSE

Juany Guzmán León

INTRODUCCIÓN

Las preguntas que se plantean en estas páginas refieren a situar los complejos vínculos que se establecen entre el sistema político y el económico de las democracias contemporáneas. En efecto, el contexto de la globalización ha puesto en evidencia más palpable que nunca los desafíos que enfrentan las democracias en sociedades de mercado. El ejercicio de la ciudadanía como indicador de la democracia, se ha vuelto particularmente complejo si refiere ya no solamente a incidir en la toma de decisiones sobre quién gobierna y las políticas públicas que orientan el desarrollo nacional, alcance por lo demás que las mismas democracias han logrado de manera muy desigual; sino también, lo que implica ejercer la defensa de los derechos ciudadanos ante el mercado, en la vertiginosa dinámica de los bienes y servicios que garantizan o impiden finalmente el disfrute del bienestar, que constituye sin duda la gran expectativa generada por la democracia.

Desde esta perspectiva, los siguientes apuntes se proponen alrededor de cuatro ejes de discusión. Al primero se le ha llamado el fin de la autonomía de lo político, el segundo lo situamos en el binomio ciudadano-consumidor, el tercero en la relación entre democracia, derechos y participación, adicionando por último algunas consideraciones finales.

EL FIN DE LA AUTONOMÍA DE LO POLÍTICO

Los debates sobre la transición a la democracia, que lideraron el análisis político de los años ochenta, estuvieron permeados por la necesidad de identificar y resaltar la que podríamos llamar, la autonomía de lo político. Sin lugar

a dudas, el éxito de las transiciones a la democracia en prácticamente todas las regiones que en su momento Huntington llamó "la tercera ola", se vio favorecida por la preeminencia que logró adquirir, desde la academia y desde las élites políticas, la idea de que la democracia, ante todo, refería a un conjunto de reglas de juego que permitían establecer nuevos espacios para el diálogo y los acuerdos sobre la sociedad que se quería construir, como forma alternativa a la vía armada de resolución de los conflictos. Esto es particularmente cierto si volvemos nuestros ojos a la región centroamericana. El paradigma de la autonomía de lo político, posibilitó la transición a la democracia. Y en buena hora, pues mientras se mantuvo la discusión entre democracia real y democracia formal, no fue posible detener la guerra. En cambio, cuando adquirió fuerza la idea de democracia como proceso, como construcción, se apostó por darle una oportunidad a las reglas del juego democrático.

Más aún, podría afirmarse que, en el caso de Costa Rica, la transición a la democracia de sus países vecinos, ha sido enormemente influyente para analizar el sistema político vigente en el país, reconocido por su misma tradición democrática. En efecto, mientras la guerra regía los destinos de la región, Costa Rica se miraba en el espejo de sus vecinos. Sin embargo, no es sino en cuanto estos empiezan a ensayar las reglas del juego democrático, que Costa Rica empieza a mirarse a sí misma. Y se da cuenta de otras cosas. De que probablemente se la conoce en el mundo porque no tiene ejército, disfruta de estabilidad política y social, y por supuesto es un ejemplo en cuanto a la regulación de los procesos electorales, que son la puerta de entrada al salón de los democráticos. Eso no es lo nuevo. Lo nuevo que empieza a aflorar en el debate nacional es, precisamente, que eso no es suficiente. Que el secreto residía en que Costa Rica, durante más de treinta años, había logrado acuerdos fundamentales entre el sistema político y económico que hacían "sostenible" la democracia.

La crisis de 1982, de causas internas y externas, pone en evidencia, por primera vez en Costa Rica, que se han roto esos vínculos, que han cambiado. Es en este contexto que empieza a hablarse sobre la idea del "agotamiento del modelo". La derecha, la izquierda, el centro. Analistas y políticos coincidían en el agotamiento del modelo. Lo interesante es que, en el escenario de la convulsa Centroamérica de entonces, se hacía una separación tajante entre los sistemas político y económico: no, las reglas de juego democrático están perfectamente; es el modelo de desarrollo económico el que está agotado.

La década de los noventa de algún modo cuestionó estas aproximaciones y se constituyó en arena en la cual fue más visible que nunca la relación entre dos palabras clave, una de las cuales casi cayó en desuso porque se la asociaba al modelo desarrollista de los cincuenta/setenta. Me refiero al binomio democracia-bienestar. Ese fue el secreto a voces que salió a la luz con toda su fuerza en la última década: el éxito de la democracia en Costa Rica radicaba en que

estaba unida a condiciones de bienestar. Sin embargo, con el fin de la guerra en Centroamérica, Costa Rica se dio cuenta de que habían cambiado las coordenadas de ese binomio en el país. Las políticas de estabilización y ajuste estructural de los ochenta no habían recuperado ni mucho menos el ingreso real de la población y por si fuera poco, el deterioro de los servicios públicos empezó a hacerse palpable en todos los ámbitos, empezando por los máspreciados en el país: la educación y la salud.

Se hizo patente que la democracia no parece requerir del bienestar para surgir, pero sí desde luego lo exige para mantenerse y crecer. Si el ejercicio de la democracia no avanza en la dirección del bienestar, se produce la emergencia de protestas de la población contra los profesionales de la política a quienes ha nombrado como sus representantes para que lideren la gestión pública del desarrollo nacional. Y es entonces donde se empieza a conocer más a fondo el juego de poder que vincula el sistema político y económico de manera ineludible. Los años noventa, demostraron que las democracias actuales se desarrollan en sociedades abiertas de mercado, las que, en el contexto de la globalización, se rigen por disposiciones de ámbito mundial, que desafían a los Estados nacionales en cuanto al margen de maniobra en la toma de decisiones y en la definición de las prioridades para el desarrollo.

Desde esta perspectiva, las élites políticas y con mayor razón las de países pequeños como el nuestro, parecen entrampadas entre, por una parte, la capacidad de establecer alianzas aperturistas (que se realizan mediante legislación, desarrollo institucional y, en general, formulación de políticas públicas), alianzas hoy llamadas de manera ambigua "estratégicas", que les permitan de algún modo insertarse en el mapa mundial de la globalización económica; y, por otra parte, atender a las demandas crecientes de la población que dice no sentir que sus intereses, que son los intereses del bienestar, sean efectivamente protegidos por sus representantes. Hasta hace poco, las élites políticas parecían haber optado claramente por la vía de las alianzas, y el tema de la representación y de las demandas no les quitaba el sueño.

La situación ha cambiado, no obstante, en los últimos años. Probablemente sea la creación de la Sala Constitucional en 1989, la que marca la que podríamos llamar la apertura del sistema político en lo interno, consecuencia de una exigencia insoslayable de la ciudadanía carente de espacios de canalización de sus demandas. A la conocida Sala IV la suceden instancias del más diverso *status* jurídico y político, como la Defensoría de los Habitantes, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, las Contralorías de Servicios, el Tribunal Ambiental Administrativo y la Comisión Nacional del Consumidor. A ello se une el renovado interés por fortalecer órganos e instituciones del gobierno, como la Procuraduría y la Contraloría General de la República.

Lo interesante de señalar, es que todas estas innovaciones en el sistema político e institucional del país, coinciden en la necesidad de una participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas que la afectan, así como en la posibilidad de que ejerza la vigilancia respecto del cumplimiento del compromiso adquirido por sus representantes electos democráticamente. No es casual que ello a su vez coincida con diversas acusaciones de corrupción en que se han visto salpicadas las instituciones públicas, diversos grupos empresariales y los partidos políticos. Estos últimos hoy considerados en Costa Rica, como en muchos otros países, intermediarios insuficientes en el diálogo sociedad y Estado, y a los que se les exige también cambios en sus estructuras y funcionamiento, y renovación de su compromiso democrático.

Estas condiciones obligan a conocer nuevas experiencias de participación ciudadana, de vigilancia de las instancias públicas y privadas que lideran el desarrollo nacional, así como de propiciar las bases para una cultura de rendición de cuentas, que han descuidado las élites políticas y económicas, aun en los países con tradición democrática. Pero ello requiere también un proceso educativo para una amplia porción de la ciudadanía cuyo concepto de participación pocas veces ha sobrepasado el que se ejerce mediante el voto, en el caso de Costa Rica cada cuatro años el primer domingo de febrero, en que se convocan simultáneamente a elecciones presidenciales, legislativas y municipales.

Hay que destacar en este punto el aprendizaje que Costa Rica está experimentando en diversos ámbitos, como lo constituye el surgimiento de nuevos partidos políticos, de ámbito nacional, y probablemente la mayor novedad en esta dirección, de partidos de ámbito municipal. A ello se unen las reformas legislativas que reconocen las demandas ciudadanas por el fortalecimiento de los gobiernos y el desarrollo local, y que propician una relación más "horizontal" de la población con las instancias de decisión pública².

Por lo demás, la integración de organizaciones sociales "de nuevo tipo" comprometidas con intereses que develan los desafíos de la democracia costarricense, como el Comité de Defensa de la Institucionalidad o el Foro Autónomo de Mujeres, dan cuenta de las exigencias por identificar nuevas formas de participación política, entendidas éstas como incidencia en la toma de decisiones y en las orientaciones del desarrollo. Finalmente, el debate sobre reformas electorales, que enfrenta en la actualidad la Asamblea Legislativa, llama la atención sobre un conjunto de propuestas que apuntan a una mayor apertura hacia la ciudadanía por parte de los partidos y del juego democrático por excelencia, como lo es la competencia electoral³. Las reformas constitucionales que puedan derivarse de todo ello, evidencian un momento de particular importancia para la democracia costarricense.

EL CIUDADANO CONSUMIDOR

Como lo indica García Canclini, "en un tiempo en el que las campañas electorales se trasladan de los mítines a la televisión, de las polémicas doctrinarias a la confrontación de imágenes y de la persuasión ideológica a las encuestas de *marketing* es coherente que nos sintamos convocados como consumidores aun cuando se nos interpele como ciudadanos"⁴.

En efecto, los conceptos de consumidor y ciudadano en el albor del siglo XXI presentan límites muy desdibujados, toda vez que el contexto de la globalización ha abierto una compleja red entre las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales, en la cual las relaciones entre lo público y lo privado, el Estado y el mercado, los Estados nacionales y sus sociedades, han modificado sustantivamente sus vínculos de interacción y sus ámbitos de acción se entremezclan en todas direcciones.

Las aproximaciones unidireccionales han sido invalidadas por la historia reciente.

Para el pensamiento neoliberal, el mercado resuelve y redefine los límites de esas relaciones. No obstante, la experiencia de la globalización ha mostrado que las maneras diversas en que incorpora a distintas naciones y distintos sectores dentro de cada nación, su trato con las culturas locales y regionales, no puede ser pensado como si sólo buscara homogeneizarlas. Muchas diferencias nacionales persisten bajo la transnacionalización, pero además el modo en que el mercado reorganiza la producción y el consumo para obtener mayores ganancias y concentrarlas, convierte esas diferencias en desigualdades. Por otra parte, hasta hace algunos años, se planteaba la institucionalidad política como alternativa. Sea por el mercado, o porque se traicionó a sí misma, el descrédito en que se ha sumido la dinámica política en muchos de nuestros países, corre paralelamente al "comercio" del juego electoral y de la gestión pública, con sus cuotas de publicidad, espectáculo y corrupción. En este contexto es que ha adquirido enorme vigencia el debate sobre el ejercicio de la ciudadanía (García Canclini, 1995, 129; Bovens, 1998).

Es importante llamar la atención que para vincular los conceptos de consumo y ciudadanía, es preciso superar las nociones que supongan el comportamiento de los consumidores como predominantemente irracionales, así como el de los ciudadanos actuando en función de la racionalidad de los principios ideológicos. En efecto, se piensa a menudo el consumo como lo suntuario, donde los impulsos primarios de los sujetos podrían ordenarse con estudios de mercado y técnicas de publicidad. A su vez, se reduce la ciudadanía a una cuestión política, en torno a la cual la gente vota y actúa ante los asuntos públicos sólo por sus convicciones individuales y su razonamiento en los debates de ideas.

El supuesto de este ensayo coincide con la perspectiva que recupera aquella visión del consumo como el mecanismo mediante el cual, al seleccionar ciertos bienes y servicios, definimos lo que consideramos públicamente valioso y las maneras en que nos integramos y nos distinguimos en la sociedad (García Canclini, 1995, 129). Mientras que el ejercicio de la ciudadanía refiere a decidir cómo se producen, se distribuyen y se usan esos bienes.

Sin embargo, cuando se reconoce que al consumir también se piensa, se elige y reelabora el sentido social, hay que analizar cómo interviene esta área de apropiación de bienes y signos en formas más activas de participación que las que se colocan habitualmente bajo el rótulo de consumo. Se hace así pertinente la pregunta de si al consumir no estamos haciendo algo que sustenta, nutre y hasta cierto punto constituye un nuevo modo de ser ciudadanos. En otras palabras, es el tránsito del ciudadano como representante de una opinión pública, claramente situado en unos límites establecidos por el Estado nacional, y teniendo como intermediarios los partidos políticos, sindicatos y asociaciones de base, al ciudadano como consumidor interesado en disfrutar de una cierta calidad de vida con reconocimiento de la diversidad y nuevas fronteras abiertas por quienes irónicamente usualmente se presentan como opositores: la práctica de la democracia y la globalización imperante.

DEMOCRACIA, DERECHOS Y PARTICIPACIÓN

En este punto se enlaza la idea del ejercicio de la ciudadanía que deviene en una exigencia a la democracia, pero también desde ella. Es decir, que es un reto que han puesto en la agenda internacional precisamente los países con experiencia democrática. La democracia visibiliza los derechos y al sacarlos a la superficie genera expectativas de reconocimiento efectivo. La democracia se exige a sí misma, por eso el ejercicio de la ciudadanía no puede ser estático ni ahistórico. De ahí que desborda los límites de quien es ciudadano según la constitución y los sistemas jurídicos en cada país. Si el ejercicio de la ciudadanía refiere a la capacidad de incidir en la toma de decisiones de los asuntos que le afectan, en el contexto de la globalización los habitantes de un país democrático tienen el derecho y también el deber de exigir participar en los procesos que garantizan la adquisición y calidad de los bienes y servicios que propicien su bienestar. Nos referimos entonces al ciudadano-consumidor (Midlarsky, 1997; Bovens, 1998). En este sentido, la persistencia de las desigualdades y de la apropiación de la toma de las decisiones por parte de unas élites cada vez más cerradas, apelan a la organización de los ciudadanos como estrategia a fin de constituirse en barrera de denuncia y contención, del juego de privilegios y exclusiones que conviven en los sistemas políticos y económicos de las democra-

cias contemporáneas. En Estados Unidos, país pionero en la protección del consumidor, es posible observar cómo el desarrollo de las organizaciones de los consumidores, que se iniciaron fundamentalmente como reacción o coraza frente a los abusos y exclusiones del mercado, hoy han avanzado hacia un reclamo explícito de interpelación a la democracia (*daily democracy*), que sitúa los puntos de intersección entre ciudadano y consumidor, apuntando justamente a un papel más activo: de vigilancia permanente e incidencia en la toma de decisiones.

En cualquier caso, no hay que olvidar que, desde la Declaración de los Derechos del Consumidor en el conocido Mensaje Kennedy al Consumidor en el año 1962, incluyendo los derechos de: a) seguridad, b) información, c) posibilidad de elegir entre una variedad de productos y servicios a precios competitivos, y d) una oportunidad de ser escuchado por parte del Gobierno en la formulación de la política del consumidor, se encierran demandas centrales de toda la vida en democracia:

- El derecho a la seguridad. Que inicia con garantías de integridad física, seguridad personal, hasta llegar a seguridad jurídica (registral, institucional, etcétera).
- El derecho a la información, con todas las implicaciones que ello tiene en transparencia, veracidad y oportunidad de la toma de decisiones y de la gestión pública.
- El derecho a elegir y a ser electo. El de un escenario de pluralismo que reconozca el marco de la diversidad de intereses: de género, de edad, étnicos, culturales, entre otros.
- El derecho a participar, que implica no sólo el de acceder y pertenecer al sistema sociopolítico, sino también el derecho a participar en la reelaboración de ese sistema, el derecho a definir aquello en lo que queremos estar incluidos.

La sociedad costarricense ha abierto un debate que prácticamente nadie puede eludir, que refiere al de la participación ciudadana como responsabilidad cívica por la democracia. Ya no solamente como un derecho, sino también como un deber, como una responsabilidad ciudadana.

En la era de la comunicación, el nivel de información de la ciudadanía ha transformado sustantivamente las relaciones con sus representantes en el Estado y sus proveedores en el mercado. Al menos sabe cuándo no está informada y que si no lo está es porque se le está negando la información, no porque no existan los medios para transmitirla. En Costa Rica, la organización de la sociedad sigue siendo muy dependiente del Estado, en términos de recursos económicos y técnicos. Hay espacios que se están abriendo, pero todavía incipientes, de formas alternativas de organización que interpelan a las instituciones pú-

blicas y a las empresas privadas a un reconocimiento efectivo de sus derechos. Que no es ocasionado solamente por no sentir representados sus intereses. Es que también tienen nuevos intereses y quieren debatirlos y que ese debate sea tomado en cuenta en la toma de decisiones. Es parte de la democracia deliberativa a que se refiere Habermas, pero no apela solamente al Estado, también a las empresas. A esa red compleja de relaciones que propicia o limita las condiciones de bienestar. Sin embargo, estamos todavía ante un camino largo por recorrer, que es en primera instancia un camino de educación ciudadana.

OBSERVACIONES FINALES

La democracia, considerada como el mayor logro de la sociedad contemporánea para la defensa efectiva de los derechos humanos, tiene algo y mucho que decir respecto de los bienes y servicios que necesita la población para mejorar su calidad de vida y avanzar en las condiciones de bienestar. La principal expectativa que genera la democracia, al promover los derechos humanos, es la reducción de las desigualdades y el logro del bienestar. La ciudadanía elige un grupo de representantes para alcanzar estos objetivos.

El desafío que enfrentan así las democracias es que o fortalecen el binomio demandas ciudadanas/respuesta institucional, o condenamos la democracia a un estancamiento que en la dinámica cotidiana acumula procesos no democráticos cada vez mayores que constituyen una seria amenaza a la reversibilidad. Ese es un temor que la democracia no debería perder nunca. Este no es un temor negativo, es un temor constructivo. Es un temor que deriva en la necesidad y exigencia de información sobre qué está pasando en la sociedad, cómo se están gastando los dineros de los impuestos, cuántas personas asisten a la escuela y cuántas están vacunadas contra las enfermedades previsibles. Al cuestionar los partidos políticos, no se trata de negar su importancia en el funcionamiento de la democracia, sino de saber si hay algo de nuevo en ellos que pudiera cambiar la justificada percepción de que tienen mucho de acusaciones de corrupción y poco de proyectos de desarrollo.

La relación entre democracia y bienestar deviene hoy más que nunca indispensable en las sociedades con tradición democrática: la democracia genera expectativas y el compromiso de cumplirlas.

La persistencia de las desigualdades es una interpelación que alude a todos los actores sociales en las democracias contemporáneas. Nadie puede darse por desentendido. Democracia y desigualdad sigue siendo una contradicción que la debe mantener alerta sobre sus propios límites y alcances. Le recuerda que es un proceso en permanente construcción. Que ha asumido un compromiso con la historia y debe cumplirlo.

NOTAS

1. Para ampliar sobre estos temas: Mauricio Araya y otros, *Mecanismos de control político en Costa Rica*. Memoria de Seminario de Graduación de Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, 1998.
2. Un análisis de casos sobre los alcances de esta experiencia en: Sergio Araya y otros, *Procesos de descentralización en la década de los años 90. Límites y espacios para la participación ciudadana*. Memoria de Seminario de Graduación para Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, 1999.
3. En el Foro sobre Reformas Electorales (18-20 de noviembre de 1999), convocado por la misma Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Fundación Friedrich Naumann, se han discutido recientemente los alcances de tales reformas.
4. García Canclini, *Consumidores y ciudadanos*. México: Editorial Grijalbo, 1995. El planteamiento que se propone en los siguientes párrafos comenta la reflexión planteada por el autor en el capítulo de dicho libro titulado "Consumidores del siglo XXI, ciudadanos del XVIII".

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, José B.
1995 *Tutela procesal de los consumidores*. Barcelona: José María Bosch Editor S.A.
- ACOSTA, Juan Gerardo
1997 *Resolución alternativa de conflictos: medio idóneo para una protección global del consumidor*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica.
- ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador
1993 *La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. España: Editorial Siglo XXI.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA
1994 y 1998 *Leyes #7472 y 7854: Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor*.
- BAUDRIT, Luis
1995 "Comentarios a la nueva ley de protección del consumidor", en *Ivstitia*, (101).

BOVENS, Mark

1998 *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. United Kingdom: Cambridge University Press.

COMISIÓN NACIONAL DEL CONSUMIDOR

1997a *Memoria 1996*. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica.

1997b *Memoria 1/5/96 a 28/2/97*. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica.

1992 *Memoria del seminario "Promoción de la libre competencia y defensa efectiva del consumidor"*. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica.

COMISIÓN NACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1999 *Defensa efectiva de los derechos del consumidor*. San José: CONAMAJ.

CONSUMER INFORMATION CENTER

1998-99 *Consumer's Resource Handbook*. USA.

ELKIN, Stephen L. y SOLTAN, Karol Edward (Editors)

1999 *Citizen Competence and Democratic Institutions*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

GABBOT, Mark y HOGG, Gillian

Consumers and Services. West Sussex: John Wiley & Sons.

GARCÍA CANCLINI, Néstor

1995 *Consumidores y ciudadanos*. México: Editorial Grijalbo.

GUILLES, Peter

1991 "Reforma de Derecho de Obligaciones y protección del consumidor en la República Federal Alemana", en *Revista Judicial*, (54).

HOLMES, Stephen y SUNSTEIN, Cass R.

1999 *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W.W. Norton & Company.

IGLESIAS, Julio y LEE, Javier

1996 "Notas sobre la protección de los consumidores en el Derecho Contractual", en *Dereito*, 5, (1).

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS OF CONSUMER UNIONS (IOCU)

1993 *Memoria del seminario "La contribución de la educación del consumidor al desarrollo económico y social"*. Santiago (Chile): IOCU-UNESCO.

LAMPMAN, Robert

1988 "The Frontier of Research in the Consumer Interest", en Scott E. Maynes y ACCI Research Committee (Editors), *American Council on Consumer Interests*. Columbia (Missouri).

LÓPEZ, Roberto

s.f. "La información al consumidor: Régimen constitucional, legal y reglamentario", en *Revista de Derecho Privado y Comunitario*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Editores.

MATEU, José Francisco, CEPAS, Rafael y PEDERNAL, María Jesús

1986 *La protección de los consumidores y el medio ambiente en la Comunidad Económica Europea*. Madrid: Editorial Trivium, S.A.

MAYER, Robert N.

1989 *The Consumer Movement: Guardians of the Marketplace*. Boston (Mass): Twayne Publishers.

MAYNES, Scott E. y ACCI RESEARCH COMMITTEE (Editors)

1988 *American Council on Consumer Interests*. Columbia (Missouri).

MIDLARSKY, Manus I. (Editor)

1997 *Inequity, Democracy and Economic Development*. United Kingdom: Cambridge University Press.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA

1997 *Guía para la elaboración y evaluación de compromisos de resultados*. Serie MI-DEPLAN/ SINE, (2).

NADEL, Mark V.

1998 *The Politics of Consumer Protection*. Indianapolis-UK., England: Bobbs-Merrill Educational Publishing.

NOVELLO, Dorothy J.

1978 "The Consumer's Role in Health Care", en *Consumerism and Health Care*. Washington, D.C: National League for Nursing.

PELLEGRINI, Ada

1991 "O novo processo brasileiro do consumidor", en *Revista Paraguaya de Derecho Procesal*.

1990 "A class action brasileira", en *Revista Paraguaya de Derecho Procesal*.

PIZA, Rodolfo

1995 "A propósito de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa del Consumidor", en *Ivstitia*. (102).

ROSS, Donald K.

1973 *A Public Citizen Action Manual*. New York: Grossman Publishers.

SHAFIR, Gershon (Editor)

1998 *The Citizenship Debates*. Minnesota: University of Minnesota Press.

LA AUDITORÍA CIUDADANA DE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN COSTA RICA

Jorge Vargas Cullell

PRESENTACIÓN

Entre junio de 1998 y junio de 2000 el Proyecto Estado de la Nación realizó en Costa Rica la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia. La Auditoría estudió la democracia costarricense no sólo como conjunto institucional sino como convivencia política, es decir, como experiencia ciudadana en diversos ámbitos de la vida política. Esta iniciativa fue un proceso social y técnico a la vez. Fue un proceso social pues la Auditoría implicó la creación de un sistema participativo con el fin de definir, primero, los temas y estándares de la evaluación y, posteriormente, calificar el grado en que en nuestro país se cumple con esos estándares. Por otra parte, fue un complejo proceso técnico en el que se aplicó siete métodos de investigación, cuantitativos y cualitativos, y en donde participaron más de cincuenta investigadores en diversas áreas. A la fecha (setiembre 2000) se está en la redacción del informe final, que será publicado en el primer trimestre del año 2001 (recuadro 1).

La Auditoría Ciudadana cumple con tres propósitos principales. El primero es proporcionar a la ciudadanía una imagen detallada de las fortalezas y debilidades de la convivencia democrática en Costa Rica, más allá de las percepciones recopiladas por las encuestas. Como ninguna persona experimenta "en promedio" una democracia (Weir y Beetham, 1999; Pérez Liñán, 1998), es importante conocer las áreas de la vida política en las cuales las prácticas se acercan a las aspiraciones democráticas de la ciudadanía, o bien aquellas en donde existe un creciente divorcio, por predominar prácticas clientelistas, autoritarias o la debilidad en los mecanismos de escrutinio público y rendición de cuentas. El segundo propósito es, precisamente, construir un nuevo sistema de vigilancia y evaluación ciudadana que fortalezca la rendición de cuentas que otras instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil realizan. Finalmente,

el tercer propósito de la auditoría es ilustrar la utilidad de un nuevo concepto, el de "calidad de la democracia", para estudiar las relaciones que se establecen entre la ciudadanía y sus instituciones políticas en regímenes que cumplen con los requisitos de una poliarquía (Dahl, 1971; 1989).

En el presente documento sintetizo los fundamentos conceptuales y metodológicos de la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia. En la primera sección, la más larga, presento los conceptos de "calidad de la democracia" y "auditoría ciudadana". En la segunda sección resumo los principales aspectos metodológicos de la experiencia costarricense. Finalmente, esbozo algunas perspectivas cívicas y académicas de la Auditoría Ciudadana. Cabe señalar que el acápite sobre el concepto de "calidad de la democracia" se basa en Vargas (1999); el acápite sobre la Auditoría se basa en Gutiérrez y Vargas (1998); y el resumen sobre el proceso seguido, en una publicación del Proyecto Estado de la Nación (PEN, 2000).

La auditoría ciudadana de la democracia constituye un planteamiento un tanto temerario: parte de la convicción de que se pueden combinar dos asuntos previamente no definidos (calidad de la democracia y auditoría ciudadana) mediante el diseño de un experimento social valioso, y que este experimento puede tener resultados académicos y políticos interesantes.

Recuadro 1 RESULTADOS PUNTUALES

Por estar pendiente el informe final de la Auditoría Ciudadana, en este documento no se presenta una síntesis de los principales hallazgos del trabajo de campo ni las valoraciones de los paneles de evaluación. Sin embargo, como ejemplos, pueden citarse los siguientes resultados puntuales:

- Los partidos políticos recurren con más fuerza al clientelismo en los cantones con menor Índice de Desarrollo Social (IDS); sin embargo, el nivel de cumplimiento tiende a ser mayor en los cantones con mayor IDS (Brenes y Martorell, 2000).
- Existen diferencias notables en la transparencia en la gestión, la confianza y la apertura de los municipios a la participación ciudadana (Brenes y Martorell, 2000).
- Existen evidencias de prácticas autoritarias en el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil con representación social o cultural (Arguedas, 2000).
- A una de cada siete personas un funcionario público le ha pedido alguna vez una mordida para realizar un trámite (UNIMER, 1999).

DOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES: "CALIDAD DE LA DEMOCRACIA" Y "AUDITORÍA CIUDADANA"

En esta sección argumento que "calidad de la democracia" tiene un sentido distinto a otros conceptos de las ciencias políticas; que dicho sentido puede ser evaluado mediante una metodología flexible y multidisciplinaria, adoptada de la disciplina de las auditorías, y que los ciudadanos pueden participar en la evaluación.

El concepto de "calidad de la democracia"

Por calidad de la democracia se entiende el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía. Esta definición contiene cinco componentes. El significado de estos componentes, y sus relaciones recíprocas, establecen la naturaleza, sentido y utilidad del concepto. En general, la definición combina componentes descriptivos, normativos y evaluativos. Los componentes descriptivos son los conceptos de "régimen democrático", "ciudadanía" y "convivencia política". El componente normativo es el concepto de "aspiración democrática" y el evaluativo la noción de "grado de acercamiento". Esta combinación es propia de la idea de calidad de la democracia pues, como la misma expresión lo implica, "calidad" supone al menos dos cosas: una proporción variable de un atributo y una forma de medir esa proporción.

Componentes del concepto

El primer componente del concepto de "calidad de la democracia" es la noción de "grado", que aquí se entiende como la capacidad de la ciudadanía para desarrollar cierto tipo de prácticas consideradas deseables (que más adelante definiremos como aspiraciones democráticas) en la gestión de asuntos públicos¹. Este componente es importante para la definición de calidad de la democracia porque señala tres características:

- En principio esta capacidad ciudadana no es una cualidad binaria (por ejemplo, alta o baja calidad democrática). Es más bien un continuo, una cuestión de grado, aunque para efectos analíticos puedan construirse tipos polares.
- Establece el objeto de análisis del concepto. Son las acciones observables, fundadas en ciertas creencias y en actitudes, las que interesan a la calidad de la democracia, y no estas últimas. En este sentido, la auditoría no es un mapeo de las percepciones ciudadanas sino, sobre todo, un registro de las prácticas ciudadanas.

- Designa el sujeto que realiza las acciones, a saber, las personas que conforman el cuerpo de ciudadanos de un país. Sobre este punto volveremos después.

El segundo componente de calidad de la democracia es el concepto de “régimen² democrático”. Por ello entiendo, en lo fundamental, lo que Dahl denomina “poliarquía” (1971, 1989, 1999)³ y Sartori (1987), democracia, es decir, me encuadro dentro de una tradición procedimentalista para definir lo que un régimen democrático es. Pese a los intensos debates en la teoría democrática, y a críticas recientes al concepto de poliarquía⁴, sigue siendo empleado por la mayoría de los académicos para clasificar los regímenes políticos existentes (Diamond, 1999).

Este componente es importante pues establece el marco institucional mínimo indispensable dentro del cual tiene sentido examinar las prácticas ciudadanas. Sin democracia no hay calidad de la democracia, pues por definición se trata de la mayor o menor capacidad ciudadana para emplear las garantías, libertades y derechos democráticos⁵. La expresión “dentro de un régimen democrático” es importante en otro sentido. Estipula que la cosa denotada por calidad de la democracia no es el régimen político sino la convivencia política que transcurre dentro de él⁶.

El tercer componente de calidad de la democracia es la noción de “convivencia política”. En un sentido amplio, incluye las prácticas políticas que las y los ciudadanos establecen cotidianamente entre sí, con sus líderes (que son también ciudadanos), los funcionarios públicos (ciudadanos igualmente) y con otras personas que no lo son (por ejemplo, los niños y los extranjeros) en la gestión de asuntos públicos (Gutiérrez y Vargas, 1998)⁸.

Este componente es importante porque establece los asuntos que son examinados por este concepto. El hecho de que no se limite a los procesos electorales expresa una constatación que conviene explicitar: en una democracia, el ejercicio democrático no se reduce a ciertos períodos sino que es una experiencia que se recrea cotidianamente. La calidad de la democracia, pues, no es un atributo general del régimen político sino el efecto acumulado del desempeño de las instituciones y las interacciones de los ciudadanos en múltiples frentes (Pérez Liñán, 1998)⁹.

El cuarto componente, y quizá el medular, es el concepto de “aspiración democrática”. Por ello se entiende “una característica de la vida democrática de un país considerada deseable por los ciudadanos” (Gutiérrez y Vargas, 1998) que cumple con dos requisitos: por un lado, es posible fundamentarla en la teoría política democrática (en el sentido de ser consistente con ella) y, por otro, es empleada por las personas como un estándar¹⁰.

Un estándar es un criterio intersubjetivo¹¹ empleado por las personas para evaluar una cosa. En sentido estricto, de acuerdo con la International Standardization Organization (ISO), un estándar es “un acuerdo documentado que contiene especificaciones técnicas u otros criterios específicos para ser empleados de manera consistente como reglas, guías o definiciones de características” que permiten juzgar si una cosa es apropiada para el fin que se persigue (ISO, 2000). Trasladado al tema que nos ocupa, un estándar es un acuerdo documentado¹² sobre una buena práctica democrática que, de existir en un país, permitiría afirmar que existe una alta calidad democrática en esa materia. Expresa un horizonte deseado de buenas prácticas, un *horizonte realista* (en el sentido de ser características deseadas que pertenecen al “mundo de lo posible”) acordado por personas ciudadanas de diversa procedencia social, política e ideológica.

Un estándar, o más precisamente un conjunto de estándares (la gente rara vez emplea uno solo), no se ajusta a un modelo de democracia determinado (Held, 1996)¹³, pues la realidad no se amolda a una sola idea o visión democrática. Tampoco es una utopía democrática a la Tomás Moro. La ciudadanía está constantemente negociando sus desacuerdos, entre los cuales pueden estar, por supuesto, sus respectivas visiones sobre lo que la democracia debiera ser. Pero debe producir ciertos acuerdos, formales e informales, para funcionar colectivamente; acuerdos que pueden abarcar, también, criterios compartidos sobre lo “que está bien” o “está mal” con su democracia, cosas que son fuente de orgullo o de reclamo ciudadano, respectivamente. Un estándar es precisamente, este criterio compartido.

Ciertamente, el resultado de estas negociaciones es una vida y un imaginario político híbrido, pero uno que cumple con un requisito básico: debe ser, si no el deseable, al menos aceptable para las personas. Más allá de sus diferencias, en un régimen democrático, pareciera indispensable que la ciudadanía tenga ciertos acuerdos sobre lo que su democracia es o debiera ser. En síntesis, un estándar es un acuerdo intersubjetivo que expresa el máximo común denominador entre la ciudadanía sobre ciertas prácticas democráticas que serían deseables y posibles en una democracia hoy en día¹⁴.

Este componente del concepto de “calidad de la democracia” es importante porque establece el contenido de lo que se entiende por “alta calidad democrática”, el rasero que permite juzgar “el grado de acercamiento” de las prácticas realmente existentes a cierto horizonte. Es importante, también, porque los estándares constituyen una plataforma desde la cual los ciudadanos pueden otear un horizonte democrático perfeccionado y hacer esfuerzos para que sus líderes, instituciones y conciudadanos se enrumben hacia allí.

El quinto componente de “calidad de la democracia” es el concepto de “ciudadanía”. Aquí ciudadanía es entendida en un sentido descriptivo, a saber, las personas que la Constitución define como tales. Como calidad de la demo-

cracia supone la existencia de un régimen democrático, esta definición de ciudadanía a su vez supone, dentro de los confines de un Estado-nación, que ésta es universal (incluye a todas las personas de cierta edad en adelante y que satisfacen los requisitos).

Naturaleza del concepto

El concepto de “calidad de la democracia”, así definido, es un concepto de alcance medio en la escalera de la abstracción (Sartori, 1991). Por alcance medio se entiende un concepto que, aunque anclado en la teoría política, es una herramienta de trabajo para la investigación en materia de estudios de casos y de política comparada. El alcance medio del concepto está determinado por la naturaleza de la pregunta que calidad de la democracia procura responder. Esta pregunta es la siguiente: ¿cuán democrática es la vida política en una democracia? Esta pregunta tiene una jerarquía teórica menor a, por ejemplo, ¿qué es democracia? La interrogante sobre calidad de la democracia supone esta última. En segundo lugar, aunque la pregunta puede proporcionar fundamento empírico a otras interrogantes de la teoría política, por ejemplo, ¿qué es, en general, una buena democracia?, no la contesta.

El uso del concepto de “calidad de la democracia” en investigaciones comparativas no está, naturalmente, exento de complicaciones, especialmente debido a la poca investigación existente sobre el tema. Las aspiraciones democráticas de la ciudadanía en un país pueden ser distintas a las aspiraciones ciudadanas en otro país. Sin embargo, cabe señalar que tanto las diferencias como las similitudes son relevantes para la investigación comparada (Valenzuela, 1998). En este caso lo son porque refieren a la manera como en distintos países la ciudadanía interpreta y vive la democracia. Y este es un asunto cuya comprensión puede arrojar pistas para entender el desarrollo democrático una vez que un régimen político cumple con los requisitos poliárquicos.

El problema mayor emerge cuando se quiere comparar “calidades” de dos o más democracias. Salvo por una aproximación reciente de Lijphart (1999), esto no ha sido intentado. A pesar de lo interesante de su aproximación, tanto su definición de “calidad de la democracia” como sus indicadores son incipientes –en la mayoría de los casos las menciones sobre “calidad de la democracia” no pasan de ser adjetivaciones¹⁵. A la fecha, el esfuerzo más interesante y avanzado para transformar el tema de calidad de la democracia en objeto de investigación es la experiencia de la auditoría democrática del Reino Unido, con varias publicaciones sobre diversos aspectos de la vida política en ese país (Weir y Beetham, 1999). En este artículo comentaremos, con mayor detenimiento, la experiencia de la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica (Gutiérrez y Vargas, 1998). Ambas experiencias no se han ejecutado con una perspectiva comparada.

¿Por qué un nuevo concepto?

Una vez que en un país existe un régimen que cumple con las condiciones mínimas de un régimen democrático la cuestión de cuán democrática es la vida política en este país, por encima de ese mínimo se convierte en tema relevante. Con la tercera ola de la democratización (Huntington, 1991), se conjuntó un grupo grande de países que calificaban como “democracias”, profundamente distintos no solamente en términos de sus instituciones y procedimientos (Lijphart, 1999) sino en términos de la capacidad de la ciudadanía para ejercer sus derechos y deberes cívicos (Gutiérrez y Vargas, 1998). Las definiciones “procedimentales” de democracia son más útiles para establecer las diferencias entre las democracias y los regímenes autoritarios y totalitarios (Linz, 1978). En cambio, son poco útiles para distinguir entre regímenes democráticos como Estados Unidos, Suecia, Argentina y Costa Rica, que tienen diferencias no sólo en el tipo de instituciones políticas sino, fundamentalmente, en la convivencia democrática que en ellos ocurre –no es lo mismo ser un ciudadano sueco que uno costarricense en punto al ejercicio de sus derechos, al control que ejerce sobre su gobierno y al cumplimiento de sus obligaciones cívicas¹⁶. Si un conjunto grande de países califican como democracias, la pregunta obligada es ¿cómo distinguir aquellos cuyas instituciones y convivencia política cumplen más fielmente con ciertos valores democráticos?

La conclusión lógica de este razonamiento es que parece necesario desarrollar una nueva herramienta conceptual para penetrar en los complejos nexos existentes entre democracia (como visión) y poliarquía (como democracia “realmente existente”). Considero que el concepto de “calidad de la democracia” puede ser útil para estudiar estos nexos, sin forzar los conceptos existentes adjudicándoles un significado que no les corresponde.

El concepto de “auditoría ciudadana”

Auditar una democracia constituye una propuesta novedosa –existe, a la fecha, sólo un antecedente: la experiencia en el Reino Unido antes mencionada. Por tanto, la idea misma de “auditar” puede resultar poco comprensible.

Auditar significa examinar los registros y reportes de especialistas distintos de los encargados de su preparación “para asegurar una plena rendición de cuentas y ayudar (...) al cumplimiento de las responsabilidades encomendadas” (Government Accounting Office, 1988; Britannica Online, 1998; Ricchiutte, 1995)¹⁷. Quiero llamar la atención sobre tres componentes claves de esta definición: examen de registros, rendición de cuentas y cumplimiento de responsabilidades. Una auditoría no es cualquier tipo de evaluación, es una que tiene como condición una revisión sistemática de las cuentas (o registros), y como fina-

lidad asegurar la rendición de cuentas por parte de quienes son responsables de ejercer las funciones auditadas. A pesar de tener muchas cosas en común –la búsqueda de una evaluación objetiva y el uso riguroso y transparente de los métodos de investigación, por ejemplo– una auditoría difiere en varios aspectos de una investigación académica (véase el cuadro 1). En efecto, los propósitos, estilos, metodologías y resultados esperados son distintos en cada uno de los casos.

Cuadro 1
DIFERENCIA ENTRE UNA AUDITORÍA Y UNA INVESTIGACIÓN ACADÉMICA

Criterios de Comparación	Auditoría	Investigación Académica
Propósito	Evaluar prácticas	Explicar relaciones
Estilo*	Comprensivo	Selectivo
Participación	Es requerida la participación de personas auditadas durante la auditoría para discutir los resultados de la evaluación	No es requerida la participación de las personas bajo estudio para discutir los resultados de la investigación
Guía	Estándares	Hipótesis
Resultado esperado	Mejora de prácticas auditadas	Desarrollo de mejores teorías
Otros resultados (prioridad secundaria)	Desarrollo de mejores teorías	Varios, de acuerdo con los intereses del investigador

FUENTE: Adaptado de Gutierrez y Vargas, 1998, que, a su vez, se basó en Oficina General de Contabilidad (GAO) de los Estados Unidos, 1988; Reider, 1994; <<http://www.iso.com>>; Valenzuela, 1998; Ragin, 1987.

NOTA:

* “Comprensivo” significa que una auditoría cubre todos aquellos asuntos que se consideren relevantes para los propósitos de la evaluación. “Selectivo” significa que una investigación académica procura delimitar al máximo el número de asuntos bajo estudio, a efectos de ganar la mayor profundidad posible.

La auditoría de la calidad de la democracia es un instrumento para fortalecer la participación cívica y el control democrático sobre las instituciones. El interés no es probar una hipótesis sobre las razones por las cuales un determinado desempeño democrático ocurre, sino documentar dicho desempeño para contribuir a mejorar el funcionamiento de la democracia. Los resultados del trabajo de campo exploratorio llevado a cabo en Costa Rica en 1997 y 1998 mostraron que los ciudadanos no evalúan la democracia “en cuanto totalidad sino que se concentran en aspectos particulares del régimen –en especial, aquellos más cercanos a sus experiencias cotidianas” (véase Pérez, 1998, 14). Ello subrayó la importancia de un estudio extensivo antes que selectivo de la vida política costarricense.

Desde el punto de vista técnico, la experiencia en el campo de las auditorías ofrece varias ventajas. Primero, resulta posible y ventajoso adaptar el concepto y práctica de las “auditorías operacionales” a la evaluación del desempeño democrático de una poliarquía, por los avances metodológicos y técnicos en esta disciplina¹⁸. Además, hoy en día, las auditorías abarcan asuntos situados más allá de los aspectos financieros y contables, tales como la efectividad administrativa, los servicios públicos, el medio ambiente y la equidad social (<<http://www.iso.com>>; UNICEF, 1997).

Como en toda auditoría, es necesario un amplio involucramiento de parte de los “clientes”, en este caso, de los propios ciudadanos. Este involucramiento implica una participación activa durante el proceso de evaluación, y no simplemente la consideración de las personas como “fuentes pasivas” de información. Esta participación ayuda a mejorar la calidad de los reportes y otorga relevancia y factibilidad política a la auditoría. Siguiendo la experiencia de la ISO en el desarrollo de estándares internacionales, en la experiencia costarricense la participación ciudadana empezó con la definición de los estándares de calidad de la democracia.

Así, en la propuesta original de la Auditoría Ciudadana se señaló que “el punto de partida consiste en formular estándares de evaluación que se ajusten a los propósitos del ejercicio. Los estándares permitirán convertir el concepto de “calidad de la democracia” en materia susceptible de ser investigada empíricamente ...establecen el mandato de la auditoría, es decir, el alcance de la evaluación” (Gutiérrez y Vargas Cullell, 1998, 40-41). En este caso se llamó a los estándares “aspiraciones democráticas”, por ser características deseables de la vida política en Costa Rica¹⁹. Estas aspiraciones fueron posteriormente clasificadas en dos grupos. Aquellos que referían a un horizonte de buenas prácticas fueron agrupados en el Umbral Superior de Calidad Democrática (USCD); aquellos que referían a las prácticas mínimas que un régimen democrático debe cumplir fueron agrupados en el Umbral de Garantías Mínimas Democráticas (UGMD)²⁰.

Finalmente, la experiencia en materia de auditoría recomienda una combinación ecléctica de métodos y técnicas de investigación tomados de diversas disciplinas. En efecto, se trata de emplear todos los medios necesarios para obtener la evaluación más completa y precisa (Ricchiute, 1998; GAO, 1988). En el caso de la Auditoría Ciudadana, la complejidad de los umbrales (USCD y UGMD) impuso al eclecticismo como la alternativa más sensata, por cuanto las aspiraciones se refieren a distintos tipos de prácticas políticas que involucran a diversos actores. La evaluación de cada estándar requiere seleccionar el método que mejor cumpla este propósito (Ricchiute, 1998). En el experimento costarricense de auditoría lo más aconsejable fue mantener una apertura metodológica. Ejercicios posteriores permitirán ir seleccionando, con mayor fundamento técnico, aquellos métodos y técnicas de investigación más apropiados. Sin

embargo, una aproximación ecléctica no implica una actitud oportunista de que “todo vale”. Por el contrario, la escogencia inicial de estándares, variables, indicadores y métodos implicó detallados estudios exploratorios²¹.

LA EXPERIENCIA EN COSTA RICA

La Auditoría Ciudadana en Costa Rica se inició formalmente en junio de 1998, atendiendo a un mandato del Consejo Consultivo del Proyecto Estado de la Nación y con el financiamiento de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A la fecha, se está en el proceso de redacción de su informe final.

La ejecución de la Auditoría implicó articular procesos de consulta social, con procesos de investigación y evaluación de los hallazgos del trabajo de campo. Investigación y evaluación son dos componentes inseparables pues en una auditoría no sólo importa saber “el nivel de agua en un vaso” sino un juicio informado sobre si “el vaso está medio lleno o medio vacío”, de acuerdo con parámetros que deben estar claramente especificados. La Auditoría comprendió seis fases:

- La primera fase consistió en la organización social y técnica de la Auditoría, y en ella se constituyó su Consejo Consultivo²², panel académico²³ y equipo técnico.
- En la segunda fase se definió el mandato de investigación de la Auditoría por parte del Consejo Consultivo, lo que podría denominarse los términos de referencia. Es en esta fase cuando se establecieron los estándares o aspiraciones de calidad democrática y se estableció el USCD y el UGMD. En otras palabras, se desarrolló un proceso de elaboración colectiva de las aspiraciones que serían posteriormente evaluadas.
- En la tercera fase se diseñó la estrategia de trabajo de campo y se gestionó los recursos financieros para su ejecución.
- En la cuarta fase se realizó el trabajo de campo, con la participación de más de 40 investigadores de distintas disciplinas. En el trabajo de campo se aplicó una encuesta nacional, sitios centinela en 7 de los 81 municipios del país²⁴, 12 grupos focales, casi una docena de ejercicios de observación experimental, 22 análisis jurídicos, 10 ponencias especializadas, una compilación exhaustiva de registros administrativos y judiciales, y una revisión de la base de datos de noticias de un medio de comunicación colectiva. El trabajo de campo se realizó durante el segundo semestre de 1999.
- En la quinta fase se clasificó, física y electrónicamente, la información de los trabajos de investigación de acuerdo con los estándares, variables e indicadores relevantes para la Auditoría.

- En la sexta fase se realizó la evaluación sobre la calidad de la democracia costarricense, con base en la información recopilada. El proceso de evaluación de la Auditoría se basa en un modelo con referencia a criterios. Comprende dos procesos: por una parte, la desagregación analítica de los estándares (un movimiento de lo general a lo específico), con el fin de establecer criterios claros de evaluación; y, por otra, un proceso de agregación de las valoraciones para poder arribar a juicios globales sobre los estándares (es decir, un movimiento de lo específico a lo general). La desagregación analítica de los estándares de alta calidad democrática comprende la definición de variables, indicadores y condiciones de evaluación, y proporciona los criterios de evaluación a las y los expertos. Para la agregación de sus calificaciones se diseñó una escala de evaluación ordinal de cinco grados para calificar el grado de cumplimiento percibido de un estándar y un método que permite sumar resultados, desde los indicadores hasta los estándares. Se formaron diez paneles de evaluación, ocho integrados por tres personas y dos por cinco. La mayoría de los panelistas son miembros del Consejo Consultivo de la Auditoría Ciudadana (cuadro 2). Cada panel tuvo a su cargo un tema específico²⁵.

PERSPECTIVAS CÍVICAS Y ACADÉMICAS

La Auditoría Ciudadana procura resultados de corto y mediano plazo. A corto plazo, busca establecer sistemas participativos de evaluación de las prácticas democráticas en un país o en una parte de él. Ayudará a identificar las “mejores prácticas” y las áreas problemáticas de la vida política, lo que contribuiría a la ampliación y profundización del debate público sobre el desempeño democrático de una nación. La Auditoría desarrollará nuevos indicadores políticos sobre el desempeño democrático que estarán a disposición de investigadores y analistas.

A mediano plazo, la Auditoría Ciudadana procurará estimular investigaciones con perspectiva comparativa sobre la calidad de la democracia. Además, puede contribuir a la modificación de aquellas prácticas de las instituciones y de los ciudadanos que obstaculicen el desarrollo de la vida democrática.

El proceso de democratización de América Latina surgido en las últimas dos décadas se encuentra en serias dificultades. Pese a que casi todos los países son catalogados como democráticos, y son innegables los avances políticos e institucionales (Mainwaring, 1999), en varios de ellos existen crecientes síntomas de inestabilidad política; en algunos emergen democracias delegativas (O'Donnell, 1994), y en todos cunde un profundo desencanto e impaciencia ciudadana (véase, por ejemplo, los últimos resultados del Latinobarómetro).

La región se encuentra ante un grave riesgo: su reciente proceso democratizador puede concluir siendo un interludio o primavera democrática. Las transiciones democráticas pueden ser reversibles. Es urgente desarrollar una “masa crítica” de acción cívica no sólo para mantener los logros democráticos, sino para ensanchar la vida democrática en la región, cimentando las instituciones políticas, la cultura cívica y ampliando el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos. La creación de instrumentos ciudadanos para la rendición de cuentas puede ser un medio práctico para enriquecer la experiencia democrática en América Latina. El anuncio, a inicios del presente año, por el Gobierno de Argentina sobre su intención de realizar una auditoría sobre la calidad de la democracia en ese país, permitirá contar con un nuevo ejercicio cívico y académico en la región que —espero— contribuirá a dinamizar la agenda política y académica más allá de los temas de los déficit democráticos y el desencanto ciudadano.

Cuadro 2
TEMAS GENERALES DE INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN
DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN COSTA RICA

Tema general	Definición	# Estándares
Calidad democrática de procesos electorales	Grado en el que los procesos de elección de cargos públicos se basan en reglas equitativas, se generan ofertas políticas responsables y respetuosas de los derechos civiles y políticos, y existe un electorado informado.	4
Calidad democrática de la administración de justicia	Grado en el que el acceso y funcionamiento de la administración de justicia está sometida al escrutinio público, protege equitativa y oportunamente los derechos ciudadanos y es garantía contra la impunidad.	5
Calidad democrática de la formulación de leyes	Grado en el que las actividades legislativas y de control político de la Asamblea Legislativa se conducen mediante reglas democráticas respetuosas de las normas constitucionales.	3
Calidad democrática del trato institucional	Grado en el que el acceso a, y el uso de, los servicios públicos por los habitantes está basado en el respeto a su integridad y sus derechos civiles o políticos.	4
Calidad democrática de gobiernos locales	Grado en el que los gobiernos locales gobiernan democráticamente.	1
Calidad democrática de los partidos políticos	Grado en que el funcionamiento interno de los partidos políticos se basa en una gestión respetuosa de la ley y los derechos civiles y políticos de sus afiliados y existe una institucionalidad que ejerce una protección eficaz de esos derechos.	2
Calidad democrática de la sociedad civil	Grado en el que el funcionamiento interno de las organizaciones de la sociedad civil con representación social y política, es independiente del gobierno, se basa en una gestión respetuosa de la ley y los derechos civiles y políticos de sus afiliados, y existe una institucionalidad que ejerce una protección eficaz de esos derechos.	4
Calidad democrática de la participación ciudadana	Grado en el que la libre participación ciudadana (directa o mediante sus representantes) tienen la oportunidad y posibilidad de modificar la formulación y ejecución de políticas públicas.	3
Calidad democrática de la opinión pública	Grado en el que la opinión pública se basa en una expresión de las preferencias ciudadanas libre, oportuna, informada, balanceada y capaz de ejercer un efectivo escrutinio de los asuntos de interés público.	3
Calidad democrática de la cultura cívica	Grado en el que la cultura cívica (valores, actitudes y conocimientos) de las y los habitantes está basada en valores democráticos de pertenencia a una comunidad política nacional.	4

NOTAS

1. Estamos concientes del intenso debate existente en los últimos años sobre la naturaleza y alcance de “lo público” y, por extensión, de los asuntos públicos. Este ha sido un asunto particularmente tratado por las pensadoras feministas y por los demócratas radicales, quienes han criticado las definiciones convencionales puramente jurídicas de lo público. Este debate está lejos de estar zanjado y, para los propósitos del concepto de “calidad de la democracia”, tampoco se requiere que lo esté. Puede simplemente aceptarse la proposición sociológicamente cierta de que el concepto de “lo público” es una construcción históricamente cambiante.
2. Por régimen político se entiende el conjunto de normas y procedimientos que rigen (a) el acceso a, y gobierno de, las instituciones del poder político (y de la sucesión de gobierno); (b) la definición de los actores que están habilitados a participar en la designación de los gobernantes; y (c) de aquellos que pueden ocupar los cargos de poder (Lawson, *Comparative Study of Regime Change and Democracy*, 1993).
3. El concepto de “poliarquía” formulado por Dahl hace treinta años se convirtió en un concepto clave en los estudios políticos contemporáneos. Para Dahl, una poliarquía es la “democracia realmente existente”, necesariamente imperfecta, que debe distinguirse de la democracia como visión, es decir, el sistema que permite a las y los ciudadanos formular, dar significado y lograr que sus preferencias sean atendidas equitativamente en la gestión de gobierno. En este sentido, la poliarquía es un paso en esta dirección, pero nunca cumple plenamente el requisito de la atención equitativa de las preferencias. Empíricamente, una poliarquía se caracteriza por ser un régimen político que cumple con siete características: las decisiones de gobierno son adoptadas por representantes electos por la ciudadanía; las elecciones son libres y limpias; los representantes políticos son electos y removidos por medio de elecciones periódicas; derecho a ser elegibles a cargos públicos para casi todos los adultos, libertad de expresión, derecho a la libre organización y derecho a la información. Varios autores agregan ciertas condiciones a esta definición básica. Karl y Schmitter (1990) agregan que los gobernantes, además de ser elegidos, deben rendir cuentas. Przeworski (1995) define la democracia como aquel régimen en donde un partido político pierde las elecciones. Para un útil mapeo de los diversos conceptos de democracia, véase Collier y Levitski (1996).
4. En un artículo reciente, O'Donnell ha señalado que el concepto de “poliarquía” incluye dos tipos de componentes. El primero, de carácter estipulativo, consiste en las características *sine qua non* deben cumplir las elecciones de personas a cargos públicos para ser consideradas democráticas (libres, competitivas, cada persona cuenta por un voto, confieren autoridad para ejercer el poder a quienes resultan electos, inclusivas —pueden votar todas las personas adultas con pequeñas excepciones—, y los gobernantes pueden perder las elecciones y respetan el resultado). El segundo componente son las libertades y derechos políticos que acompañan la institucionalización de elecciones democráticas. Este componente no es estipulativo, pues no hay acuerdo teórico sobre cuántas son, ni sobre el grado en que deben ser

ejercidas, ni su *status* conceptual (¿son condiciones suficientes, necesarias o facilitadoras?). Pese a ello, O'Donnell señala la conveniencia de listar estas libertades y derechos dentro de la definición (O'Donnell, 1999).

5. Ciertamente, dentro de un régimen autoritario pueden existir, de manera aislada, ciertas prácticas democráticas, por ejemplo, una apertura que permita una mayor libertad de expresión. Pero esto no altera la naturaleza del régimen (O'Donnell y Schmitter, 1986).
6. Aquí resulta necesaria una precisión. Decir que interesan las acciones ciudadanas dentro de un régimen democrático no es lo mismo que aceptar como inmutables los arreglos institucionales específicos que un régimen democrático pueda tener en un país y una época determinada. Estos arreglos pueden ser modificados, y la experiencia histórica muestra que de hecho lo son, como resultado del juego político democrático. De hecho, existe una diversidad de subtipos democráticos, por ejemplo, regímenes presidencialistas o parlamentarios; democracias mayoritarias o de pocracias consensuales (Lijphart, 1999). En las últimas décadas no solo los países han modificado, en mayor o menor grado, sus instituciones manteniéndose dentro de un subtipo determinado, sino que algunos han evolucionado hacia otros subtipos. El punto que interesa resaltar es otro: cualquiera que sea la configuración institucional específica del régimen democrático, el juego político se realiza *en* democracia y no al margen de ella, o para abolirla.
7. Se incluye a las personas no ciudadanas pues una democracia está obligada a respetar los derechos humanos de las personas que residen o transitan por el territorio del país. Además, no entro aquí en la discusión sobre si los niños son o no ciudadanos, como lo postulan algunos autores, pues esta definición no es necesaria para el concepto de "calidad de la democracia".
8. Las prácticas políticas son las acciones mediante las cuales las personas ejercen los derechos y obligaciones civiles y políticos, constitucional y legalmente establecidas, en la gestión de asuntos públicos. Como puede apreciarse, no pretendemos una delimitación conceptual de lo político, pues reconocemos que tiene fronteras porosas con otras esferas de la vida social, económica o cultural. Cualquiera que sean estas fronteras, sí nos interesa establecer la distinción analítica de lo político como aquellas actividades relacionadas con la gestión de asuntos públicos, en última instancia, con el ejercicio del poder.
9. Esta forma de entender la democracia como vida democrática cotidiana plantea importantes problemas metodológicos y técnicos para su estudio. No en vano la ciencia política ha concentrado su atención en aquellos aspectos susceptibles de ser medidos y comparados, en particular, las prácticas institucionalizadas de la vida política. Empero, conocer el funcionamiento de una democracia, de sus intersticios, impone un esfuerzo de "imaginación politológica", para parafrasear a Wright Mills. Volcar nuestra mirada sobre cómo las y los ciudadanos ejercen su ciudadanía puede ser una prometedora vía para examinar por qué ciertas democracias logran perfeccionarse y otras no.

10. Esto plantea naturalmente un problema: ¿cuál es la regla que permite que un estándar sea aceptado como tal? En una democracia, por ejemplo, la formación de mayorías para la elección de los gobernantes está regulada por normas cuyo cumplimiento o transgresión puede ser verificado; pero ¿cuáles son los criterios para aceptar que un acuerdo es un estándar? La respuesta tentativa es la siguiente: puede adoptarse un proceso similar al empleado por la International Standardization Organization (ISO), con paneles representativos de la diversidad social, política y cultural de un país, complementado con métodos de consulta a la ciudadanía. En todo caso, debe tenerse en mente un hecho importante: a diferencia de las reglas electorales, los estándares son acuerdos voluntarios, no tienen efecto de ley y su propósito es evaluativo.
11. Por "intersubjetivo" se entienden los códigos de entendimiento y comportamiento aceptados por dos o más personas con el fin de interpretar un asunto o actuar conjuntamente sobre él.
12. Por "acuerdo documentado" se entiende aquí uno que cumple con dos requisitos: primero, se trata de un acuerdo registrado por algún medio escrito o electrónico; segundo, el acuerdo es consistente con la Constitución Política (ésta expresa las normas fundamentales de organización del régimen político).
13. Para Held un modelo es una construcción teórica diseñada para revelar y explicar los elementos centrales de una idea democrática y su estructura subyacente de relaciones (Held, 1996,7-8). Incluye aspectos normativos, descriptivos y explicativos sobre lo que una democracia es y debe ser.
14. Este máximo común denominador puede entenderse como un "segundo óptimo" (*second best*) para las y los ciudadanos individualmente considerados.
15. En su reciente revisión del influyente libro *Patterns of Democracy*, Lijphart incluye un capítulo sobre calidad de la democracia. Sin embargo, desde el punto de vista conceptual, su elaboración es pobre, pues cita un *slogan* de la campaña electoral del ex presidente George Bush para definir calidad de la democracia ("*a gentler, kinder democracy*"). Los indicadores son, ante todo, indicadores macro (de país) sobre resultados sociales (Lijphart, 1999). En artículos recientes otro connotado politólogo, J.J. Linz, ha hecho referencias sobre el tema de la calidad de la democracia pero, aparte de subrayar su importancia, no ha efectuado una propuesta conceptual y metodológica al respecto (Linz, 1996).
16. Que una noción procedimentalista de la democracia sea poco útil para investigar la convivencia política que se desarrolla dentro de un régimen democrático no significa, sin embargo, que deba ser descartada. Para los efectos nuestros ello significa que las dudas expresadas no debe llevarnos a inventar una nueva concepción de democracia sino a precisar la utilidad que pueda tener una concepción "procedimental" de la democracia. A mi juicio, sigue teniendo utilidad para distinguir entre lo que es la especie de los regímenes democráticos de la que no lo son. Es útil, especialmente para América Latina, con nuestra colección de regímenes democrá-

ticos que, luego de las transiciones políticas, apenas si logran cumplir con lo que considero el umbral mínimo de garantías democráticas (Gutiérrez y Vargas, 1998) y que, en lo fundamental, se refieren a las características de la poliarquía según Dahl. Aunque suene a poco, luego de décadas de autoritarismos, conflictos armados, violaciones a los derechos humanos e impunidad, un concepto procedimental de democracia con sus insistencia en la celebración de elecciones libres, competidas, reiteradas y respetadas, y un libre ejercicio y garantías de los derechos civiles y políticos, nos recuerda que estos son logros muy importantes. Que nuestras sociedades sigan siendo profundamente inequitativas -América Latina es la región con mayores desigualdades en el mundo (PNUD, 1998)- y que nuestros regímenes democráticos no sean necesariamente más equitativos que sus precedentes autoritarios (Kunbar y Lustig, 1999; Méndez, O'Donnell y Pinheiro, 1999), no puede hacernos olvidar la diferencia entre un poder político autoritario e impune, y un poder electo por la ciudadanía.

17. Son tres las razones por las cuales el concepto de "auditoría", resulta útil. Primero, al igual que las auditorías tradicionales hacen referencia a la rendición de cuentas (Sheldon, 1996), nuestra evaluación de la vida democrática procura extender la rendición horizontal de cuentas (O'Donnell, 1997). Así como las auditorías establecen estándares desde los cuales se pueden juzgar las prácticas reales en una empresa o institución (O'Donnell, 1997; véase también Reider, 1994), la nuestra puede extrapolar este método de evaluación y aplicarlo en medir la calidad de una democracia. Finalmente: "Cualquier auditoría consiste de una serie de indagaciones, pruebas, y reportes. Las indagaciones se hacen a través de entrevistas, observaciones y estudios sobre la evidencia sustancial, para que el cliente logre tener una adecuada comprensión sobre la situación" (Sheldon, 1996, 36). Igualmente, en nuestro caso la auditoría ciudadana cuenta con un "cliente involucrado", los ciudadanos, y unas indagaciones basadas en una mezcla ecléctica de métodos de investigación y pruebas, que no conforman un ejercicio delimitado a ciertos temas.
18. Según la Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos (GAO), "las auditorías financieras determinan en qué medida los balances financieros de una entidad auditada presentan de manera precisa la posición financiera, los resultados de operaciones, y los flujos de efectivo o cambios en las posiciones financieras de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados, y en qué medida la entidad financiera ha cumplido con las leyes y regulaciones para aquellas transacciones y eventos que puedan tener un efecto material en los balances financieros". Las auditorías de desempeño incluyen "auditorías de economía, y eficiencia, y programa (*Nota del autor:* operacionales)". Las de "economía" se refieren al costo de operaciones (obtener resultados al menor costo); las de "eficiencia", a los métodos de operación (obtener la mejor mezcla de resultados "para llevar a cabo el trabajo"); y las "operacionales" se aplican a la evaluación de los resultados de las operaciones - seleccionar la mejor alternativa para alcanzar los objetivos de la administración (Reider, 1994, 4-6; Sheldon, 1995, 5-7). Según Reider, algunas de las diferencias entre las auditorías financieras y las de desempeño son: en cuanto a propósito, las auditorías financieras "expresan una opinión de la condición financiera"; las de desempeño "analizan y mejoran los métodos y el desempeño" de la

empresa; en cuanto al alcance, las financieras examinan "los registros fiscales y financieros" y las de desempeño, las "operaciones de negocios"; en cuanto a la precisión de las auditorías, las financieras persiguen precisión "absoluta", mientras que las de desempeño procuran alcanzar una precisión "relativa" (Reider). El hecho de que en las auditorías de desempeño algunos estándares sean cualitativos o ad hoc podría explicar la razón por la cual este tipo de auditorías tienen una precisión relativa. (Reider, 1994, 10).

19. En la especificación de los estándares puede darse cualquiera de las siguientes situaciones: Por una parte, que varios estándares democráticos refieran a un mismo concepto (por ejemplo, igualdad política o rendición de cuentas). Por otra, que en un estándar (y su especificación en variables) esté mezclado más de un concepto. Ambas situaciones no crean problemas para la Auditoría Ciudadana. Un concepto es una herramienta para interpretar un "segmento" de la realidad de acuerdo con una teoría, mientras que un estándar denota una práctica política deseable que será posteriormente evaluada. Recuérdese que una práctica puede ser relevante para más de un concepto. Por ejemplo, el estándar "los gobiernos locales gobiernan democráticamente" y su correspondiente desagregación en variables encierra una práctica que incluye aspectos de participación ciudadana, rendición de cuentas e igualdad política.
20. Cabe una precisión. El UGMD fue derivado del concepto de poliarquía, con una adición propia: la noción de un mínimo de habilitación ciudadana (Gutiérrez y Vargas, 1998). En su definición se utilizó como referencia básica el Índice de Libertades de Freedom House (Gastil, 1991). En cambio, el USCD fue, como se verá, el producto de un proceso de consulta y participación social, pues no conocemos una teoría que establezca un horizonte más o menos comprensivo de buenas prácticas democráticas, o *benchmarking* democrático, aceptado internacionalmente y adaptable al caso costarricense.
21. En efecto, se realizaron las siguientes actividades: un seminario inicial en marzo de 1997, al que asistieron cerca de veinticinco académicos y políticos costarricenses y el Prof. Guillermo O'Donnell; paneles de discusión sobre una propuesta preliminar de auditoría en junio y julio de 1997; una encuesta en la Gran Área Metropolitana y seis grupos focales, en junio y julio; un análisis factorial de sus resultados, por Anibal Pérez Liñán, en marzo de 1998; una revisión de los indicadores sobre democracia, por David Altman, que abarcó más de 400 obras; una pasantía de Miguel Gutiérrez y Jorge Vargas, del Proyecto Estado de la Nación, en el Hellen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, entre enero y abril de 1998; una encuesta a 18 profesores y estudiantes en dicho centro; una encuesta a 42 personalidades costarricenses; una nueva ronda de seis grupos focales; una consultoría del Prof. Michael Coppedge en agosto de 1998; una sesión de un panel académico preparatorio para la sesión del panel académico asesor de la Auditoría Ciudadana, permitió avanzar significativamente en el esclarecimiento de los métodos que se aplicarían. El panel sugirió recomendaciones metodológicas y técnicas para el trabajo de campo. Sobre esta base, el equipo técnico de la Auditoría, coordinado por Ricardo Valverde, diseñó el trabajo de campo.

22. El Consejo Consultivo de la Auditoría Ciudadana es una instancia ad hoc formada por cuarenta y dos personalidades, representativas de un amplio espectro social, político e ideológico. Su propósito es asegurar la legitimidad social de la iniciativa y orientar su ejecución. Sus funciones son: (a) establecer el mandato de investigación de la Auditoría, mediante la definición de los estándares de alta calidad democrática; (b) acompañar el proceso de investigación; y (c) participar en el proceso de evaluación de los resultados. La lista de los integrantes del consejo puede verse en: Gutiérrez y Vargas Cullell, 1998.
23. El panel académico asesor de la Auditoría es, al igual que el Consejo Consultivo, una instancia ad hoc y está formada por diez académicos (siete de ellos no son costarricenses). Su función ha sido la de formular recomendaciones metodológicas y técnicas a las fases sucesivas de ejecución de la Auditoría, aunque su funcionamiento ha sido ocasional. Los integrantes del panel pueden verse en: Gutiérrez y Vargas, 1998.
24. La metodología de sitios centinelas ha sido definida como un "proceso de desarrollo de capacidades (*Nota del autor*: de las comunidades) que produce datos con detalle y certeza a bajo costo y alta velocidad; ello estimula diálogos informados sobre causas y costos de impacto. Un sitio es un punto en el territorio alrededor del cual se efectúa un rápido censo, cuyo radio de cobertura se extiende al área susceptible de ser investigada en un día de trabajo. El sistema de sitios centinelas supone, entonces, una intensa observación de un panel de miniuniversos" (Andersson, 1995). Desarrollados originalmente para propósitos de salud pública, los sitios centinela han sido aplicados a una gran variedad de asuntos tales como los servicios públicos, la calidad de la educación, el ejercicio de derechos sociales, etcétera (UNICEF-Costa Rica, 1997). Permiten también realizar análisis de riesgos, una práctica común en las auditorías.
25. El trabajo de los evaluadores contempla, en su orden, una fase individual y otra colectiva, y sus valoraciones en cada fase son registradas. Sin embargo, para efectos del informe final de la Auditoría se ha adoptado la valoración colectiva que cada panel rinda, lo que implica un esfuerzo de armonización de criterios entre sus miembros. Una parte del trabajo de los evaluadores, tanto en la fase individual como en la colectiva, consiste en la aplicación de ciertos criterios de evaluación comunes a todos, diseñados por el equipo técnico de la Auditoría. Esto es lo que se denomina *el juicio con base en criterios predefinidos*. Otra parte de su trabajo es la valoración personal del tema, con base en su criterio experto individual y colectivo. Esto es el *juicio de experto*. En síntesis, la valoración de cada evaluador, y de los paneles evaluadores en su conjunto, combina el juicio compartido y el de experto. Cabe señalar que este diseño de evaluación es análogo al que comúnmente un docente emplea cuando califica la prueba de un estudiante. Una parte de su calificación se basa en criterios preestablecidos, que reflejan su expectativa de lo que una respuesta "correcta" debe como mínimo incluir. Otra parte de su calificación responde a su concepto sobre otros elementos que esa respuesta contiene que pueden ser importantes en su valoración final. Naturalmente, el propósito y la complejidad del proceso de evaluación de la Auditoría Ciudadana es distinta.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSSON, N.
1995 *Four Essays on Community-Based Research in Planning*. México: MX, CIET Internacional.
- ARGUEDAS, Laura
2000 *Estudio en doce organizaciones de la sociedad civil*. San José: ponencia para la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia, Proyecto Estado de la Nación.
- BEETHAM, David
1994 "Key Principles and Indices for a Democratic Audit", en David Beetham (Editor), *Defining and Measuring Democracy*. London (UK): Sage, (36), 25-43.
- BRENES, William y MARTORELL, René
2000 *La calidad democrática de los gobiernos locales*. San José: consultoría para la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia, Proyecto Estado de la Nación.
- BRITANNICA ONLINE
1998 <<http://www.britannica.com>>
- COLLIER, David y LEVITSKI, Stephen
1996 *Democracy with Adjectives*. Notre Dame: Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, (230), 1-50.
- DAHL, Robert
1999 *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
1989 *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
1971 *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- DIAMOND, Larry
1999 *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- GASTIL, R.
1991 "The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions", en A. Inkeles (Editor), *On Measuring Democracy*. New Brunswick: Transaction Books.
- GOVERNMENT ACCOUNTING OFFICE (GAO)
1988 *General Guidelines*. Washington D.C.: Government Accounting Office.
- GUTIÉRREZ, Miguel y VARGAS, Jorge
1998 *Auditoría Ciudadana de la calidad de la democracia*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

HUNTINGTON, Samuel

1991 *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

HELD, David

1996 *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

INTERNATIONAL STANDARDIZATION ORGANIZATION (ISO)

2000 *Introduction* [en línea]. <<http://www.iso.com>>[sin fecha de consulta].

KUNBAR, Ravi y LUSTIG, Nora

1999 "Why is Inequality Back in the Agenda". Washington D.C: Documento preparado para la conferencia anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, 28-30 de abril.

KLUG, Francesca *et al.*

1996 *The Three Pillars of Liberty: Political Rights and Freedoms in the United Kingdom*. London: Routledge.

LAWSON, Stephanie

1993 "Conceptual Issues on the Comparative Study of Regime Change and Democracy", en *Comparative Politics*, 25, (2).

LIJPHART, Arendt

1999 *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.

LINZ, Juan José

1996 "Some Thoughts on the Victory and Future of Democracy", en Axel Hadenius (Editor). Cambridge: Cambridge University Press.

1978 "Crisis, Breakdown, and Reequilibration", en J. J. Linz y A. Stepan (Editors), *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1-97.

MAINWARING, Scott

1999 "The Surprising Resilience of Elected Governments", en *Journal of Democracy*, 3, (114).

O'DONNELL, Guillermo

1999 *Democratic Theory and Comparative Politics*. Notre Dame: Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

1998 *New Polyarchies and the (Un)Rule of Law*. Notre Dame: Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

1994 "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, 5, (1).

PÉREZ, Aníbal

1998 *Assessing the Quality of Democracy in Costa Rica: The Citizens' Perspective*. San José: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

PROYECTO ESTADO DE LA NACION (PEN)

2000 *El modelo de evaluación de la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

PNUD

1991-1999 *Human Development Reports*. Nueva York: Oxford University Press.

RAGIN, Charles

1987 *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.

REIDER, Harry

1994 *The Complete Guide to Operational Auditing*. New York: John Wiley & Sons.

RICCHIUTTE, David

1995 *Auditing and Assurance Services*. Cincinnati (Ohio): South-Western College Publishing.

SARTORI, Giovanni

1991 "Comparing and Miscomparing", en *Journal of Theoretical Politics*, 3, (3), 243-257.

1987 *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham: Chatham House Publishers.

SHELDON, D. R.

1996 *Achieving Accountability in Business and Government*. Westport: Quorum Books.

UNICEF

1998 *Auditoría social de derechos en el cantón de Upala*. San José: UNICEF-PNUD.

UNIMER

1999 *Informe final de la encuesta nacional*. San José: trabajo para la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia, Proyecto Estado de la Nación.

VALENZUELA, Samuel

1998 "Macro Comparisons without Pitfalls: A Protocol for Comparative Research", en Scott Mainwaring y Arturo Valenzuela, *Politics, Society and Democracy: Latin America*. Boulder: Westview Press.

WEIR, Stuart y BEETHAM, David (Editors)

1999 *Political Power and Democratic Control in Britain*. Londres: Routledge.

SEXTA PARTE:

¿CUÁLES REFORMAS?

PARTIDOS POLÍTICOS, DERECHO CONSTITUCIONAL Y REFORMA ELECTORAL: BALANCE Y PERSPECTIVAS 1986-2000

Carlos Araya Pochet

“[...] ninguna otra rama de la ciencia ha contribuido tanto como el derecho a la creación, a la configuración de las actuales democracias. Y su conservación y mejora ha de ser también obra en parte fundamentalísima del derecho.” (Ferreiro, 1998, 298-299)

INTRODUCCIÓN: CUESTIONES METODOLÓGICAS Y EPISTEMOLÓGICAS

El epígrafe transcrito al inicio del texto, el cual podría enmarcarse como afirmación radical, tiene la virtud de señalar la importancia del derecho en su contribución al sistema democrático contemporáneo y en consecuencia al papel de los partidos políticos en el interior de aquel sistema aludido.

Para ello, debe tenerse en cuenta a qué derecho es al que nos vamos a referir. Evidentemente se tratará de valorar los esquemas de conducta y de organización social que la ciencia jurídica elabora y contrastarlos a través del método histórico y jurídico con el laboratorio estructurado por el transcurrir histórico, pues asumimos que en la democracia actual debemos obtener la autorización popular para la utilización efectiva del sistema democrático.

Hechas estas consideraciones generales, partimos de considerar a los partidos políticos como organizaciones duraderas, que tienen una amplia cobertura nacional (y en su caso provincial o cantonal), cuya finalidad es la obtención de poder y que realizan funciones de mediación, siendo interlocutores entre los ciudadanos y el gobierno (Biscaretti, 1973, 396-399).

Como se puede observar, nuestro estudio utiliza, a partir de la noción teórica y conceptual descrita de partido político, dos variables explicativas dadas por la ciencia jurídica: la normativa, establecida en el derecho constitucional, y la de la sociología jurídica, respecto de las cuales asumiremos como punto de

partida la contribución del gran jurista y sociólogo alemán. Max Weber, para quien “la sociología del derecho no estudia el orden jurídico en cuanto conjunto de preceptos o proposiciones normativas, sino en cuanto complejo de motivaciones del actuar del humano real... desde el punto de vista sociológico, no es el orden jurídico, las normas jurídicas, entendidas desde un punto de vista dogmático-jurídico, esto es, en cuanto a validez ideal-normativa sino la representación o apreciación real que los individuos tienen de ellos” (Fariñas, 1999, 127).

Una esquematización diferenciadora de los dos aspectos esenciales de Weber se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
DOG MÁTICA JURÍDICA Y SOCIOLOGÍA DEL DERECHO:
SUS ALCANCES

	Dogmática jurídica	Sociología del derecho
a. Método	Lógico-normativo, de carácter abstracto y formal.	Empírico, de análisis causa-efecto. Existencia fáctica de un orden jurídico.
b. Fin	Establece coherencia lógica de las proposiciones jurídicas, ordenándolas en un sistema que se asume sin contradicciones.	Averigua lo que sucede en la realidad determinando cuál es el comportamiento social específico.
c. Objeto	Es un precepto jurídico cuyo contenido lógico e ideal debe ser ordenado sistemáticamente.	Análisis de contraste entre comportamiento jurídico y las acciones concretas.

FUENTE: *Elaboración propia (Araya Pochet, 1998, 19).*

DERECHO CONSTITUCIONAL: PERSPECTIVA JURÍDICA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS 1986-2000

Sala Constitucional (1989)

Uno de los aportes esenciales, quizá el mayor, fue la creación de la Sala Constitucional (SC) en 1989. En las reformas hechas a la Constitución Política de Costa Rica de 1949 (CPCR), ya que en ella se definió expresamente un pilar básico del Estado Social y democrático de derecho, la SC llegará a ser la sede judicial especializada en garantizar el derecho constitucional de la ciudadanía costarricense en materia política, teniendo potestades para declarar la inconstitucionalidad de las normas y actos subjetivos de derecho público sobre los del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y otros que determine la ley. En este cúmulo de potestades, se incluye la exigencia a la SC de dirimir los conflictos de competencia que surgieran entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, el TSE y otros órganos que expresamente menciona la ley; igualmente le compete conocer consultas sobre reforma constitucional y aprobación de convenios internacionales. Incluye además la protección de los derechos fundamentales a través de recursos

de hábeas corpus, o sea, al individuo como persona no sujeta a detención o privación de libertad arbitraria o ilegítima, y dio al otro recurso, el de amparo, la protección de todos los demás derechos fundamentales, con la excepción de la materia electoral (artículos 10 y 48 de la CPCR). El legado de esta reforma constitucional de la SC sirvió para garantizar o hacer efectiva en la realidad social el principio democrático del Estado, tratando de eliminar desde el punto de vista jurídico los obstáculos del pasado que convertían muchas de las normas constitucionales en meras formas declarativas de buenas intenciones¹

El fortalecimiento del Tribunal Supremo de Elecciones (1992)

Ligado estrechamente a la jurisprudencia constitucional de la SC, la cual tiene carácter vinculante y obligatorio, *erga omnes*, la SC definió expresamente en un célebre fallo la delimitación de la función electoral del TSE², con lo cual respondió a la pregunta clave: ¿qué clase de actos son los que caen dentro de la competencia del TSE? En un intento de simplificación, diremos que son: (a) los que por ley son otorgados o aquellos que están previstos o son razonablemente resultantes de la CPCR; (b) se trata de competencias del TSE en materia específicamente electoral y no otras de derecho constitucional o de derecho común; (c) carece de potestades normativas ordinarias salvo la de emitir reglamentos autónomos para su organización administrativa; y (d) finalmente, la potestad interpretativa, en virtud de la cual puede crear normas no escritas y que por su significado de fondo para la democracia, el sistema electoral y los partidos políticos transcribimos en lo conducente: “Interpreta la Constitución y la ley a través de votos, disposición o resoluciones concretas en el ejercicio de su competencia electoral y sin perjuicio de que sus postulados lleguen a convertirse en normas no escritas mediante su jurisprudencia y precedentes, pues aunque la Constitución no lo diga expresamente, son de carácter vinculante, ocurriendo de manera similar a lo que pasa con la SC que si bien carece de potestad normativa en el ejercicio jurisdiccional, crea normas no escritas derivadas de sus sentencias de carácter vinculante”³.

En consecuencia, no se puede dudar de que la delimitación de funciones derivada de las sentencias descritas apuntaló al TSE, que hasta entonces se basaba en la vieja doctrina que consideraba a los *partidos políticos* como meras asociaciones privadas en cuyo fuero organizativo sólo por excepción podía entrar a regularlos el TSE, contradiciendo la doctrina constitucionalista europea y en especial la española dominante en Costa Rica después de que se emitiera la Constitución Política de España en 1978.

Es en 1996 que el TSE –dicho órgano fundamental– hace operativo el art. 99 de la CPCR que le da la potestad exclusiva para interpretar la CPCR en esta materia. Previo a ello, la SC había declarado que los partidos políticos son

entidades de derecho público y no meras asociaciones privadas. lo que se produjo mediante el voto de la SC (SCV) número 2 150-92.

Con estos antecedentes y rompiendo su inercia electoral, el TSE manifiesta que la constitución, organización y funcionamiento de los partidos políticos, así como la elección y el ejercicio del cargo, de sus representantes y candidatos, siempre que sean regulados por ley electoral o sean relativos al sufragio, caen dentro de la jurisdicción exclusiva del TSE (fallo de 9:00 hrs. del 3 de enero de 1996).

Esta precisión conceptual y operativa, tanto de la SC como del propio TSE, hizo avanzar la concepción de la naturaleza jurídico-política de los partidos.

Por otra parte, se abrió el perfil para la existencia del recurso del amparo electoral para tutelar la defensa de derechos fundamentales que pudieran ser violados en el interior de los partidos políticos, ya que al declarar la CPR que le corresponde al TSE interpretar de manera exclusiva y obligatoria las disposiciones de origen constitucional y legal relativas a materia electoral (CPCR, art. 102, inc. 3) y al rechazar reiteradamente la SC la interposición de recursos de amparo por no ser de su competencia (SCV 3194-92), dio base jurídica al TSE para acreditar fuera de toda duda su competencia constitucional para conocer recursos de amparo electoral. Empero, a criterio del actual presidente del TSE, al no existir una ley específica que norme el recurso de amparo, al contrario de lo que ocurre en la SC con la Ley de Jurisdicción Constitucional que sí regula expresamente el recurso de amparo genérico⁴, se plantean limitaciones procedimentales al recurso electoral.

Sobre las dificultades procesales de normar el amparo electoral y justificar con razón la existencia de una ley al respecto, señala el magistrado Óscar Fonseca: “En todo caso el Tribunal ha fijado reglas de procedimiento con base en los principios generales del proceso, especialmente brindando a las partes la mayor oportunidad de ejercer sus derechos procesales, en espera de una ley que venga a reglamentar adecuadamente el procedimiento de amparo en el TSE. El único medio relativamente coercitivo e indirecto que ha utilizado el Tribunal para hacer cumplir sus decisiones en algunos casos es la posibilidad de negar la inscripción en el Registro Civil del acto o acuerdo del partido político de que se trate, mecanismo totalmente insuficiente para hacer eficaz todas las resoluciones que pudieran pronunciarse en resguardo de los derechos político-electorales” (Fonseca, 1999, 579-593)

Como puede verse, la ausencia de una normativa procesal adecuada limita la acción del TSE en la violación de derechos fundamentales de naturaleza electoral en los procesos internos de los partidos políticos.

Reformas constitucionales sobre partidos políticos (1997)

La CPR fue reformada y adicionada con nuevos conceptos que a nuestro juicio sirvieron para dar herramientas jurídicas que han mejorado el marco legal de mayor envergadura⁵ como es la Carta Magna. El art. 95 de la CPR, que garantizaba una serie de principios que regulaban el ejercicio del sufragio, fue adicionado con dos garantías que tienen incidencia obvia en la vida de los partidos políticos, a las cuales nos referiremos por separado:

- Garantías de pluralismo político, lo cual significa que dicho principio es la base de la igualdad, por lo tanto la democracia de partidos no debe afectar la competencia, ni propiciar desigualdades discriminatorias ni restricciones al ejercicio partidista.
- Garantías para la designación de autoridades de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación de ningún género⁶. Se trata por esta reforma de reconocer a los partidos políticos, en virtud de ser entes públicos no estatales, una serie de aspectos consubstanciales que deben tener con el fin público que cumplen y en el cual se interviene, a través del TSE, para resguardar la transparencia de los procesos de designación y escogencia de cargos, en particular las elecciones primarias para Presidente de la República y diputados, así como la nominación de cargos para la designación de municipales y alcaldes que a su interno hagan los partidos políticos.

El art. 96 de la CPR relativo al financiamiento de los partidos políticos también fue objeto de modificaciones que sustituyeron parcialmente el texto anterior. El primer principio fue el de tender a disminuir el gasto estatal, reduciéndolo del parámetro anterior que era el 2% del promedio del presupuesto ordinario del Gobierno durante los tres años anteriores al del año electoral, por el 0,19% del Producto Interno Bruto (o sea, la cantidad de bienes y servicios producidos en el país durante un año) del año tras anterior a la celebración de las elecciones presidenciales y legislativas, a lo que se agregó que el destino de los fondos podía también dirigirse, además de servir para atender los gastos originados en la campaña electoral, a la capacitación y organización política. El segundo principio básico fue la reducción del 5% al 4% de los votos válidos obtenidos por un partido para tener derecho a la contribución estatal, favoreciendo a los partidos minoritarios, o sea, tratando, desde la óptica financiera, de ampliar la participación pluripartidista. Además de esta primera hipótesis, aplicable a los partidos inscritos nacionalmente, existe un segundo caso de reconocimiento de la contribución estatal para partidos inscritos sólo a nivel provincial pero que igualmente obtuvieron la cifra del 4% de los votos válidos en ese nivel o que, en su defecto, hayan logrado elegir al menos un diputado.

Estos dos principios se resguardan en el mismo artículo manifestándose que los partidos políticos deberán rendir cauciones, o sea, garantías financieras de previo a recibir el financiamiento adelantado y que los gastos en que incurran los partidos deben ser comprobados por el TSE, y ejecutados y fiscalizados de conformidad con la ley, la cual requerirá para su aprobación de mayoría calificada de dos tercios del total de los votos de la Asamblea Legislativa. La SC ha destacado, a través de su jurisprudencia vinculante, dos consecuencias importantes derivadas de la contribución estatal al tenor del artículo constitucional de repetida cita: la primera es el deber de educar al pueblo, de conformidad con los principios democráticos, lo que implica no poner restricción alguna a la decisión electoral; y la segunda consecuencia es que los fondos públicos destinados a los partidos políticos deben hacer, a través del deber educativo-electoral, que los ciudadanos “tengan derecho a conocer, en forma clara e imparcial, todas las alternativas de elegibilidad para que se haga cumplir fielmente el principio democrático” (SCV 428-98).

SOCIOLOGÍA JURÍDICA Y LEGISLACIÓN ELECTORAL

Cualquier análisis jurídico, de carácter puramente normativo, tiene limitaciones severas si no se toma en cuenta la contrastación de la norma jurídica con la realidad socio-histórica para su estudio, que es precisamente de lo que trata la sociología jurídica.

En el análisis concreto del período 1986-2000, se pueden notar avances importantes en el derecho constitucional y sus institutos respecto de los partidos políticos, pero evidentemente la normativa legal plasmada en gran medida en el Código Electoral (CE) es absolutamente obsoleta para hacer frente a la realidad social, lo que constituye ahora el tema de nuestro objeto de estudio. Por las limitaciones de la naturaleza de esta ponencia, nos circunscribiremos a señalar y comentar tres características definitorias del sistema electoral costarricense, seleccionadas entre varias posibles. Tales son:

- La existencia de un bipartidismo, ideológicamente amorfo y confuso, que tiende a una estructura de poder político carente de diferencias y competitividades esenciales, con falta de liderazgo y estrategias conducentes a políticas de generalizado bienestar comunitario.
- Un pluripartidismo que hasta las últimas elecciones (1998) fue disperso, carente en la mayoría de los casos de mensaje e implementaciones propias de lo que se espera del papel de un partido minoritario en un moderno sistema democrático avanzado, tendiendo en el fondo a robustecer al sistema bipartidista pues no ejercen un papel efectivo de pluralismo y control político.

- Como efecto de lo anterior (bipartidismo + pluripartidismo), aumento en el abstencionismo y deterioro creciente de la democracia representativa y participativa.

Analicemos ahora los tres aspectos por separado con propósitos didácticos y metodológicos. Para ello analizaremos, en lo que sea pertinente, los niveles de elecciones presidenciales y legislativas.

El *sistema bipartidista*, a nivel presidencial, es absolutamente hegemónico en las elecciones pues de 1986 a 1998 las dos grandes formaciones partidistas, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), han alternado en el poder sin intervención posible de los partidos minoritarios. Su votación conjunta ha sido del 90% hacia arriba, lo cual no deja ningún espacio a la participación minoritaria pues, como se sabe, en el sistema presidencialista del cual formamos parte, no cabe representación proporcional sino absoluta. Por tanto, un cambio constitucional que reformara la actual mayoría mínima requerida del 40% (CPCR, art. 138) y la llevara a un 50% + 1, tal y como existe en muchos países latinoamericanos (Chile, Uruguay, El Salvador, Perú) abriría probabilidades, a través de una segunda ronda de elección, de un espacio a los partidos minoritarios, caso de que ninguno de los mayoritarios sobrepasara por sí solo el 50%, tal y como ocurrió en las elecciones de 1994 y 1998 (TSE, 1994; y TSE, 1998).

A corto plazo, dentro de las propuestas de reforma electoral existentes (la elaborada por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral –CAPEL– del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la de la comisión reformadora del TSE, y la del proyecto de ley de partidos políticos), no se contempla dicha propuesta de cara a las elecciones del año 2002.

El nivel de elecciones parlamentarias se ha desarrollado con algún grado de participación de las formaciones minoritarias. Sin embargo, siendo el parlamento por su naturaleza el que tiene, en el modelo democrático, el mayor espacio a la representatividad y en consecuencia a las minorías (Sánchez, 1995, 45-98), así como tiene también al control político como función esencial de la oposición (Solís, 1995, 45-211) y por ende de los partidos minoritarios principalmente, esta relación no guarda la debida proporcionalidad que debería existir, limitando en consecuencia la apertura del sistema democrático representativo.

Cuadro 2
CANTIDAD Y PORCENTAJE DE VOTOS VÁLIDOS DE LOS PARTIDOS
MAYORITARIOS Y MINORITARIOS EN LAS ELECCIONES
DE 1986 A 1998

Años	Mayoritarios	%	Minoritarios	%
1986	1 042 938	89,3	114 129	10,7
1990	1 117 110	89,6	137 462	10,4
1994	1 254 058	82,7	221 553	17,3
1998	1 106 778	76,1	349 617	23,9

FUENTE: TSE, reconstrucción personal de datos.

Sin embargo, si sólo tomamos como ejemplo las elecciones de 1998 para simplificar este aspecto, vemos que en dichas elecciones los minoritarios, con prácticamente un 24% de los votos, sólo lograron captar el 12% de las curules de la Asamblea Legislativa, en tanto los mayoritarios con el 76% de los votos captaron el 88% de los escaños parlamentarios. El lector podrá fácilmente observar en el resto del período esta desproporcionalidad a la que aludimos.

Cuadro 3
NÚMERO DE ASIENTOS Y PORCENTAJES DE ELLOS
EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA (1996-1998)

Elecciones	Mayoritarios	%	Minoritarios	%
1986	54	94,7	3	5,3
1990	54	94,7	3	5,3
1994	53	92,8	4	7,2
1998	50	88	7	12

FUENTE: Elaboración propia basada en datos del TSE.

Del análisis fáctico se infiere que aunque los votos de los minoritarios crecen, la representación de ellos en la Asamblea Legislativa, medida por el número de diputados, no lo hace en la misma proporción, por lo que se puede percibir fácilmente que las reglas legales operan en contra de las fracciones minoritarias.

Otro aspecto a considerar se refleja de manera homóloga en el financiamiento estatal, cuyas reglas operaron hasta las elecciones de 1998 a favor de los partidos mayoritarios tanto a nivel presidencial como legislativo, pues los partidos mayoritarios (PUSC y PLN) se llevaron casi el 94% del financiamiento estatal en los niveles presidencial y legislativo combinados, en tanto los minoritarios sólo lograron el 6% del financiamiento estatal con una votación conjunta del 17% (Araya, 1998, 236).

Se hace preciso entonces aclarar aquí, por lo que llevamos analizado, que al igual que el bipartidismo hegemónico, el pluripartidismo fraccionalista forma una unidad cuyo resultado tiende a favorecer al primero.

Al respecto debemos distinguir conceptualmente entre este tipo de peculiar pluripartidismo y el deseable pluralismo ideológico, distinguiendo entonces, desde nuestra óptica de análisis, la conformación del sistema electoral costarricense. La SC ha manifestado que la proliferación de partidos no puede restringirse sino más bien estimularse y que el poner freno a ello no es legítimo pues "uno de los pilares del sistema costarricense de partidos, como en general de los que comparten sus ideales del Estado de derecho de la democracia representativa, participativa y pluralista, y de la dignidad humana, es precisamente el *pluripartidismo*" (SCV 980-91, subrayado nuestro).

Sin embargo, como se indicó, constitucionalmente: "Los partidos expresarán el pluralismo político..." (CPCR, art. 98), según expresa el párrafo que fue reformado de dicho ordenamiento (ley 7675 de 1997). El pluralismo político se basa en un principio según el cual la democracia no puede afectar la competencia partidaria, ni propiciar desigualdades que discriminen la participación de los partidos políticos en el proceso electoral.

¿Cómo se resuelve entonces esta contradicción entre pluripartidismo y pluralismo? Esta se resuelve en la práctica teniendo como base el CE, que promulgado en 1952 contiene normas arcaicas que perduran en un ordenamiento básico que encuadra a los partidos políticos y que pese a sus reformas de 1996 no variaron disposiciones a nuestro juicio absurdas.

Así por ejemplo, al igual que en 1952 se podía constituir un partido político con cincuenta electores en un padrón electoral que era de 200 000 electores, en la actualidad, con uno que sobrepasa los 2 200 000, para inscribirlo y poder participar a escala nacional se requiere de 3 000 electores (arts. 57 y 64 del CE). Sumas ridículas, partidos de protocolo y papel que dispersan el voto, desorientan al elector, elevan sin sentido el costo de la campaña no sólo por el papel e impresión de papeletas sino por el tiempo que la burocracia gasta en ellos. Esta contradicción y su carácter absurdo se profundiza al exigir el citado art. 64 del CE el 1% de los electores para inscribir un partido provincial, por lo que para inscribir uno de ellos, por ejemplo en la provincia de San José, se requieren más de 10 000 electores, o sea, más de tres veces que uno inscrito a nivel nacional, lo cual es un atentado lógico contra el principio pluralista de los partidos regionales, agrupados en provincias.

Así, pues, podemos ver cómo el CE contribuye a dispersar y a desorientar el sentido de la democracia representativa al producirse un efecto de atomización y dispersión por parámetros mal formulados en la legislación electoral.

Esto nos lleva necesariamente a analizar el tercer postulado básico que planteamos como una consecuencia de la interacción entre bipartidismo y plu-

ripartidismo, hegemónico el primero, sirviendo inútil el segundo, pues los resultados obvios son el incremento en el abstencionismo, o sea, la merma en la participación electoral de la ciudadanía y correlativamente la disminución en la credibilidad de los partidos políticos, lo que se ha acelerado de manera particular.

Cuadro 4
ABSTENCIONISMO ELECTORAL EN EL PERÍODO
1986-2000

Año	% Abstencionismo
1986	18,2
1990	18,2
1994	18,9
1998	30,3

FUENTE: TSE.

Se observa en el cuadro anterior la disminución tan abrupta en la participación electoral, cuyos efectos se han analizado por las variables explicadas y pendientes muchas otras, aunque, eso sí, deseamos hacer notar que los porcentajes de participación electoral estuvieron, pese a todo, prácticamente en el mismo nivel (alrededor del 70%) en este año 2000 que el de las elecciones parlamentarias de España y El Salvador, y por debajo del nivel de Uruguay y Chile, que lograron un 10% por encima del nivel costarricense.

El segundo aspecto, es la falta de credibilidad de las instituciones políticas en comparación con otras de la sociedad civil, medición efectuada por un organismo internacional de prestigio como es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que la realizó en 1997.

Cuadro 5
CAPACIDAD PARA RESOLVER UN PROBLEMA COMUNAL SEGÚN
GRUPOS DE INTERÉS Y DE PRESIÓN E INSTITUCIONES

Grupo o Institución	Porcentaje
Iglesia Católica	53
Asociación Desarrollo Comunal	41
Municipalidad	29
Gobierno	19
Sindicatos	15
Diputados	14
Partidos Políticos	12
Otras Iglesias	10

FUENTE: PNUD.

Resulta obvio que en su promedio los organismos de la sociedad civil muestran ventaja considerable en la capacidad de resolución de problemas frente a los poderes “clásicos”, así como frente al gobierno local en 1997, por lo que en este artículo, escrito entre marzo y abril del 2000, en el contexto de la situación nacional que se suscitó a raíz de los intentos privatizadores del Instituto Costarricense de Electricidad, nos inclinamos por pensar en términos de lo que parece ser una aparente línea ascendente de la sociedad civil frente a la estructura de poder bipartidista y su incapacidad para dar cauce real, a través de sus organismos representativos, a demandas masivas de la sociedad civil.

Sin embargo, ahora más que antes, el sistema electoral, tan alabado hasta hace poco a nivel internacional, debe reformarse, con miras a mantener su prestigio y adaptarse a los nuevos requerimientos. Pero también es cierto, como se analizó de previo, que el influjo de las jurisdicciones constitucionales y electorales, así como los cambios habidos en lo normativo-constitucional, han sido acertados en términos generales. Sin embargo, el CE y las leyes conexas, presentan un desfase cuya modernización haría posible y previsible la apertura de diversos mecanismos en el nivel legislativo y municipal.

Tanto la propuesta de CAPEL, como la de una comisión especializada del TSE y la existencia de un proyecto de ley sobre partidos políticos, están tratando de ofrecer soluciones al asunto.

A continuación nos referiremos, desde nuestra óptica de los partidos políticos, a señalar, a manera también de conclusión de este trabajo, algunas propuestas necesarias:

- Generalizar la obligatoriedad de elecciones primarias en los niveles presidencial, legislativo y municipal para todos los partidos nacionales, provinciales o cantonales, con participación del TSE por medio de sus delegados respectivos previstos por ley.
- Desbloquear las listas para diputados y munícipes. Hasta ahora se vota en listas “cerradas y bloqueadas”, o sea, que al escoger un determinado partido, el elector está obligado a seguir la lista de diputados ofrecida por esa formación política, sin poder alterarla. Pero si se desbloquearan las listas, entonces se podría generar un conteo doble: primero se contarían los votos partidarios y segundo, dentro de ellos, se contarían los votos recibidos por los candidatos.
- Obligar a aumentar la participación femenina en las listas de candidatos a diputados y munícipes, la cual es ya del 40% en lo legal, pero más baja en la realidad. Se trataría de establecer el 50%, para dar justificación legal al principio de igualdad real de la mujer. Se entendería que ese 50% de las plazas se aplicaría a puestos elegibles, cosa que los partidos políticos podrían

políticos podrían hacer estimando el número probable de diputados y regidores que podrían alcanzar de acuerdo al conocimiento de su propia trayectoria electoral.

- Reducir el subcociente del 50% como umbral mínimo que en la actualidad se debe obtener para que se le aplique al partido correspondiente el principio de los residuos mayores en las listas diputadiles o municipales, a un 20% para poder competir por los aludidos residuos.
- Establecer en las elecciones municipales que no sólo los partidos políticos puedan participar, sino que también las organizaciones sociales lo puedan hacer, pues el nivel de intereses fluctúa considerablemente del nivel municipal al presidencial y al parlamentario.
- Promulgar una ley de amparo electoral que establezca una normativa procesal que permita un camino expedito para hacer valer los derechos fundamentales dentro del sistema electoral, de manera de que se garanticen dichos derechos en el interior de los partidos políticos, tal y como lo hace la jurisdicción constitucional a través de la SC con los recursos de amparo que no son de naturaleza electoral.

Estos cambios enumerados anteriormente son los que deberían establecerse como mínimo para las elecciones del 2002. No pretenden ser exhaustivos, aunque sí indicativos de reformas urgentes a la legislación electoral.

Quedan pendientes a su vez una serie de reformas constitucionales que requerirían ser discutidas en la agenda de la democracia nacional:

- Plantear un cambio al art. 138 de la CPR para exigir que el Presidente de la República se elija por un mínimo del 50% + 1 del total de los votos válidos y no, como ahora, con tan sólo superarse el 40%. Esto permitiría una mayor participación de fuerzas minoritarias en una segunda vuelta, si no se alcanzara el nuevo mínimo propuesto, tal y como se realiza en democracias avanzadas como las de Francia, Uruguay y Chile.
- Permitir la reelección presidencial, reformando el art. 132 de la CPR, para que sea posible después de ocho años de transcurrido el último período, tal y como fue la norma dominante en los 150 años anteriores a 1969, cuando se promulgó una norma antidemocrática, contra el pluralismo competitivo y discriminatoria de los derechos humanos. La reelección había funcionado bien en Costa Rica, lo que permitió la llegada de grandes estadistas como José María Castro Madriz, Ricardo Jiménez Oreamuno y José Figueres Ferrer.
- Convertir al TSE en un Poder Cívico Electoral que estimule la función de educación política como categoría de jerarquía superior a la mera función general electoral.

- Volver a plantear la incorporación del referéndum en la Constitución como elemento coadyuvante de la democracia participativa, después de su inesperado y artero rechazo realizado por una mínima proporción de la Asamblea Legislativa a mediados del año 2000.

NOTAS

1. De 1949 a 1989 una Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia formada por 17 magistrados hacía inoperante el recurso de amparo protector de los derechos fundamentales y conocía al año menos de un centenar de recursos.
2. En ese sentido véase el voto de la Sala Constitucional (SCV) 034-92 y su reiteración en ese año en el SCV 3 194-92.
3. *Idem.* Además, véase el art. 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.
4. Costa Rica. *Ley de la Jurisdicción Constitucional*, No. 7 135 de 19 de octubre de 1989. Véanse arts. 29-56.
5. Constitución Política de Costa Rica. "Ley de Reforma Constitucional", No. 7 675 de julio de 1997.
6. En ese sentido véanse los incisos 7 y 8 del art. 95 de la CPR a los cuales se agregan las garantías electorales, o principios básicos que venían del texto original y entre los cuales estaban: la autonomía de la función electoral; la obligación estatal de registrar de oficio a los ciudadanos en el Registro Civil proveyéndoles de cédula de identidad para el ejercicio del sufragio; garantías de transparencia e imparcialidad por parte de las autoridades gubernamentales; la prohibición al ciudadano de sufragar en lugar distinto al de su domicilio; la identificación del elector por padrón fotográfico, y la garantía de representación de las minorías.
7. La ley a la que se refiere la CPR es principalmente, pero no exclusivamente, el CE, el cual experimentó algunas reformas importantes, pero no suficientes.

BIBLIOGRAFÍA

ASAMBLEA LEGISLATIVA
1997 *Código Electoral*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A.
ARAYA POCHET, Carlos

ARAYA Pochet, Carlos

1998 *El parlamento costarricense en la perspectiva del sistema electoral y los partidos políticos*. San José: Tesis doctoral en Derecho, Convenio ULACIT-Universidad Complutense de Madrid.

BISCARETTI

1973 *Derecho Constitucional*. Madrid: Editorial Tecnos.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

1999 *Anotada y concordada con jurisprudencia de la Sala Constitucional*, por Marina Ramirez Altamirano y Elena Fallas Vega. San José: Investigaciones Jurídicas S.A.

COSTA RICA

1989 *Ley de Jurisdicción Constitucional*, No. 7 135 de 19 de octubre.

FARIÑAS DULCE, María José

1989 *La sociología del derecho en Max Weber*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.

FERREIRO LAPTZA, J.J.

1998 *Ensayos sobre metodología y técnica jurídica en el derecho financiero y tributario*. Madrid: Editorial Marcial Pons.

FONSECA MONTOYA, Óscar

1999 "Jurisdicción constitucional, jurisdicción electoral", en Carlos Gutierrez *et al.*, *Temas claves de la Constitución Política*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 579-593.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS-CAPEL

1999 *Propuestas de reformas al Código Electoral de Costa Rica*. San José: Mimeografiado.

SÁNCHEZ NAVARRO, Angel

1995 *Las minorías en la estructura parlamentaria*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

SOLÍS FALLAS, Alex

1995 *Control parlamentario*. San José: Centro para la democracia-Asamblea Legislativa

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

1998 *Cómputo de votos y declaratoria de elección de 8 febrero*

1996 *Fallo de 9:00 horas de 03 de enero*

1994 *Cómputo de votos y declaratoria de elección de 6 febrero*

1990 *Cómputo de votos y declaratoria de elección de 4 febrero*

1986 *Cómputo de votos y declaratoria de elección de 5 febrero*

URCUYO FOURNIER, Constantino

1997 "Partidos políticos: Su función de mediación", en *Partidos políticos y gobernabilidad: La dimensión política del desarrollo humano*. San José: Programa de las Nacionales Unidas para el Desarrollo, 41-54

DEMOCRACIA Y REFORMA DEL ESTADO EN COSTA RICA: NECESIDAD Y OPCIONES DE CAMBIO

José Luis Vega Carballo

INTRODUCCIÓN

Este trabajo examina tres versiones de la democracia moderna a fin de establecer un marco conceptual que permita replantear la discusión acerca de los resultados —a veces poco democratizantes y alentadores— de los procesos de democratización en América Latina y otras partes del mundo. El interés primordial es enfocar, desde una nueva visión, los retos y problemas que afectan al caso costarricense, agobiado por una crisis de gobernabilidad que asume características propias, sin llegar a los niveles críticos que observamos en países como Venezuela, Perú, Ecuador o Colombia, pero que podría alcanzarlos si se convierte en crisis de legitimidad y no sólo de eficacia/eficiencia, como se explica en el presente trabajo.

Por ahora sólo se pretende extraer algunas conclusiones que den forma a una o varias propuestas capaces de reorientar los actuales esfuerzos por reformar el Estado, que no siempre toman una dirección democrática. La hipótesis principal del trabajo es que, si se reencuadra la visión actual sobre la problemática estatal costarricense según una concepción alternativa de la democracia como proceso constructivo de una nueva institucionalidad estatal, tal como se propone, entonces podrían gestarse quizás innovadoras vías y fórmulas de avance hacia un proceso más amplio y profundo que abarque tanto al Estado como a la sociedad civil, cambiando el nexo de aquél con la ciudadanía y revitalizando a ésta ofreciendo mayores y mejores opciones de participación a sus actores concretos, bajo modalidades novedosas y heterodoxas de desarrollo organizacional. En eso estribaría la transición de una democracia electoral de "baja intensidad" a una de mayor contenido, más participativa o de más "alta intensidad", sin comprometer por ello la lucha por mayor democracia en una confrontación ideológica sobre problemas del modelo económico social de base.

Quedaría por verse si una transición así ameritaría una reforma integral de la Constitución Política, aunque es lo más probable, dado lo vetusto del actual ordenamiento jurídico-político nacional y las dificultades para aprobar reformas parciales, por lo demás con resultados que han sido muy frustrantes y han agudizado lo que Helio Jaguaribe llama una crisis de intransitabilidad, como se verá.

TRES MODELOS DE DEMOCRACIA: METÓDICO, ESTRUCTURAL Y REGIMENTAL

Cuando se habla de democracia se contemplan por lo general tres posiciones, según se adopten visiones formales o substantivas acerca de su naturaleza y significado.

Por una parte, aparece la noción de *democracia electoral*, propuesta como un método o sistema formal de normas y procedimientos que garantizan la pureza y eficiencia del sufragio en elecciones periódicas, libres, competitivas y transparentes, tal como lo añoraron los *Founding Fathers* de la democracia norteamericana. Pues Jefferson, Washington, Madison, Hamilton y Adams veían la democracia como una simple forma (o fórmula) de gobierno electo por una mayoría de individuos jurídicamente libres, iguales ante la ley, desvinculados de estructuras o autoridades sociales, sin ataduras a otros intereses que no fueran los puramente individuales de dignidad, valor personal y talento. Aunque podría haber otros principios implícitos que los influyeran —como los de Lincoln de “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, o los de la voluntad general o popular, igualdad, solidaridad o bien común—, se les tomaba sólo como mitos o ideas fuerza irrealizables. Por eso surgió de ese círculo un paradigma formalista o procedimental. En él, las instituciones políticas, leyes o normas electorales se consideran mecanismos neutros, cuya función era proteger la libertad, la expresión y representación ciudadanas, a fin de que desde el mercado político pudiera elegirse por regla de mayoría, a una autoridad gobernante y los electos (o los que se hacen elegir) pudieran rotarse periódicamente¹.

En este sentido liberal, aún vigente y muy común, la democracia equivale al concepto propuesto en 1942 por Joseph Schumpeter de “gobierno aprobado por el pueblo”, y nada más, sin alusión a otras finalidades, contenidos de valor últimos, intereses, ideales o ideologías, menos a proyectos transformadores de la realidad social o económica de una sociedad o Estado en aras de cualquier ideal (Schumpeter, 1968). Es decir, una democracia como simple método de elección y gobierno, como un medio vacío para que los ciudadanos elijan y deleguen poderes a líderes que los conduzcan con responsabilidad pública, pero en sí carente de cualquier relación con supuestos extrínsecos, con cualquier interés u objetivo trascendente (social, ideológico, cultural o religioso); un medio

sin vínculo a un orden estatal o social determinado, sin apego a otro fin que el de permitir llegar a decisiones políticas merced a una lucha competitiva por el voto de la población; un instrumento sin referencia a los conflictos de intereses reales provenientes de la realidad social, económica y política, ni a conceptos críticos como los de élite, oligarquía, clase dirigente, burocracia, dominación o manipulación. Lo único que se reconoce es que la democracia liberal puede moderar estos últimos principios promoviendo, indirectamente y solo como efecto quizás benigno, condiciones de pluralismo, representación, participación y aquiescencia ciudadana, regidas por el imperio de las leyes. Pero bien podría ser que las leyes y normas electorales, cuya única misión sea garantizar la pureza y extensión del sufragio popular, produzcan otros efectos no deseados, pero igualmente válidos, como podría ser el ascenso por la vía democrática de un dictador al poder (caso bien conocido el de Hitler), o de un dirigente violador de principios humanitarios o derechos consustanciales. Una democracia así, casi sin propósitos que promover, sin filosofía, por ello supraideológica, sería el equivalente en el mercado político a una “bolsa de valores”, que se circunscribe a expresar y registrar las preferencias de los agentes del mercado financiero y el balance final de las relaciones entre oferta y demanda. Por eso a este modelo de democracia se le llama “democracia de mercado”; y no es casual que sea la versión preferida de analistas liberales y neoconservadores, como Samuel Huntington o Francis Fukuyama, entre otros que anuncian el advenimiento de la “tercera revolución democrática” o el “fin de la historia y las ideologías” luego de la caída del muro de Berlín, y cuando confirman hallar en esa coyuntura la íntima conexión entre capitalismo, liberalismo y democracia, detectada décadas atrás por Schumpeter².

En otro extremo, se encuentra la concepción de la *democracia estructural* o substantiva, común en las filas del socialismo y la socialdemocracia, donde los mecanismos eleccionarios son algo más que “relojería política”, al ser colocados al servicio de un vasto movimiento transformador de las estructuras del poder, sea político, económico, social o cultural (o de todos ellos a la vez, al estilo jacobino), que se levanta como “proyecto histórico y político”. Los ciudadanos votan (o deben votar) para elegir a sus gobernantes, pero a la vez se supone que al hacerlo, quedan comprometidos con una misión trascendente: construir una sociedad más justa, virtuosa, satisfactoria o equitativa, quizás la utopía de una vida confortable y feliz. Es una democracia ampliada, misionera, militante, cargada de contenidos de valor, llena de postulados optimistas y humanitarios, comprometida con objetivos constructivos de cambio integral de la sociedad, empeñada en mejorar la satisfacción de las necesidades humanas y los niveles del bienestar social de todos los sectores sociales, en especial de los menos favorecidos. Se inscribe, por tanto, como parte de una lucha de contrarios a largo plazo, entre quienes se hallan a favor y en contra de las injusticias,

imperfecciones o asimetrías del poder y las estructuras institucionales de una sociedad determinada. No se trata de poner en juego sólo el poder formal de las élites o las clases gobernantes, sino que una vez instaurada la democracia electoral, lo que sigue es iniciar la tarea de transformar los poderes informales o fácticos de la sociedad civil en toda su extensión, incluyendo los infrapoderes que emanan de esa especie de subpolítica activa, más o menos organizada, que se mueve en las esferas que Michel Foucault denominó la "microfísica del poder".

El régimen o conjunto de instituciones electorales, jurídicas o estatales explícitas en que se sustenta esta versión de democracia de "alta intensidad", en el fondo no interesan tanto como hacer avanzar ese proyecto reconstitutivo y promover las luchas a su favor. Lo puramente procedimental es visto hasta con cierto recelo o desprecio, como factor deseable pero subsidiario, a la par de los derechos individuales y civiles que lo amparan. Lo importante es lo de fondo, lo representado por la estrategia para construir un modelo de perfectibilidad, una sociedad y economía ideales donde sean alcanzables el bienestar personal y del mayor número, la igualdad y la emancipación. También donde se materialice un arco de valores considerados superiores a otros de tipo individualista que respaldan derechos personales, como los de libertad individual o comercio, propiedad o empresa. Por encima y casi en contraposición a ellos, se postulan en esta versión los de equidad, justicia, bienestar y solidaridad social, base de los modernos derechos económico, sociales y culturales, y últimamente de los ecológicos, de género y edad. Al ser estos derechos planteados por esta concepción como derechos claramente universales, vienen a dar sentido a una lucha por la unidad e igualdad básica del género humano por encima de cualquier diferencia sexual, racial, ideológica, religiosa, social, etcétera, y por ende, deben ser considerados como derechos inseparables de los otros derechos humanos, incluyendo las libertades individuales, con rango de derechos indivisibles e impostergables.

Quedaría aún una tercera acepción intermedia de la democracia, ubicada entre los dos extremos anteriores, y denominada para efectos de este estudio como modelo de *democracia regimental* o autonómica, al ser concebida como un proyecto de régimen político muy concreto, compuesto por un conjunto de instituciones creadas específica y conscientemente por ciudadanos independientes con apego a la ley. Se trataría del producto de las acciones históricas de individuos capaces de escoger el destino propio y de su sociedad, mediante opciones y posibilidades que les ofrece tal régimen. Sin este ingrediente, cualquier formación socioeconómica sería un producto alienado y alienante. La democracia requiere y presupone, entonces, en toda parte y lugar, de una activa participación de ciudadanos formalmente libres en los asuntos públicos y que ellos actúen en condiciones relativamente paritarias o equitativas dentro del largo proceso histórico, orientados a construir un Estado de Derecho, no importa los dis-

tintos tipos de sociedades o modos e producción por los que hayan atravesado. Lo decisivo es que estos individuos puedan actuar en el escenario de la política como verdaderos ciudadanos, al estilo greco occidental, es decir, con independencia frente a cualquier control heterónimo que maniate su libertad de expresión, movimiento u organización.

Esta democracia de régimen, es sólo posible como verdadero proyecto si está progresivamente dirigida a constituir una sociedad autónoma y una estaticidad particular, conformada por instituciones y sistemas culturales de significaciones abiertas, que serían los instrumentos de una autocreación que se renueva y perfecciona constantemente. El gran objetivo es que se instituya una verdadera *polis*, una sociedad abierta con su ágora configurada por sujetos capaces de pensar lo que actúan, con elevada conciencia crítica acerca de la tradición y enfrentados a los poderes que persiguen inmovilizar la historia y el desarrollo de la cultura, el imaginario social o la formación de una cultura política creativa. Pues, en palabras de Cornelius Castoriadis (1988a y 1988b), a quien se puede considerar propulsor de esta noción, "podemos definir la política como la actividad explícita y lúcida relativa a la instauración de instituciones deseables, y la democracia como el régimen de autoinstitución explícita y lúcida, en la medida de lo posible, de las instituciones que dependen de una actividad colectiva explícita". Y agrega "esta autoinstitución es un movimiento que no se detiene, cuyo objetivo no es una 'sociedad perfecta' (expresión carente de sentido), sino una sociedad tan libre y justa como sea posible. Es a este movimiento a lo que yo llamo el proyecto de una sociedad autónoma y que, de llegar a buen término, debe establecer una sociedad democrática" (Castoriadis, 1988a, 222).

Esta democracia, concebida como una gesta autonómica a cargo de ciudadanos libres sería, entonces, el producto de la autoinstitucionalización consciente y deliberada en la esfera de la sociedad civil, de una organización orientada a evitar el caos o la incertidumbre del mundo social y la existencia humana como tal. No se trata de una organización equivalente a una burocracia ciega y rígida, dentro de un Estado representativo que asume vida propia al construirse como jerarquía por encima o en contra de la ciudadanía, sino de una creación colectiva, participativa, autocentrada y autoconsciente, bajo una serie de principios también imaginados y legitimados de ese modo, generalmente afianzados por una legalidad de Estado. Se trataría de una construcción ciudadana, siempre inacabada y cuestionada, una formación precaria e imperfecta, reconstituible sólo por la gestión deliberada y deliberativa de individuos conscientes, portadores de derechos, de capacidades, y de una conciencia elevada acerca de sus aspiraciones y posibilidades. A partir de todo esto, es que Castoriadis ve posible y justificada la lucha por otros derechos o intereses, siempre dentro y no en contra (o a pesar) de la democracia, ni sacrificando libertades y derechos en aras del ideal de una sociedad perfecta o ideal, como a veces pareciera ser (o es) el

proyecto de quienes propugnan por la democracia social o estructural. El correspondiente sistema institucional se materializaría histórica y socialmente como régimen, pero –y esto es decisivo para diferenciar esta concepción de las de tipo procedimental y sustancial– sin obedecer a un simple accionar de individuos atomizados, ni a un conjunto de valores o derechos superiores de tipo económico o social. Lo importante en esta democracia es la participación de individuos autónomos en la formación de la ley. En otras palabras, es un régimen donde “puedo ser libre bajo la ley sólo si puedo decir que esta ley es mía –si he tenido la posibilidad efectiva de participar en su formación y establecimiento (aunque mis preferencias no hayan prevalecido)” (Castoriadis, 1998a, 224). Además, si actúo en un medio social favorable, sujeto a un aprendizaje colectivo que favorece la participación directa de una ciudadanía también legalmente constituida; es decir, “libertad bajo la ley –autonomía– significa participación en el establecimiento de la ley”. Y agrega allí mismo el autor: “es una tautología decir que esta participación sólo realiza la libertad si es igualmente posible para todos, pero no en la letra de la ley, sino en la realidad social” (225)

Tal es, en síntesis, este concepto de democracia como régimen de autonomía social que propone Castoriadis, y que no es reducible a un esquema formal o procedimental, ni es subsidiario a la lucha por otros contenidos de valor u objetivos de una sociedad ideal o perfecta. De frente a esta noción de origen reciente, la democracia procedimental es una realidad parcial y la democracia sustancial una aspiración irreal o que no es posible si no cuenta con un régimen democrático previo o coexistente. Ambas nociones así deben cuestionarse. Pues entrañan el peligro de que puedan abrir paso a distintas formas de autoritarismo o totalitarismo, burocrático o no, civil o policial y militar, al no presuponer el régimen de libertades y autonomías que requiere una sociedad efectivamente democrática ante todo lo demás, y esto incluye su estructura socioeconómica y su imaginario colectivo o cultura. Tampoco es requisito el que haya cualquier tipo de Estado, sino un Estado democrático, donde los individuos participen en la toma de decisiones más allá y más a fondo que en procesos electorales periódicos. Es decir, presupone una democratización del Estado en cuestión, por lo cual es un modelo crítico de democracia, que por tanto puede facilitar la elaboración de algunas ideas que interesan sobremanera en este estudio. Sin embargo, en este modelo autonómico Castoriadis no aclara cómo es posible este ejercicio de autoafirmación consciente de la ciudadanía libre hasta llegar a conformar una institucionalidad estatal concreta, la cual efectivamente obedezca a la finalidad que se le atribuye: la de ser un vehículo para construir un orden, sea por encima de burocracias cerradas y elitistas, o por debajo de otras estructuras formales e informales de poder que actúan a espaldas de las necesidades, aspiraciones, quejas y críticas de los ciudadanos, negándose a atenderlas, manipulándolas, desvirtuándolas y finalmente frustrándolas. Bajo tales condiciones es

lo lógico que no pueda avanzar el proyecto de la sociedad democrática, el Estado no lo permitiría ni representaría, ni podrían atenderse demandas en pro del bien común o la equidad, tal como lo propone el mismo Castoriadis.

BALANCE DE LOS TRES MODELOS: SU CARÁCTER INSTRUMENTAL

Para comenzar, debe notarse que en las tres versiones de la democracia aquí planteadas, hay puntos de coincidencia a lo largo de un continuo. Este va de la baja a la alta intensidad, de la democracia electoral a la sustantiva, del mercado de los votos a la defensa de un proyecto reformista o revolucionario, pasando por la noción, si se quiere intermedia (aunque como veremos insuficiente), de la democracia como régimen libertario garante de la más pura autonomía ciudadana. También se hallan puntos de fuerte antagonismo, como cuando los modelos de la democracia de mercado o de baja intensidad, son propagados o “vendidos” como antídotos para eliminar o atenuar el desarrollo de democracias sociales de alta intensidad, como se observa en campañas recientes de contrainsurgencia y de reconstrucción de algunos regímenes autoritarios en Centroamérica (Font Fábregas, 1998). O cuando se acusa a los modelos procedimentalistas o a aquellos cargados de valor y proyecto, de abrir paso a movimientos autoritarios de clausura, o de dejar sin consideración la necesidad de la autofundación consciente de las instituciones de gobierno.

A pesar de la importancia teórica y práctica que pudieran tener las anteriores reflexiones de cara al futuro de la democracia –y sobre todo de su futuro en Costa Rica–, el propósito aquí es enfatizar, para efectos de análisis, uno de los aspectos de mayor coincidencia entre esas concepciones o “tipos ideales” y, a partir de esa relativa convergencia, abordar el problema de fondo en este estudio: el presente y futuro de la democratización en Costa Rica y quizás en otros países cercanos, para sugerir al final una idea o hipótesis de interpretación y trabajo acerca de las opciones abiertas para el caso costarricense. Es decir, los dilemas que se presentaron arriba, consustanciales a la tricotomía entre democracias, serán el telón de fondo para la discusión que sigue. Pero, la intención es llevar esos dilemas a un plano distinto, donde quizás puedan superarse algunas de sus aparentes o reales contradicciones. La finalidad será contribuir a eliminar ciertas limitaciones, barreras o camisas de fuerza teóricas y prácticas que limitan las opciones. Debe adelantarse que en materia de democratización, y sobre todo de reforma del Estado, las tres concepciones revisadas –más la de tipo procedimental y sustancial que la regimental– presentan deficiencias teóricas y prácticas que dejan al margen de los esfuerzos de democratización, a importantes dimensiones de la vida política y social, tendencia que es reforzada por el abuso en los análisis contemporáneos de la dicotomía Estado–sociedad civil, como se verá seguidamente.

LA CONCEPCIÓN INSTRUMENTALISTA: LIMITANTE PARA EL AVANCE DE LA DEMOCRATIZACIÓN EN EL CASO COSTARRICENSE

En efecto, las concepciones examinadas comparten un *sesgo instrumentalista* al definir la democracia. En ellas, esta sirve – es un instrumento o medio para alcanzar objetivos supuestamente racionales y surtir efectos sistémicos hacia fuera de ella, respectivamente sobre la conducción del Estado o del gobierno (democracia procedimental), el tejido de la sociedad civil (democracia social) o la ciudadanía y su autonomía en la *polis* (democracia regimental). En todos estos casos o modelos, se pretende defender la democracia como mecanismo formal o como proceso sustantivo, cuya misión puede ser simplemente reflejar la situación del mercado de los votos, o bien hacer avanzar un proyecto de transformación estructural e institucional de la sociedad, o construir y fortalecer una ciudadanía autónoma para así evitar el caos del movimiento social o de la creación de imaginarios socioculturales.

La democracia vendría a ser a ser algo parecido a un *sistema funcionalista*, o a un “puente” mediante el cual es posible lograr una gobernabilidad mínima o máxima, pero siempre desde un Estado que coordina y regula de cierto modo a la sociedad, a *su* sociedad, la que siempre lo postula sin entrar en más detalles acerca de la estructura real, jerárquica, dominante y dominadora, de ese Estado el cual puede incluir a otros agentes instrumentales, como los partidos, los grupos de presión o interés, y las asociaciones civiles. Nótese que en este paradigma instrumental, el Estado queda como si fuera una verdadera “mano invisible” que actúa, se siente, marca la ruta a la sociedad, la dirige, organiza y reprime, pero no se ve cómo es, cómo está vertebrado, con qué recursos cuenta, cómo los administra y asigna, mediante cuáles aparatos y sistemas, si están o no bajo control y vigilancia ciudadana, y con qué consecuencias. El Estado es un dato, un supuesto respecto del cual el discurso calla, dejándolo encubierto en las sombras. Pero eso sí, ese Estado viene a ser en todos los casos, el gran y exclusivo organizador y garante de una red sectorial de instituciones electorales, instaladas dentro de lo que Cavarozzi llama “la matriz Estadocéntrica”, cuyas fórmulas establecen la pauta de la politización en la sociedad y el alcance de los beneficios derivados, o de los impactos socioeconómicos y ambientales (Cavarozzi, 1994).

Es así como se piensa que la democracia, en casi cualquiera de sus formas favorece, más o menos, a la sociedad civil como un todo o a determinados sectores, mas lo hace operando como mecanismo institucional, normativo y jurídico anclado en el Estado, del cual es una subestructura, y no a la inversa, como un medio de la sociedad civil para penetrar, vigilar, modular y modelar –es decir, democratizar– al propio Estado como ente real y substantivo, con todos sus

aparatos y poderes e infrapoderes fácticos centrales, como bien se le ha concebido en la tradición sociológica y del realismo político (Lefort, 1984).

En esta concepción, que *invisibiliza* el interior del Estado y sus órganos de dominación, la política democrática, cuando no es de tipo *light* o cosmética, se circunscribe, cuando más, a establecer un “puente” entre un Estado que, por un lado, busca su propia estabilidad institucional y mantiene su centralidad de autogobierno, y que por otro, a la vez canaliza, controla y hasta puede manipular, el juego de los intereses sociales y culturales para sus propios fines y los de la hegemonía de los grupos sociales que lo manejan desde las alturas del poder establecido. En palabras de Edelberto Torres Rivas, siguiendo en esto a Claus Offe, es la política y el juego del “puente”: “En las condiciones del proceso político que se construye hoy día en América Latina, esto es practicar y reconocer la política democrática como un puente entre el ciudadano y el Estado. Este establece y reconoce las libertades civiles, los derechos políticos básicos, el principio de la mayoría y los derechos de las minorías, el juego de partidos políticos, elecciones libres, el respeto total a los derechos humanos. Según la teoría del puente, el tráfico que se desplaza sobre el mismo determina los usos del poder estatal: desde (el punto de vista de) la sociedad civil, del individuo, el paso por el puente le da oportunidad de organizar, articular intereses, establecer alianzas, obtener mayorías y, en “última instancia”, determinar políticas públicas. Desde la perspectiva del Estado, en el otro extremo del puente, el proceso político aparece como la resolución de demandas, satisfacción de intereses, resolución de conflictos, lo que lleva al reconocimiento universal de una autoridad pública. El proceso político democrático crea y resuelve problemas” (Torres Rivas, 1993).

Como se observa en las apreciaciones anteriores, en primer lugar, la democracia es vista como un instrumento puente que enlaza las dos esferas diferenciadas de lo político y lo social, siendo el Estado generalmente concebido como el polo dominante dominador, el supremo árbitro, aparato o *locus* de la coerción legítima y como el integrador social por excelencia, entre cuyas funciones está el manejo de la política democrática. En segundo lugar, se parte de una separación analítica y a la vez empírica de las variables institucionales y socioeconómicas, unas en la esfera del Estado, las otras de la sociedad civil. Partiendo de esos dos lados, el análisis se mueve con la inclinación a “saltar” de un conjunto de esas variables al otro, pero privilegiando aquellas de corte electoral u operacional dentro de la esfera de lo político (organismos, leyes y procedimientos electorales, partidos y sistemas de partidos, dinámicas de los grupos de presión o élites competitivas, etcétera.). De ahí que, en la primera de estas concepciones instrumentalistas, el proceso de democratización se concentra en el perfeccionamiento de los mecanismos electorales. En las otras dos concepciones menos formalistas, el compromiso y el interés de la ciudadanía pasa a

plantear ciertos fines trascendentes y de mayor envergadura en la esfera relativamente autónoma de la sociedad civil. En uno de estos dos casos, el objetivo sería la movilización social para el logro de niveles más altos de bienestar y humanismo. En el otro, interesa que la ciudadanía pueda crear una sociedad autónoma, afirmando conscientemente su libertad y construyendo instituciones explícitas y firmes. La más alta intensidad de esos procesos de construcción de sociedad o de régimen democrático, salta a la vista en virtud de que los escenarios y actores de su desarrollo no se restringen a las elecciones, sino que se integran a otros ámbitos, donde se maneja la conflictividad social y se construye la ciudadanía autónoma o la hegemonía en el sentido gramsciano.

Sin embargo, nótese cómo poco o nada se dice sobre la forma y estructura que tiene o debe tener el Estado como poder fáctico, burocrático, militar y policial, como almacén institucional concreta, con sus órganos de gobierno y sus aparatos centrales de poder; aunque sí se deposita en el mismo ente supremo y soberano, toda la confianza y la capacidad para promover el proceso de transformación de la sociedad y de la afirmación ciudadana “autónoma” y “autoconsciente” al estilo de Castoriadis, muchas veces (en el caso del socialismo absolutista burocrático) concentrando toda esa confianza y toda esa capacidad en el alto mando de una élite, inspirada o no, de funcionarios o de una *nomenklatura*. Se observa, entonces, que la razón de ser de la democracia queda, en los tres casos, enraizada en los objetivos mínimos o máximos que se le encomienda lograr a los diversos procesos de democratización, en un caso, principalmente la libertad formal, en los otros, prioritariamente la igualdad social y la formación de una ciudadanía consciente, crítica y autónoma.

Lo que más llama la atención es que quienes se especializan en desarrollar uno u otro enfoque, sea reducido o ampliado de la democracia, dejan sospechosamente de lado, o le dan poca o ninguna importancia, a los mecanismos burocráticos, autoritarios, centralizados o “duros” de la matriz Estadocéntrica, los cuales se extienden mucho más allá de la red institucionalizada establecida para el manejo de la cuestión electoral o de las estructuras que resguardan los actos libres y conscientes de los ciudadanos. El eje medular y muscular del Estado, como aparato real de poder concentrado, es dejado fuera de foco, se toma por dado o supuesto, como si se tratara de una maquinaria posiblemente maleable o adaptable a los requisitos de uno u otro proyecto democratizador, de baja o de alta intensidad.

A pesar de ingentes esfuerzos por impulsar procesos de democratización y de lanzar distintas reformas del Estado en las últimas dos décadas, lo cierto es que el “Estado aparato-élite de poder-burocracia” es una realidad política de mucha mención, pero de exagerada abstracción, lo mismo que lo es su papel dentro los procesos de avance hacia la democracia. Por un lado, es una figura opaca, y por otro, tiende a dejarse como una entidad intocada e inalterable en

su interior, aparte de que se le agregan los organismos electorales y se proclama que por ello es ya pro democrático. Incluso así se le concibe cuando queda intacto, durante y a veces después de la caída de los regímenes autoritarios, cumpliendo con sus funciones de dominación como maquinaria de poder continuo, centralizado y hermetizado, dotada de cuantiosos recursos y capacidades de intervención en la sociedad civil. Una vez que pasa la efervescencia de las llamadas transiciones o renacimientos de la democracia, lo que se observa es que se sostiene y hasta refuerza, la matriz Estadocéntrica de que habla Cavarozzi, continúa por lo común en pie toda una compleja red de relaciones de poder burocrático, militar y policial desde la cual se anulan o interfieren conservadoramente los esfuerzos por modificar las relaciones básicas de poder, tanto dentro como fuera de la sociedad civil, y por ende en el interior del propio aparato de Estado y con respecto al tipo de relación que este mantiene con la sociedad civil y sus fuerzas en conflicto o tensión. De allí que comience a explicarse el carácter conservador —cuando no reaccionario— que adquieren las transiciones en boga a la democracia, y no sólo en América Latina o Centroamérica, cuando resurgen en ellas con extrema facilidad y fuerzas las coaliciones autoritarias y demás componentes de los regímenes anteriores, supuestamente derrocados o suplantados (Font Fábregas, 1998).

Obviamente, estas situaciones empíricamente observables aquí y allá, exigen extender el análisis de los procesos de democratización fuera y más allá del dúo “sociedad política-sociedad civil”, y por ende del juego que se da en el “puente” entre actores y variables institucionales o electorales propiamente, por un lado, y por otro, ubicarlo fuera también del juego de las variables sistémicas o estructurales de corte socioeconómico, lo cual también es perfectamente posible observarlo en el mismo “puente” arriba señalado metafóricamente por Torres Rivas. Es decir, que las investigaciones deberían desplazarse hacia planos inexplorados, en los que precisamente entran en foco otras variables o dimensiones estructurales o “duras” del poder burocrático centralista de Estado, ancladas en las tradiciones de la cultura política y en la evolución histórica de las sociedades periféricas, especialmente en las de larga tradición ibérica, centralista, absolutista y patrimonial o *cartorial*, como se le llama en el mundo de habla portuguesa.

Lo anterior se vuelve un aspecto crucial a considerar en sociedades capitalistas periféricas, neocoloniales o dependientes, las que desde sus orígenes pueden ser catalogadas como formaciones Estadocéntricas, precisamente por el peso y alcance que han tenido —y aún tienen— en ellas los procesos de la burocratización vertical y centralista, integrados a los procesos de la modernización y que se reproducen en los de la actual globalización. Ejemplos sobresalientes al respecto abundan mayormente en países de América Latina y África, aunque no podemos entrar por ahora en detalles al respecto³. Baste decir que,

lejos de atenuarse, esta tradición se refuerza y sobrevive indistintamente de los cambios producidos en los regímenes o sistemas políticos por las élites o que pretendan impulsar otros sectores, sean reformistas, revolucionarios o salidos de las “contras”, y que es una de las causas principales de que sobrevivan las estructuras Estadocéntricas durante y después de las democratizaciones, sean estas renacimientos o transiciones de régimen. Vamos ahora al examen del caso costarricense.

ALGUNAS APRECIACIONES CRÍTICAS SOBRE EL CASO COSTARRICENSE

La mayoría de los analistas concuerdan en que Costa Rica es una ilustre excepción latinoamericana en materia de estabilidad democrática. Pero también puede ser una especie de laboratorio estratégico, donde se puedan analizar los avances o impedimentos que puede tener el esfuerzo de construir democracias en cualquiera de los sentidos antes señalados, incluyendo el sentido crítico levantado frente a la concepción instrumentalista en este trabajo. Primero, se ven en esta especie de *polis tropical* los progresos notables en materia electoral y formal, regidos por un Tribunal Supremo de Elecciones y por un conjunto eficaz y probado de normas y procedimientos garantes de la libre expresión de la voluntad ciudadana en las urnas, mediante un régimen competitivo de partidos, dominado por la alternancia entre dos mayoritarios. La ciudadanía se halla bien instituida, participaba hasta hace poco con bajos niveles de abstencionismo, y se promueven debates que reflejan un nivel aceptable de conciencia acerca de cuestiones públicas críticas, en comparación con países cercanos. Es decir, que la democracia como régimen de opinión y de autoinstitución de la sociedad alcanza grados satisfactorios, para muchos aproximándose al modelo de Castoriadis o al de Schumpeter, más quizás que los otros de alta intensidad. Segundo, a la democracia costarricense se le alaba como instrumento que no sólo se ha perfeccionado en el plano formal, sino que además ha permitido con más o menos altibajos y en distintas épocas y por medio de variadas estrategias, canalizar presiones y demandas “desde abajo” de sectores que han luchado por el bienestar social, así como por reformas igualitaristas en el seno de la sociedad civil, orientadas sobre todo a atender los intereses de las clases medias y populares. La combinación, si se quiere estratégica, de las tendencias reformistas por las élites gobernantes desde el siglo XIX y en mayor medida a lo largo del siglo XX, es lo que produjo en Costa Rica un proyecto de democratización de largo plazo y amplio espectro, con un alto grado de estabilidad política y de gobernabilidad pluralista o poliárquica muy bien legitimada, con elevadas tasas de participación ciudadana e interés de los votantes por adecentar y mejorar los

mecanismos del sufragio, proceso que se acentuó a partir de los años 40 del siglo pasado y que se había iniciado a finales del anterior (Vega Carballo, 1982 y 1983a).

Sin embargo, hoy día se perciben varios signos patentes de descontento, con cierto nivel de estancamiento de los ímpetus reformistas. El país muestra dificultades desde los años 60 del siglo pasado para generar e impulsar una segunda o tercera generación de reformas político-electorales y sociales, que dinamicen su proceso de desarrollo en un sentido democratizador, con reformas de más amplio alcance y profundidad, y que superen la confusión entre actividades estatales altamente centralizadas y burocratizadas por una parte, y por otra, una vasta gama de intereses empresariales y grupos corporativos, que se ha venido traduciendo en una paralización de la toma de decisiones y los procesos de reforma político-institucional. Estos desarrollos han incidido desde hace muchos años —quizás desde inicios de los años 70 del siglo XX— muy negativamente sobre los intentos para establecer partidos políticos que no sean sólo maquinarias electoreras en manos de políticos oportunistas, mecenas económicos y sectores de clientela (Vega Carballo, 1972).

Para algunos, desde hace más o menos dos décadas, el sistema político se halla entabado por una anulación o bloqueo de fuerzas político partidistas, relativamente contrapuestas, que se frenan entre sí e interponen pesos y contrapesos que impiden avanzar varios tipos de reformas urgentes⁴. Es decir, que Costa Rica podría estar atravesando una crisis de intransitabilidad, en el sentido definido por Helio Jaguaribe tiempo atrás (Jaguaribe, 1964), la cual conlleva una crisis (ya manifiesta) de eficiencia/eficacia que podría llevar a otra más aguda y grave crisis (latente) de legitimidad/credibilidad en la democracia como tal. En efecto, el autor señala cómo, en estos casos, varias imperfecciones de la representatividad política y la articulación de fuerzas e intereses conduce a un estado de grave irresponsabilidad política, donde luego de las elecciones los partidos desaparecen, el gobierno pierde apoyos, no hay ante quién responder ni rendir cuentas, aparece la dicotomía gobierno-oposición muy débil, el presidente y demás miembros de los poderes de la República gobiernan con y para sus amigos y para los intereses de grupos de presión que se adueñan del escenario político, se fragmenta y distorsiona la toma de decisiones de la administración estatal, y se entroniza una casuística inoperante desde el punto de vista de satisfacer expectativas electorales e intereses globales, lo cual hace que los partidos se desliguen aún más de la comunidad y sus bases. El sistema político ante eso, no transita, queda atrofiado e inutilizado, se posponen proyectos y cambios, y no se percibe un camino de avance claro ni viable en medio de un creciente subdesarrollo o dificultad de las fuerzas productivas y sociales para sacar adelante alguna clase de proyecto histórico y político de largo alcance y suficiente coherencia lógica y operativa. Bajo tales condiciones de inoperancia pueden produ-

cirse algunas de las quiebras de la democracia, entre las examinadas agudamente por Juan Linz (Linz, 1987).

La emergente crisis de intransitabilidad y de eventual quiebra (crisis latente) de la democracia costarricense, se ha visto agravada y complicada en los últimos dos años por la creciente articulación y compenetración problemática de dos matrices aparentemente contrapuestas: la Estadocéntrica, heredada del período de predominio gubernamental socialdemócrata y desarrollista bajo el dominio del Partido Liberación Nacional, con la mercadocéntrica, implementada después del anticlímax de principios de los años 80 que puso fin al modelo estatizante de sustitución de importaciones y de Estado empresario.

Desde esos años ha emergido una coalición neoliberal bipartidista, jefada por un puñado de hombres de negocios y políticos de centroderecha, salidos de un conglomerado de grupos financieros, comerciales y productivos (más o menos en ese orden de importancia), que se han apoderado de la cúpula del sistema político presidencialista. Desde allí, se las ha ingeniado para sujetar el aparato estatal a sus designios, aunque anunciando al mismo tiempo la necesidad de reducirlo al mínimo (entiéndase al mínimo compatible con poderosos intereses privados y el impulso neoliberal, privatizador de la institucionalidad pública). En palabras de Carlos Sojo: "La capacidad distributiva del Estado se ha enajenado de su función de avance de las condiciones sociales de los menos favorecidos, para convertirse progresivamente en complemento de la tasa de ganancia de las minorías económicamente satisfechas. En el nombre del mercado, hay entre empresarios y gobierno una fuerte interrelación. La política económica reinante deslegitima la intervención pública en general, pero estimula y fomenta la creación de toda clase de incentivos a la empresa privada. La política se vuelve asunto privado, y los temas del gobierno se confunden con asuntos de empresa. Simultáneamente la racionalidad de la empresa privada invade las actividades estatales (Sojo, 1995).

Los rendimientos de la intransitiva democracia costarricense son, no obstante las dificultades apuntadas, alabados por defensores de la concepción minimalista y maximalista, quienes ven en ella aún poca probabilidad de una quiebra efectiva, no obstante reconocer que se trata de una democracia híbrida o una poliarquía de corte socioliberal, con complejos problemas de dirección, liderazgo y gobernabilidad, pero a salvo. Aunque algunos reconocen que guarda algunas semejanzas con situaciones críticas que fueron o son muy comunes de observar en Colombia, Venezuela, Uruguay y Chile, y que la podrían llevar a una quiebra o colapso de continuar la crisis de entramamiento o intransitabilidad (Linz, 1987; Linz y Valenzuela, 1994).

La diferencia estriba en que, ante las perturbaciones que se han señalado (unas mayores y más avanzadas que otras), unos propugnan por el perfeccionamiento de los mecanismos normativos y procedimentales ante la crisis de in-

transitabilidad presente, promoviendo reformas electorales. Mientras tanto, otros proponen profundizar y extender mucho más los derechos económicos y sociales desde el Estado, mediante reformas estructurales más o menos radicales, sin el apoyo a las cuales la democracia formal no se sostendría, ni justificaría, y —entonces sí— podría fallar irremediamente, produciéndose una eventual quiebra ante los ataques de distintos enemigos de la democracia. No obstante, los distintos reformadores se han detenido o retrocedido ante la reforma del Estado, después de un período breve de interés a principios de los años 90, lo cual no consideran una tarea que necesariamente tenga que ver con un avance de los procesos de la democratización, los cuales inscriben dicotómicamente en los polos de la reforma electoral o estructural de la sociedad. Sin embargo, resultaría muy recomendable revisar todos esos aspectos, máxime si se toma en cuenta que, en el caso costarricense, se ha presentado una serie sostenida y creciente de medidas tendientes a fomentar el centralismo de la administración pública —una tradición de tinte antidemocrático, por lo demás de muy larga data en Costa Rica y en Latinoamérica, como bien lo ha hecho recordar Claudio Véliz en su obra *La tradición centralista de América Latina*—, junto al presidencialismo (o primacía del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes), muy vuelto a estudiar últimamente en conexión con esos problemas del poder estatal centralizado y concentrado que aparecen en el caso nacional (Linz y Valenzuela, 1994). En consecuencia, se han bloqueado o saboteado consistentemente diversos intentos que, desde los años sesenta y setenta, se han promovido para introducir esquemas de regionalización, descentralización y desconcentración en la toma de decisiones y la asignación de los recursos fiscales (especialmente para los municipios a los cuales no llega ni un 2% del presupuesto nacional), así como de rendición de cuentas (aunque en mayo del 2000 se aprobó una reforma constitucional en primer debate en el Congreso para establecerla, lo cual es un gran paso hacia delante en la ruta que se recomienda seguir en este escrito). Las reformas administrativas u operativas, totales o parciales, han fracasado casi sin excepción, incluyendo las promovidas por el eje bipartidista desde los años 80 (famoso caso de la denominada Comisión para la Reforma del Estado Costarricense, COREC). Ha triunfado por lo común el centralismo y diversas estrategias de reconcentración de los poderes gubernamentales frente a la amalgama del nuevo bloque de poder señalado por Sojo y otros.

En ese sentido, las experiencias en Costa Rica y en otras partes van evidenciando que las medidas privatizadoras lanzadas a principios de los años 80, no han buscado ni buscan simplemente dismantelar algunas estructuras y funciones del centralismo para reducir el costo o peso de sus aparatos, y tampoco elevan la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en beneficio de los contribuyentes y los usuarios de los servicios. Lo que persiguen, por un lado, es ante todo crear condiciones generales favorables para sujetar el Estado al mer-

cado, la administración pública a la privada. Por otro, avanzan con el propósito de transferir poderes muchas veces incrementados de una a otra esfera, para estimular el ambiente de los negocios privados y producir nuevas concentraciones de recursos de poder, no siempre de características ni propósitos que puedan alentar el avance de la democratización en cualquiera de sus versiones, sino todo lo contrario.

También debe agregarse el designio menos evidente, pero siempre presente, de llevar las estrategias de negocios al interior de la matriz Estadocéntrica, conquistando a su alta jerarquía tecnoburocrática mediante distintas prédicas y prácticas, para que aproveche las oportunidades lucrativas asociadas al proceso de transferencia de potestades y recursos del sector público al privado, lo cual de paso ha desatado el incremento de los casos y montos de la corrupción y el tráfico de influencias, por medio de estrechas alianzas entre altas jerarquías burocráticas y cúpulas empresariales, lo cual no es un fenómeno nuevo —campeaba bajo el modelo estatista desarrollista en la esfera de lo que Eduardo Lizano llamó la coalición “GPP” o del gremialismo, prebendalismo, paternalismo (Lizano, 1999). Pero sí se ha intensificado la tendencia, precisamente alrededor de las políticas que este funcionario y político ha diseñado e implementado durante las últimas dos décadas con apoyo de los partidos mayoritarios, o sea, la llamada reforma del Estado al estilo propuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Más aún, cuando las actividades públicas no van de lleno a parar en la esfera privada bajo el nuevo modelo neoliberal y privatizador, aun así los funcionarios hallan infinidad de oportunidades en sus puestos para el enriquecimiento ilícito en la tendencia a poner los programas y actividades públicas a funcionar con base en sistemas de empresa privada, lo cual es otro aspecto de la privatización que se esconde detrás de los llamados programas de modernización de las instituciones y empresas públicas. En vez de democratizarlas y ponerlas en mejor condición de prestar servicios eficientes y de calidad a los usuarios, dicha reforma coloca los programas públicos bajo una mayor influencia de los intereses privatizadores y abre opciones a una extensa corrupción, máxime cuando es corriente que los controles fallen al ver los encargados que, si los aplican, pueden ver disminuirse sus ventajas, o sea, las expectativas de negocio y ganancias privadas.

Tal ha sido y continúa siendo la norma, lo cual aleja el caso costarricense del avance hacia una auténtica *reforma democratizante del Estado*, que persiga abrirlo en su interior y exterior a la transparencia, a la descentralización, desconcentración o regionalización de sistemas, procesos y centros de decisión, mediante la mayor influencia y participación de la ciudadanía en las estructuras y en esos centros mismos, o ponerlo a trabajar en mayor concordancia con necesidades, aspiraciones e intereses de la ciudadanía, por ejemplo, aplicando mecanismos heterodoxos de administración y control, que pondrían en jaque a las

fuerzas e intereses centralistas en distintos puntos de la administración pública, unos más estratégicos que otros. Persiste en todo nivel de los poderes y centros burocráticos y políticos, una gran resistencia al cambio por grupos atrincheros en los aparatos de las instituciones de gobierno y administración, o en las empresas de servicio del Estado. No importa si se intensifica la presión local o internacional por lograr mejoras en el funcionamiento de esos aparatos, como se ha hecho patente en la era del ajuste estructural; o si la presión social se multiplica a favor de sistemas de gestión más eficientes y transparentes en la prestación de servicios al público; o si aumenta peligrosamente el deterioro de esos servicios y la población reclama paliativos que mejoren la calidad, eficacia, eficiencia o transparencia en su manejo. Vanos han sido y se vuelven, los llamados a incrementar la eficiencia y eficacia administrativa por parte de la burocracia y a velar porque adopte sanas prácticas que son normales en las empresas privadas para elevar los rendimientos. Difícil o imposible se ha vuelto, por ejemplo, simplificar trámites, descongestionar las oficinas y despachos, ahorrar recursos, velar por su asignación racional según objetivos y metas previstas, revisar y ajustar la misión y la visión organizacional en función de métodos y técnicas modernas de gestión, responder a las exigencias de los usuarios y conocer sus criterios; menos permitir medidas de sana descentralización de los servicios, introducir mecanismos de control que promuevan la transparencia o eliminen la corrupción, innovar en materia de productividad e incentivos a fin de elevar la motivación y el compromiso laboral, etcétera. Es decir, que son casi desconocidas las instancias donde en el país se aplican las teorías y métodos del desarrollo organizacional moderno a la reforma administrativa y operacional de las instituciones, por ejemplo, al estilo del programa del vicepresidente norteamericano Albert Gore y sus propuestas acerca de *reinventing government*; o según métodos más convencionales, como han sido los ensayados en América Latina en las últimas décadas (Kliksberg, 1984). Siempre se mantiene incólume la tendencia hacia la ineficiencia, combinada con la reconcentración y recentralización del poder decisorio en los altos círculos de las burocracias públicas, aliadas con intereses de las élites privadas y empresariales, y promocionadas por los políticos de turno que se apoyan en ellas para repartir el “botín electoral” y a la vez premiarlas por su lealtad y disposición de servicio prebendal. Tal es la “ley de hierro” que previene la democratización y mayor eficiencia /eficacia de las instituciones públicas y que funciona como fórmula probada del dominio de la clase política nacional. No es una situación exclusiva de Costa Rica, pero sí dentro del contexto latinoamericano es este país el que pareciera tener la mayor urgencia de demostrar que la democratización del Estado es igual de necesaria que la democratización de la sociedad civil.

El caso costarricense resulta, pues, interesante para un análisis de las vicisitudes de los procesos de democratización en la región y para su futuro de-

se involucre. Permite captar la existencia de una cierta tensión entre los exponentes de las dos versiones y sus respectivas agendas de cambio, mientras que con sus propuestas escapan a la posibilidad de hallar un camino alternativo de dinamización ante la crisis de parálisis que se vive y agudiza en estos días, según lo señalado anteriormente.

Y se observa entonces a partir de lo apuntado, cómo una falla epistemológica, de enfoque y contenido respecto del problema, hace a las propuestas antedichas, si no inválidas del todo, al menos limitadas y omisas en un punto crucial que tiene que ver con la estructura material y funcional real del Estado de cara a la ciudadanía y a los proyectos de reforma social y económica, todos ellos conducentes en el mejor de los casos a lograr mayores niveles de libertad, equidad y bienestar para las mayorías sociales. Por el momento nótese cómo las tres concepciones de democracia examinadas al principio, con posiciones relativamente polares, mantienen una plena coincidencia en el plano de la definición puramente instrumental de la democracia: la democracia apreciada siempre como un medio para obtener determinados resultados, o como instrumento puente para cumplir con ciertas funciones en la esfera de la sociedad civil o en la construcción de una ciudadanía autónoma, dejando muy de lado la consideración de la estructura y el papel que ha tenido y tiene la matriz Estadocéntrica con sus aparatos, dentro del proceso de la democratización.

No se debe perder de vista en ningún caso el hecho de que la democratización, vista como un proceso o proyecto histórico, se organiza comúnmente desde los aparatos de un modelo de Estado determinado, siempre con el propósito de que la sociedad civil por su medio, elija los gobernantes y opte por algún tipo de proyecto de baja o alta intensidad ideológica y programática. Esto lo indicó con claridad anteriormente Torres Rivas, con su metáfora de la democracia puente. No obstante, el análisis no debe detenerse en medio del puente o al borde de sus extremos, donde apenas se tocan los linderos que delimitan el Estado y la sociedad civil. Es, por así decirlo, necesario pasar ese puente y penetrar al interior de la trama estatal, profundizar en lo que existe y dimana desde sus adentros dominados por las formas y prácticas del centralismo antidemocrático de tradición ibérica. Entonces –y sólo entonces– será posible captar la extensa base que sostiene al edificio, y no sólo ver la parte cercana al puente donde se concentran los mecanismos puramente electorales, institucionales o jurídicos. Algo parecido debiera hacerse al otro lado, donde la sociedad civil se conecta por su lado con el puente por medio de la red de grupos de movilización electoral, la cual no debe confundirse con los andamiajes y bases de sustentación estructurales, donde se levanta la pared de la estratificación socioocupacional, la estructura de clases como trasfondo, y el conjunto contradictorio de las fuerzas y movimientos en pugna por la hegemonía y el control del Estado.

Se supone, de ese modo, sin mayor consideración y muy acriticamente, que bajo condiciones en las cuales y a pesar de muchos obstáculos aún avanza uno u otro proyecto –sea liberal o reformista, sea socialdemócrata o socialcristiano, pero siempre dentro de un esquema de bipartidismo de baja polarización y con alguna propensión al desgaste como pareciera ser su tendencia actual (Rovira, 1998)–, el Estado alcanza su prototipo de Estado democrático liberal o de Estado democrático social de derecho, siempre y cuando permita elecciones libres y competitivas, con ciertas dosis de satisfacción de las necesidades de las grandes mayorías sociales. Claro está, que en todos los casos la política democrática que se ejecuta en el puente metafórico que algunos creen percibir entre Estado y sociedad civil, la política democrática de ese Estado deberá operar siempre dentro de limitaciones obvias, impuestas por el sistema económico de la sociedad civil, de corte esencialmente capitalista en este y en los demás casos que aquí interesa tener bajo la mira. Se sabe, no obstante, que ese sistema en Costa Rica ha sido relativamente flexible en materia de fijación de sus límites, lo cual ha permitido a las élites gobernantes fluctuar históricamente desde la adopción de políticas liberales (siglo XX) y neoliberales (último cuarto del siglo XX y aún en auge), hasta llegar a alguna versión intervencionista o providencial de Estado Benefactor o de capitalismo de sector público (años cuarenta a setenta del siglo recién pasado).

La pregunta final que resalta es esta: si podrá la democracia en Costa Rica, en medio de la persistente crisis de intransitabilidad, seguir mostrando esa tradicional elasticidad o se inclinará según el rumbo que le fije al sistema una emergente y poderosa coalición de intereses y tecnócratas que ha invadido la política y que busca dominarla para sujetar más y más los intereses del Estado a los de la empresa privada, instalando los de esta como intereses corporativos en el interior del propio aparato estatal, vía concesiones, alianzas estratégicas o privatizaciones de hecho o de derecho. De ese modo, cabría preguntarse además, si lejos de transformarse, la jerarquía de poderes establecidos (incluyendo los del Estado), estaría pasando de lleno a una coalición neoconservadora de intereses privatistas y corporativos, a punto de instrumentar en su provecho la estructura y el funcionamiento del sector público, en detrimento de los intereses de la ciudadanía y de las mayorías sociales.

La anterior disyuntiva favorece a las tradiciones centralizadoras y elitistas que prevalecen en Costa Rica dentro y fuera de los aparatos del Estado, y tiene su explicación cuando los proyectos que se imponen buscan tan sólo forjar un sistema de libertades individuales limitadas o un “reino de la libertad” para la sociedad y para una ciudadanía que lejos estaría de ser autónoma como lo requiere el modelo de la democracia regimentalista de Castoriadis. Pero en todo caso, se trataría de una realidad en medio de fuertes carencias colectivas, provenientes del “reino de la necesidad”, representado por infinidad de desi-

gualdades, mucha pobreza e ignorancia, sostenidas por medio de mecanismos jerárquicos que enlazan cada vez con más fuerza al Estado y sus aparatos con poderosos grupos de interés de la clase dominante. Quedarían siempre intactos los mecanismos de la dominación Estadocéntrica, vertical y burocrática, provenientes del pasado y que siguen como un fantasma recorriendo los repertorios de la acción política de tirios y troyanos.

El presente y el futuro de la democracia en Costa Rica y otros países del área, requiere de renovados planteamientos y opciones, capaces de contribuir a que la sociedad civil penetre los aparatos burocrático autoritarios y sus coaliciones, mediante distintos mecanismos y en distintas fases de la implementación de las políticas públicas, fases que van desde la formulación o diseño de políticas, programas y proyectos, hasta su ejecución y evaluación.

NOTAS

1. Tratadistas contemporáneos como Robert Dahl con su concepto de "poliarquía" o democracia elitista consolidada, calzan bien dentro de esta corriente procedimental o metódica (Dahl, 1971), lo mismo que es compatible con el de "democracias delegativas" introducido recientemente por Guillermo O'Donnell (O' Donnell, 1992) para referirse a modelos presidencialistas/elitistas comunes en América Latina, con bajo contenido liberal e institucional, poco o ningún control ciudadano, y bajos o nulos niveles de legalidad y autonomía de los poderes públicos.
2. Para una discusión sobre estas tesis, cf. Dietrich Rueschemeyer *et al.*, 1992; y L. Diamond y M. F. Plattner (Editors), 1993.
3. Puede consultarse al respecto las siguientes fuentes, aunque el concepto de sociedades estatistas como tal, ha sido poco elaborado con referencia a los aspectos histórico-estructurales y sobre todo a las implicaciones políticas y prácticas contemporáneas del concepto: Claudio Véliz, 1980; Timothy J. Power, 1997; S. Haggard y R. Kaufman, 1995; Guillermo O' Donnell, 1993a; y Peter Evans, 1996. También son relevantes las tesis de Göran Therborn (Therborn, 1979).
4. El autor había notado el avance de este tipo específico de crisis en un trabajo publicado en el año 1983 (Vega Carballo, 1983b).
5. Al respecto pueden examinarse dos análisis relevantes, muy ilustrativos en este respecto de Carlos Sojo (Sojo, 1995 y 1999).

BIBLIOGRAFÍA

- CASTORIADIS, Cornelius
1988a *El ascenso de la insignificancia*. Madrid: Ediciones Cátedra.
1988b "De l' autonomie en politique: l'individu privatisé", en *Le Monde Diplomatique*, febrero.
- CAVAROZZI, Marcelo
1994 "Politics: A Key for the Long Term in Latin America", en W.C. Smith *et al.*, *Latin American Political Economy in the Age of New Liberal Reform*. Miami: University of Miami Press.
- DAHL, Robert
1971 *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- DIAMOND, L. y PLATTNER, M.F. (Editors)
1993 *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- EVANS, Peter
1996 "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, (140).
- FONT FÁBREGAS, Joan
1998 "Las derechas centroamericanas: del anticomunismo al neoliberalismo", en Ana Sofía Cardenal y Salvador Martí i Puig (Compiladores), *América Central, las democracias inciertas*. Barcelona: Editorial Tecnos-Universidad Autónoma de Barcelona, 109-150.
- GALBRAITH, John Kenneth
1967 *The New Industrial State*. New York: Signet Books.
- HAGGARD, S. y KAUFMAN, R.
1995 *Political Economy of Democratic Transitions*. New Jersey: Princeton University Press.
- JAGUARIBE, Helio
1964 *Desarrollo económico y desarrollo político*. Buenos Aires: EUDEBA.
- KLIKSBERG, Bernardo
1984 "La reforma administrativa en América Latina: una revisión del marco conceptual", en Óscar Oszlak (Compilador), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 459-492.
- LEFORT, Claude
1984 "¿Qué es la burocracia?", en Óscar Oszlak (Compilador), *Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 17-51.

LINZ, Juan

1987 *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.

LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (Editores)

1994 *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

LIZANO FAIT, Eduardo

1999 *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica, 1982-1999*. San José: Academia de Centroamérica.

O'DONNELL, Guillermo

1993a "Estado, democratización y ciudadanía", en *Revista Nueva Sociedad*, (128), 62-87
1993b "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems", en *World Development*, 21, (8)..

1992 "Transitions, Continuities, Paradoxes," en S. Mainwaring (Editor), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Illinois: University of Notre Dame Press, 17-56.

OSZLAK, Óscar (Compilador)

1984 *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

PEELER, John A.

1985 *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

POWER, Timothy J.

1997 "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World", en *Comparative Political Studies*, 30, (2).

ROVIRA MAS, Jorge

1998 "Elecciones Generales en Costa Rica: Primero de febrero de 1998", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (19), 9-70.

1983 *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*. San José: Editorial UNED.

RUESCHEMEYER, Dietrich *et al.*

1992 *Capitalist Development and Democracy*. Oxford: Polity Press.

SCHUMPETER, Joseph

1968 *Capitalismo, socialismo, democracia*. Madrid: Editorial Aguilar.

SOJO, Carlos

1999 *Democracias con fracturas: gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*. San José: FLACSO.

1995 "En el nombre del padre: Patrimonialismo y democracia en Costa Rica", en Manuel Rojas y Carlos Sojo, *El malestar con la política*. San José: FLACSO.

THERBORN, Göran.

1979 "The Travail of Latin American Democracy," en *New Left Review*, (113-114), 71-109.

TORRES RIVAS, Edelberto

1993 "América Latina: gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis", en *Nueva Sociedad*, (128), 88-101.

VEGA CARBALLO

1983a *Orden y Progreso. La Formación del Estado Nacional en Costa Rica, 1821-1930*. San José: Editorial del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

1983b "Breves reflexiones sociológicas sobre la crisis actual de Costa Rica", en Jorge Rovira Mas (Compilador), *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*. San José: EUNED, 125-133.

1982 *Poder Político y Democracia en Costa Rica*. San José: Editorial Porvenir.

1972 *La Crisis de los Partidos Políticos Tradicionales*. San José: Publicaciones de la Academia Costarricense de Bibliografía.

VÉLIZ, Claudio

1980 *The Centralist Tradition of Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.

¿PARLAMENTARISMO O PRESIDENCIALISMO?

Rubén Hernández Valle

INTRODUCCIÓN

Para resolver los problemas derivados de nuestra actual forma de gobierno algunos políticos menores han sugerido que cambiemos el régimen presidencialista por uno parlamentario. Inclusive el Partido Liberación Nacional (PLN) se hizo eco de esta inquietud y la adoptó como una de las principales decisiones en su último congreso ideológico.

Esta propuesta debe ser analizada con detenimiento, con el fin de establecer si constituye una opción válida para resolver aquellos problemas.

PROBLEMAS DEL SISTEMA POLÍTICO VIGENTE

La crisis del principio de la división de poderes en la democracia de partidos

Como ha puesto de relieve acertadamente un autor español: “El Estado de partidos no es producto de teoría alguna, sino de la práctica sin teoría, consecuencia del monopolio de la vida política por partidos fuertemente organizados y disciplinados”.

Esta impronta de los partidos en la vida pública ha implicado, en la praxis, una profunda transformación del principio de división de poderes en su versión clásica. Dado que la nuestra es una típica democracia de partidos, es necesario que profundicemos acerca de las causas y consecuencias que ha tenido la inserción de los partidos políticos en nuestra realidad política y gubernamental.

a) La desnaturalización de la función de los partidos políticos

El primer fenómeno que incide de manera decisiva sobre la vigencia efectiva del principio de la división de poderes en nuestro ordenamiento, lo consti-

tuye la desnaturalización de la función que deben cumplir los partidos políticos en una democracia operante. Sobre las causas de tal desnaturalización en nuestro ordenamiento encontramos factores tanto jurídicos como de orden político, los cuales pasamos a analizar de inmediato.

- Sistema de elección de los diputados

El Código Electoral consagra el monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos para la elección de cargos electivos. Esta disposición impide la presentación de papeletas independientes, lo cual implica que quienes llegan a ejercer el cargo de diputados están comprometidos, en alguna medida, con el partido que los postuló.

Por otra parte, nuestro sistema electoral es de lista cerrada, pues el elector debe votar por la lista completa de un determinado partido, sin que tenga la posibilidad de escoger entre varias o añadir nuevos nombres a la de sus preferencias. De esa forma el elector ejerce un auténtico derecho de adhesión antes que de elección, pues se ve constreñido a votar por los candidatos que los partidos políticos le imponen sin su participación.

- Burocratización de los partidos

La total ausencia de democracia interna en el seno de nuestros partidos ha prolijado su creciente burocratización, degenerando en auténticas maquinarias electorales. En efecto, ningún estatuto interno de nuestros partidos prevé la posibilidad, como lo exigen los postulados de una auténtica democratización interna, de que sus dirigentes sean elegidos popularmente, es decir, por todos los miembros del partido y no por pequeñas cúpulas como sucede actualmente.

Consecuencia de lo anterior, se impide la renovación periódica de la dirigencia, lo que ha permitido que una pequeña minoría se haya enquistado dentro de ella para dominarla a su libre antojo desde hace muchos años, sin ningún control de las bases.

Tampoco existen prohibiciones para que sus más altos dirigentes –presidente, secretario nacional y tesorero del directorio político– realicen proselitismo electoral interno mientras ejerzan sus cargos. También se echan de menos disposiciones que les prohíban aspirar a candidaturas para cargos de elección popular por un período no menor de dos o tres años después de haber cesado en sus funciones, a fin de evitar que el ejercicio de los altos puestos de dirigencia partidaria se convierta simplemente –como ha sido hasta la fecha– en el trampolín para controlar la maquinaria electoral del partido y para futuras aspiraciones electorales.

En los estatutos internos de nuestros partidos no existen tampoco disposiciones que garanticen igualdad de condiciones en cuanto a financiamiento y propaganda de los precandidatos que participan en las elecciones internas, lo que se ha traducido, en la praxis, en la hegemonía del que cuenta con mayores medios económicos para ello. De ahí que las elecciones internas sean casi siempre ganadas no por los más capaces, sino por los mejor financiados.

En síntesis, nuestros partidos políticos, sin excepción, carecen de instrumentos jurídicos y de medidas políticas que garanticen que la escogencia de sus dirigentes y de sus candidatos a cargos de elección popular se realicen en igualdad de condiciones para todos los aspirantes y con participación real, no sólo nominativa, de las bases.

La ausencia de tales mecanismos ha conducido a que sus cúpulas se hayan progresivamente burocratizado. Por ello, la principal finalidad de la dirigencia ha sido la persecución de sus intereses personales, con detrimento evidente de los del partido y, sobre todo, de los de carácter nacional.

La conclusión evidente es que en el interior de los partidos políticos costarricenses no existe una auténtica democratización, que permita garantizar que la escogencia de los dirigentes internos, la designación de los candidatos a puestos de elección popular y la determinación de la plataforma política sean el resultado de la voluntad mayoritaria y libremente expresada de los miembros del partido y no la imposición de las cúpulas económicas y/o políticas que los controlan.

- La dimensión personalista de los partidos

El otro fenómeno imperante en nuestra política es la dimensión personalista de los partidos.

Hasta el momento, con excepción tal vez del Partido Comunista en sus años de oro, los partidos políticos costarricenses han pecado por el divorcio absoluto entre sus proclamas ideológicas y su praxis gubernativa.

En efecto, ninguno de los dos partidos mayoritarios ha sido coherente entre su acción política y lo que expresan sus postulados programáticos. Con leves excepciones siempre han gobernado de espaldas a lo que prometieron en campaña. Su acción política se ha centrado más bien en resolver los problemas coyunturales sin ninguna visión sobre el conjunto y las causas estructurales que los producen.

De ahí que las campañas se basen fundamentalmente en la exaltación de las supuestas bondades políticas, académicas, intelectuales y morales del candidato antes que en la presentación de los programas que eventualmente desarrollarían en el gobierno, en caso de que resultaren vencedores.

En la propia praxis electoral este divorcio entre el partido y la exaltación propagandística de las supuestas virtudes del candidato presidencial, se refleja en que aquellos siempre obtienen más votos para presidente que para diputados.

En el ámbito popular, la gente tiende a identificar el gobierno con el presidente, lo cual demuestra que inclusive en el inconsciente popular los programas de los partidos carecen de importancia, pues los electores siempre terminan votando por las supuestas virtudes del candidato de turno.

Este fenómeno psicológico del elector costarricense explica, en alguna medida, el porqué ninguno de los dos partidos mayoritarios haya podido mantener una hegemonía electoral más allá de dos períodos consecutivos, pues existe un porcentaje importante de electores (alrededor del 20%) que vota indistintamente por cualquiera de ellos, dependiendo de cuál de los candidatos le parezca "más virtuoso".

Lo cierto es que cada gobierno lleva siempre la impronta del presidente, con total prescindencia del partido que lo eligió. Inclusive en más de una ocasión ha habido un divorcio total entre el partido vencedor en las elecciones y el presidente en ejercicio, como ocurrió, de manera evidente, durante la administración Carazo Odio (1978-1982).

Los programas electorales no siempre reflejan la ideología que supuestamente sustenta el partido, lo cual hace que su eventual labor gubernativa entre a menudo en contradicción con el pensamiento y los sentimientos de sus bases.

Por otra parte, los gobernantes raramente ejecutan sus programas de gobierno, lo que implica una ruptura con sus electores. Este fenómeno se traduce en la rápida pérdida de consenso popular, inclusive entre quienes votaron a favor suyo.

De lo dicho puede concluirse que una de las características de nuestro régimen político es el alto contenido personalista de nuestros gobiernos, quienes ejercen el poder al margen de la ideología y de los programas de los partidos que los eligieron.

- La disciplina partidista en la Asamblea Legislativa

Paradójicamente, aunque la ideología y los programas de los partidos políticos nacionales raramente se ejecutan durante el ejercicio del gobierno, en la Asamblea Legislativa ha existido, sobre todo en los últimos años, una creciente disciplina partidista, tanto dentro del grupo afín al gobierno, como en los que se le oponen.

Esta disciplina parlamentaria se estructura, en el caso del partido gobernante, para defender los proyectos de ley que interesan al Ejecutivo y, en el caso de los de oposición, para impedir que las iniciativas legislativas de origen gubernamental sean aprobadas.

En otros términos, la disciplina partidaria se agota exclusivamente en el apoyo o en la oposición a los proyectos de ley emanados del Poder Ejecutivo, lo que en el fondo constituye la transferencia al seno legislativo de la lucha electoral de la última elección y en la abierta preparación para la próxima. Los diputados oficiales luchan por imponer sus proyectos contra viento y marea, en tanto que la oposición tiene como único objetivo obstaculizar la acción del gobierno para debilitar electoralmente al partido en el poder.

Concluyendo, la disciplina parlamentaria se ejerce exclusivamente por razones electorales en el caso de la oposición, y de apoyo irrestricto al Poder Ejecutivo por parte de los diputados de gobierno, aunque tales proyectos sean abiertamente incompatibles con lo ofrecido a los electores durante la campaña.

Por ello el debate parlamentario no sirve ya para la persuasión recíproca, que es su esencia clásica, sino para definirse frente al electorado. Es decir, el debate se ha convertido en una mediación para el control de los electores.

Por todas las razones indicadas nuestros partidos han dejado de ser los intermediarios necesarios entre el electorado y el ejercicio del poder estatal, con el fin de ejecutar su ideología por medio de sus órganos, para convertirse exclusivamente en maquinarias electorales.

- b) El papel fundamental de los medios de comunicación

Para nadie es un secreto el papel preponderante que juegan los medios de comunicación en el mundo moderno.

La formación de la opinión pública se realiza mediante un bombardeo constante y continuo de informaciones, interpretaciones y comentarios sobre los hechos que ocurren cotidianamente no sólo en el ámbito estatal sino también en la sociedad civil.

En el mundo moderno los medios de comunicación cumplen tres funciones básicas: a) de información; b) de integración de la opinión y c) de control del poder político.

En primer lugar, la misión por antonomasia de los medios de comunicación estriba en informar sobre los hechos y acontecimientos que ocurren en el mundo externo. Para ello, recurren a varios canales, tales como las agencias noticiosas, sus propios reporteros, los boletines de prensa, etcétera.

En segundo término, los medios de comunicación realizan una importante función integradora, ya que coadyuvan en la formación y articulación de la "opinión pública", con relación a los acontecimientos del mundo exterior. Esta función consiste en unificar la pluralidad de opiniones particulares en una gran corriente de opinión, estimulando de esa manera la integración social.

Finalmente, cumplen una función de control respecto del poder público, en el sentido de que se convierten en permanentes guardianes de la honradez y

del correcto manejo de los asuntos públicos. En efecto, las informaciones constantes que brindan sobre las actividades públicas evitan abusos y actos de corrupción, porque mantienen movilizados a los diferentes grupos de la sociedad civil contra aquellos funcionarios que tienden a utilizar sus cargos para fines espurios.

Desde el punto de vista del ejercicio del poder estatal esta participación beligerante de los medios de comunicación sobre la actividad de los gobernantes introduce un importante elemento de control extrajurídico y fuera del marco institucional en que aquél es ejercido.

Evidentemente esta función de control condiciona, de manera importante, las relaciones entre los distintos poderes estatales, dado que, en numerosas ocasiones, los actos de un determinado órgano son el producto de la reacción inmediata –de ataque o defensa– ante el control ejercido por los medios de comunicación sobre otra institución estatal.

Dentro de esta óptica, recordemos que el célebre caso Watergate en Estados Unidos que culminó con la caída del entonces Presidente Nixon, fue el resultado de una investigación periodística del Washington Post. En este caso concreto, un acto de control de un medio de comunicación llevó a que los órganos legislativos de los Estados Unidos iniciaran un proceso de *impeachment* contra el Presidente, lo que obligó a éste a dimitir antes de ser condenado.

Las transformaciones del principio de división de poderes en las relaciones entre los distintos poderes del Estado

Hoy día es una verdad evidente que dentro del Estado costarricense el impulso político está en manos del Poder Ejecutivo. De ahí que seguir calificando a la Asamblea Legislativa como “el primer poder de la República” no deja de ser una ironía. Por consiguiente, es conveniente analizar las transformaciones sufridas por el principio de división de poderes en las relaciones entre los poderes políticos del Estado (Legislativo y Ejecutivo) y luego entre éstos y el Poder Judicial.

a) La transformación del principio de división de poderes en la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo

La primera observación que debe formularse es que la Asamblea Legislativa se ha debilitado considerablemente, lo cual puede ser constatado desde varios puntos de vista.

- La definición de la ley por sus caracteres formales

Para comenzar y por exigencias propias del Estado Social de Derecho, la ley ya no se define por su contenido estructural (general y abstracta), sino simplemente por un elemento formal: el procedimiento por el que se dicta. De esa forma, hoy día numerosos actos, que son materialmente de naturaleza administrativa, adquieren la jerarquía propia de la ley por el simple hecho de ser aprobados mediante el procedimiento legislativo previsto en el artículo 124 de la Constitución.

Esta transformación del concepto de ley, aparte de rozar abiertamente con el principio de igualdad ante la ley, hace imposible, en numerosos casos, el control jurisdiccional de la misma norma así como de sus actos de aplicación. Con ello se hace nugatorio uno de los postulados fundamentales del Estado de derecho: el control de los actos estatales tanto por razones de legalidad como de constitucionalidad.

En efecto, no debemos olvidar que el Estado de derecho se justifica no por los fines que persigue, sino más bien por la existencia de una estructura dirigida a protegernos contra los abusos y excesos del poder de los gobernantes de turno, por más bien intencionados que sean. En el Estado moderno tales mecanismos de protección se articulan a través de la existencia de dos tipos de controles: el control de legalidad que ejercen los tribunales contencioso-administrativos y los constitucionales que arbitran los órganos de la justicia constitucional.

Tales controles no pueden ser ejercidos eficazmente si las leyes no son generales y abstractas, pues en el caso de las leyes individuales la actuación de la administración se circunscribe a ejecutar materialmente el mandato contenido en la norma, sin que técnicamente exista una aplicación de la ley, actividad que exige ponderación de los supuestos de hecho a los que debe aplicarse la disposición normativa.

Igual sucede con el control de constitucionalidad, en el que el juez competente se ve incapacitado para apreciar si la disposición legal examinada incluye situaciones que, en atención a su finalidad, deberían haber quedado excluidas de la regulación, o, por el contrario, si otras situaciones debieron haberse incluido, o si existe proporcionalidad entre las diferencias de hecho que toma en cuenta para establecer una regulación diferenciada.

En consecuencia, la ley, expresión por antonomasia de la función legislativa, ha perdido sus notas esenciales para transformarse simplemente en un acto que otorga una determinada jerarquía normativa a mandatos específicos y con destinatarios determinados.

Por tanto, hoy día no hay diferencia sustancial entre una ley y un acto administrativo, los cuales conforme al principio de la división de poderes, deberían tener una estructura y una naturaleza jurídica totalmente diversa, pues la

primera cumple una función reguladora en tanto que el segundo debe limitarse a aplicar lo dispuesto por una norma previa que lo habilite.

En nuestro ordenamiento son cada día más numerosas las leyes de contenido específico, amén de la pléyade de “normas atípicas” que, a pesar de su evidente inconstitucionalidad, se siguen alegremente incluyendo en los presupuestos de la República.

- La determinación de la agenda legislativa

El otro fenómeno evidente que trastoca el principio de división de poderes es la injerencia directa o indirecta del gobierno para establecer la agenda del parlamento. Este no es un problema exclusivo de Costa Rica, pues en la mayoría de los ordenamientos es el gobierno el que fija directamente el orden del día del órgano legislativo, por lo que éste prácticamente sólo conoce proyectos que son del interés de aquél.

En Costa Rica tal realidad es evidente, además de que encuentra fundamento normativo expreso. Por ejemplo, el período de sesiones ordinarias –que es en el único en que tienen iniciativa legislativa los diputados– es apenas de seis meses, lo cual, en la praxis, se reduce a tres, pues el segundo período –entre el primero de setiembre y el treinta de noviembre– se dedica casi exclusivamente al trámite y discusión de la Ley de Presupuesto, que es una ley de iniciativa del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, durante los períodos de sesiones extraordinarias sólo se pueden conocer de aquellos asuntos que incorpore el Poder Ejecutivo en el respectivo decreto de convocatoria, con lo cual se evidencia que la Asamblea fundamentalmente discute y aprueba proyectos de ley de iniciativa gubernativa. Es raro que la Asamblea apruebe un proyecto de ley que haya surgido de una iniciativa diputadil.

La conclusión es obvia: la Asamblea Legislativa, por lo general, sólo aprueba los proyectos de ley que interesan al Poder Ejecutivo, lo que la ha terminado convirtiendo en un apéndice de éste. Lo anterior se vuelve más evidente si tomamos en cuenta, como lo indicamos antes, que existe una alta disciplina parlamentaria, por lo que los diputados de gobierno, salvo calificadas excepciones, siempre votan las iniciativas del Ejecutivo, aunque no estén totalmente de acuerdo con ellas.

- La desnaturalización de la función de control político

La misma función de control político se ha desnaturalizado en perjuicio de la propia Asamblea Legislativa.

Las comisiones especiales de investigación, al ser nombradas por el plenario de la Asamblea, resultan siempre mayoritariamente integradas con diputados del partido que cuenta con más escaños, que siguiendo nuestra praxis política de los últimos cincuenta años con algunas excepciones, ha resultado ser en general el partido oficialista.

En la praxis, tales comisiones, salvo cuando entran en negociaciones con los diputados de la oposición porque el asunto investigado involucra a miembros de ambos partidos, como ocurrió en los casos del Banco Anglo Costarricense y en el del Banco Internacional de Costa Rica (BICSA), no establecen nunca responsabilidades respecto de los funcionarios investigados. Y no lo hacen simplemente porque, dada la disciplina de partido imperante en su seno, no pueden recomendar sanciones contra miembros del Poder Ejecutivo, que lógicamente pertenecen a su propio partido político.

La conclusión es que el control político que se ejerce por medio de las comisiones de investigación legislativa carece hoy día de sentido y efectividad, pues es arbitrado por miembros del mismo partido gobernante. Es decir, el mecanismo se utiliza, tal y como está concebido, para que los disputados de la bancada mayoritaria investiguen supuestos actos irregulares de sus copartidarios, lo cual resulta a todas luces utópico.

De lo dicho se concluye que la Asamblea Legislativa ha claudicado en una de sus funciones fundamentales, como es la de control político, la cual es ejercida por el mismo partido al que pertenecen los que deben ser investigados. El contrapeso que tal actividad debe suponer según el principio de división de poderes no existe en la práctica, no sólo por una errónea regulación normativa, sino también por la existencia de una férrea disciplina partidista que prevalece en el interior de la Asamblea Legislativa.

El total sometimiento que se ha producido en nuestro ordenamiento de la Asamblea Legislativa al Poder Ejecutivo, ha dejado sin efecto el control consustancial que existe en todo régimen presidencialista por la separación efectiva entre ambos poderes y su control recíproco.

Nuestro sistema de gobierno descansa hoy día casi exclusivamente en el control electoral, pues el que resulta del equilibrio institucional, sea el de frenos y contrapesos en que se basa el Estado constitucional moderno, se ha debilitado a tal punto de que es prácticamente inexistente.

Es evidente que la libertad de los ciudadanos corre un enorme riesgo en un sistema político en el que, en la praxis, sólo está garantizada la independencia judicial. Y dado que la labor propia de los jueces es aplicar la ley y si ésta es, en última instancia, la voluntad del órgano ejecutivo, sólo cabe concluir que la preservación de la libertad queda exclusivamente librada al control de constitucionalidad que ejerce la Sala Constitucional sobre las leyes y los actos del Poder Ejecutivo.

- b) La transformación del principio de división de poderes entre los poderes políticos del Estado y el Poder Jurisdiccional

El principio de la separación de poderes postula la total independencia del Poder Jurisdiccional de los poderes políticos.

Sin embargo, y a raíz de la creación de la Sala Constitucional en 1989 y debido a cierto activismo judicial suyo, se ha producido un peligroso desequilibrio en las relaciones entre los poderes políticos (Poder Ejecutivo y Asamblea Legislativa) y el Poder Judicial.

Hay que enfatizar que todo Estado de derecho, como el costarricense, es por definición Estado Jurisdiccional de Derecho, por lo que los actos de los poderes públicos deben necesariamente estar sometidos tanto al control de legalidad como de constitucionalidad.

Sin embargo, los poderes políticos deben ser controlados jurídicamente, pero no políticamente, como ha ocurrido en algunas ocasiones con algunas sentencias de la Sala Constitucional.

Por ello conviene recordar que las potestades de los tribunales constitucionales para precisar los alcances de las normas, principios y valores constitucionales encuentran un límite concreto e infranqueable en el principio del pluralismo político. El legislador, en aplicación de este principio, puede desarrollar la Constitución en diversas formas, siempre que todas ellas sean compatibles con la *ratio* de aquella. El juez constitucional, por lo tanto, no puede valorar la discrecionalidad política del legislador para escoger una u otra opción; lo que sí puede y debe hacer es controlar que tal escogencia no viole los límites de la discrecionalidad jurídica.

El principio norteamericano de la *living Constitution* debe entenderse como actualización jurídica del texto constitucional conforme a las coordenadas de tiempo y espacio, no la modificación de sus contenidos materiales, que es una función de naturaleza política y, por tanto, diversa de la función jurídica que compete a los tribunales constitucionales de concretizar el contenido de las normas, principios y valores constitucionales.

En resumen, los límites del poder de interpretar la Constitución están determinados por la condición de órganos constituidos de los tribunales constitucionales, lo que les impide reformar aquella mediante procedimientos diversos de los expresamente autorizados al efecto por el Constituyente.

En última instancia, el problema se resuelve mediante la aplicación del *self restraint* por parte de la Sala Constitucional, de manera de que se autolimita en sus atribuciones y no invada funciones propias de los órganos políticos del Estado.

POSIBLES SOLUCIONES A LA CRISIS QUE VIVE ACTUALMENTE NUESTRO RÉGIMEN POLÍTICO

La transformación del régimen presidencialista en parlamentario

- a) Razones invocadas para transformar el régimen político de presidencialista en parlamentario

Quienes abogan por el establecimiento de un régimen parlamentario en nuestro país esgrimen diversos argumentos que conviene reseñar de manera sucinta.

- Se le confiere continuidad política a los buenos gobiernos

El argumento central estriba en afirmar que el régimen parlamentario permite la continuidad de los buenos gobiernos, puesto que mientras éstos gocen de la confianza del parlamento se pueden mantener indefinidamente en el poder. Se citan los casos de Helmut Kohl en Alemania y de Felipe González en España, entre otros. *A contrario sensu*, el sistema permite también que los malos gobiernos sean reemplazados antes del vencimiento del respectivo período constitucional, lo cual es imposible en los regímenes presidencialistas, lo que representa una evidente ventaja.

Este argumento es apenas parcialmente cierto, pues los gobiernos de larga duración, como lo demuestra la historia reciente, terminan por producir corrupción. Los mismos ejemplos de González y Kohl son pruebas irrefutables de que quien ejerce el poder por mucho tiempo tiende a abusar de él. Es decir, está demostrado históricamente que la existencia de gobiernos por largos períodos termina por corromper a los partidos gobernantes.

En segundo lugar, salvo que exista un sistema partidista rígido o alianzas políticas muy fuertes, la regla del sistema parlamentario es más bien la contraria: la inestabilidad. Baste con citar la IV República Francesa y el caso italiano de la posguerra, sobre los cuales volveremos más adelante con mayor detalle.

En cuanto a que el régimen parlamentario permite reemplazar fácilmente a los malos gobiernos es posiblemente el único argumento valedero en favor de la instauración de un régimen parlamentario. Sin embargo, este argumento positivo en su favor cede ante los problemas estructurales y eventualmente coyunturales que presenta el régimen parlamentario como veremos más adelante.

- Se crea la carrera parlamentaria

El segundo argumento es que el régimen parlamentario permite la existencia de la carrera parlamentaria, lo que implica la profesionalización del órgano legislativo.

Este es un argumento que ni siquiera debería traerse a colación, puesto que la existencia de la carrera parlamentaria no es incompatible con el régimen presidencialista, como lo demuestra el caso de los Estados Unidos de América.

- Se terminaría con los personalismos en la política costarricense

El tercer argumento es que el régimen presidencial prohija el establecimiento de personalismos que no son convenientes; en cambio, el régimen parlamentario permite la consolidación de partidos ideológicamente consistentes.

La experiencia política desmiente totalmente este tercer argumento, por cuanto en los regímenes parlamentarios se producen también tantos personalismos como en los presidencialistas. En realidad el fenómeno del personalismo en la política obedece más bien a razones de liderazgo. Es decir, siempre que haya un líder carismático, independientemente del régimen de gobierno adoptado, se puede producir el fenómeno del personalismo en la política. Recuérdese, a manera de ejemplos, los casos de Churchill, De Gaulle, Kohl, Felipe González, para sólo citar algunos muy conocidos de “caudillos” en gobiernos parlamentarios.

La ideologización de los partidos, por otra parte, como lo demuestra la ciencia política, es un fenómeno más bien de carácter cultural. Europa ha llevado siempre la antorcha en esta materia a lo largo de los últimos dos siglos. En Estados Unidos, como es sabido, ha prevalecido el pragmatismo antes que las ideologías y en América Latina hemos vivido una curiosa mezcla de ambos elementos, pues durante determinados períodos hemos tenido partidos sólidamente ideológicos (sobre todo los antiguos partidos comunistas antes de la caída del Muro de Berlín), alternados con otras etapas en las que ha prevalecido el caudillismo demagógico (peronismo, varguismo y toda la plétora de dictadores y militares de pacotilla que han gobernado por largos períodos nuestros países).

- Existen mecanismos de control político más eficientes sobre el gobierno y, de esta forma, se evita la concentración excesiva de poder

Este argumento se sustenta en un elemento estructural del régimen parlamentario: como los miembros del gobierno forman parte simultáneamente del parlamento, resulta más fácil ejercer mecanismos de control sobre el órgano eje-

cutivo a través de las horas de preguntas, las interpelaciones ministeriales, las comisiones de investigación y, eventualmente, los votos de censura.

Digamos, para comenzar, que los mecanismos de control político no son exclusivos del régimen parlamentario. Ejemplo: las comisiones especiales de investigación existen en Estados Unidos desde hace mucho tiempo y su eficacia ha sido muchísimo mayor que la que han tenido en los regímenes parlamentarios europeos.

Por otra parte, la existencia de los otros mecanismos de control político no es incompatible con el régimen presidencialista, salvo el voto de censura vinculante, como lo demuestra nuestro sistema de gobierno. Es más, tales mecanismos de control político constituyen instrumentos valiosos para corregir los excesos del presidencialismo, pues tienden a controlar, de manera efectiva, la acción del órgano ejecutivo.

- Las democracias más maduras tienen regímenes parlamentarios

Finalmente, se esgrime el argumento de que las democracias más maduras —como las de Inglaterra, Francia, etcétera— han abrazado la forma parlamentaria de gobierno.

Esta afirmación es parcialmente cierta, pues la democracia más madura y consolidada del mundo —la de los Estados Unidos de América— se rige por un sistema presidencialista de gobierno.

Además, en el caso de Francia, la consolidación lograda por el régimen político a partir de 1958 se debió justamente a la transformación del régimen parlamentario en uno semipresidencialista.

Suiza, que es otra de las democracias más maduras que se conocen, no tiene un régimen parlamentario, sino más bien de tipo directorial. En consecuencia, sólo queda por analizar el gobierno de gabinete inglés.

El caso inglés se explica por varias razones: primero, es la cuna del parlamentarismo, donde nació no como una creación doctrinaria, sino más bien como el resultado de la evolución de doscientos años de su praxis política e institucional. Además, la estabilidad del régimen se ha mantenido gracias a la existencia de un rígido bipartidismo, salvo durante los primeros años del siglo pasado, en que, inclusive, al consolidarse un tercer partido, el régimen inglés vivió momentos de seria crisis institucional.

- b) Inconvenientes de la propuesta de transformación

Por otra parte, además de que los argumentos indicados por los propulsores del régimen parlamentario carecen de sustento sólido, como ha quedado de-

mostrado, existen otras razones históricas y políticas que desaconsejan totalmente la implantación de un régimen parlamentario en nuestro país.

- La experiencia en el continente europeo

La experiencia de los regímenes parlamentarios, con excepción del de Inglaterra, nos demuestra que es un sistema que presenta una serie de inconvenientes estructurales que producen, como resultado final, una ingobernabilidad del respectivo país.

Veamos algunos ejemplos históricos en diferentes países europeos: Francia, Italia, Alemania, Austria y España. Creo que esta muestra es suficientemente representativa para demostrar los problemas estructurales del régimen parlamentario.

El parlamentarismo francés fue considerado por los teóricos como el prototipo del parlamentarismo clásico. Pues bien, a lo largo de 65 años de la III República hubo más de 100 gobiernos y durante la IV República (1946- 1958) hubo más de 25 gobiernos. Esta inestabilidad del régimen parlamentario llevó a los constituyentes de 1958, bajo la guía del general De Gaulle, a establecer un régimen semipresidencialista, en que el jefe de Estado es de elección popular directa al igual que en los regímenes presidencialistas, además de que es el eje político del Estado francés moderno.

Italia es conocida, durante los últimos 53 años, por vivir en una permanente inestabilidad política. Los gobiernos se suceden unos a otros en forma vertiginosa, según vayan cambiando las alianzas en el interior del parlamento. Por ejemplo, Silvio Berlusconi en 1994, con el apoyo de los ex fascistas y de la Liga del Norte, llegó al poder con una lujosa mayoría parlamentaria. Sin embargo, seis meses después, tanto la Liga del Norte como un pequeño partido de origen democristiano se aliaron con el centro izquierda para darle un voto de censura, lo que lo obligó a renunciar.

El presidente Scalfaro, en vez de convocar nuevamente a elecciones, nombró un primer ministro de transición que era apoyado por la coalición de centro izquierda, el cual se mantuvo en el poder hasta 1996, es decir, por dos años, sin contar con el apoyo mayoritario del electorado.

Este ejemplo nos demuestra que, bajo determinadas circunstancias, el régimen parlamentario no sólo produce inestabilidad política porque ningún partido o coalición de partidos tiene mayoría suficiente en el parlamento para formar un nuevo gobierno, sino que también prohija que se den auténticos golpes de Estado, irrespetando la voluntad mayoritaria del electorado, permitiendo que se entregue el poder a quien no resultó ni siquiera votado en las elecciones —como sucedió con Lamberto Dini que no era miembro del parlamento— y prefiriendo a los líderes de los partidos que no obtuvieron el consenso mayoritario de los ciuda-

danos en las urnas electorales. O sea que en Italia, en el caso citado, se produjo la paradoja de que los partidos que habían perdido las elecciones terminaron gobernando por el resto del período. Esto es evidentemente antidemocrático.

En España, como es bien sabido, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) dejó el gobierno no porque el Partido Popular (PP) tuviera mayoría absoluta de escaños en el parlamento, sino más bien porque el partido catalán de Jordi Pujol, decidió cambiar su alianza política, porque el partido de Aznar le ofrecía, a cambio de su apoyo político, mayores granjerías para la Comunidad Autónoma Catalana. Es decir, en este caso, la estabilidad del régimen político depende de la paradoja de que una de las Comunidades Autónomas sea satisfecha en sus pretensiones separatistas a expensas del Estado español.

Finalmente, citemos el caso de Alemania. Debido a los problemas que produjo la aplicación del régimen parlamentario consagrado en la Constitución de Weimar (1919), que inclusive permitió que Hitler llegara al poder mediante el absoluto respeto de los mecanismos constitucionales previstos al efecto, la Constitución de Bonn (1949) consagró un modelo de parlamentarismo controlado, en el cual existen mecanismos jurídicos que hacen prácticamente imposible la destitución anticipada del Premier, así como la disolución anticipada del parlamento, que son dos de las características centrales del régimen parlamentario.

De esa forma el régimen parlamentario alemán vigente tiende más hacia un semipresidencialismo que hacia un auténtico parlamentarismo, pues se garantiza la estabilidad del Premier durante todo el plazo de su nombramiento, lo cual es lo típico del régimen presidencialista.

Los ejemplos citados nos permiten extraer varias consecuencias importantes: primera, si el régimen parlamentario no es completamente bipolar, entonces habrá una gran inestabilidad política (III y IV repúblicas francesas y la experiencia italiana de la posguerra).

En segundo término, los partidos se ven obligados a realizar alianzas indeseables o inclusive contrarias a sus postulados ideológicos con tal de gobernar (el Partido Demócrata Cristiano austríaco tuvo recientemente que aliarse con los neonazistas encabezados por Haider, o el caso del Partido Popular español, que prohija la existencia y consolidación de un Estado español centralizado, que tuvo que aliarse con el partido catalán de Jordi Pujol, que aspira a la independencia de Cataluña de España).

Tercero, todos los regímenes parlamentarios terminan operando en la práctica como gobiernos semipresidencialistas, no sólo por razones de su funcionamiento debido a la inexistencia de un régimen bipartidista, sino, además, por razones de liderazgo político. Los primeros ministros terminan actuando como los presidentes de los regímenes presidencialistas. Ejemplos: Tony Blair, Jacques Chirac, Felipe González, Margaret Thatcher, Winston Churchill, Charles De Gaulle, Giulio Andreotti, Bettino Craxi, José María Aznar, etcétera, por

lo que los parlamentos se convierten en meros apéndices del gobierno, listos a transformar en leyes las iniciativas del primer ministro.

En cuarto lugar, algunos países buscan cambiar el régimen parlamentario por uno de tipo semipresidencialista. En Italia se discute la idea desde hace años e inclusive una comisión parlamentaria elaboró recientemente un proyecto de reforma constitucional en que se establecía que la elección del Primer Ministro ya no sería competencia del parlamento sino que, en lo sucesivo, la haría directamente el electorado. En España existe también una viva discusión sobre la necesidad de evolucionar hacia un sistema de gobierno semipresidencialista.

En quinto lugar, bajo determinadas circunstancias, como ocurrió en Italia en 1996, se puede producir un auténtico falseamiento de la voluntad popular, en el sentido de que termina gobernando, por la mayoría del período constitucional respectivo, la coalición de partidos que perdió las elecciones e, inclusive, el jefe de gobierno puede resultar siendo un persona por quien los electores ni siquiera votaron.

- La experiencia política costarricense

En Costa Rica sería muy difícil eliminar el sistema presidencialista, el cual está muy arraigado en nuestro pueblo. Tenemos una praxis prácticamente bicentenario de presidencialismo que ha marcado una impronta cultural en los costarricenses que no puede eliminarse de un día para otro, salvo que existieran razones muy poderosas para ello, las cuales, como hemos visto antes, no existen.

Por tanto, decirle a los costarricenses que en lo sucesivo no elegirán más al jefe del gobierno mediante voto directo, sino que dicha elección la hará el partido político que obtenga la mayoría de curules en la Asamblea Legislativa, constituiría una afrenta intolerable para la mayoría de ellos. Muchos, inclusive, ni siquiera entenderían qué estaría pasando y considerarían que se ha dado un golpe de Estado. En otros términos, una reforma de este género carecería totalmente de apoyo popular.

Por otra parte, dada la tendencia electoral del país durante los últimos 35 años, en que se tiende a resquebrajar el bipartidismo rígido de otras épocas en el seno legislativo, el establecimiento de un régimen parlamentario nos llevaría a la paralización del sistema y a la total ingobernabilidad del país.

Analícemos un poco los números para pensar qué hubiera razonablemente ocurrido durante los últimos gobiernos de haber tenido Costa Rica un régimen parlamentario en vez del presidencialista.

En el período 1966-1970, dado que el Partido Liberación Nacional (PLN) obtuvo la mayoría de los diputados en la Asamblea, pero perdió la Presidencia de la República, si entonces hubiéramos tenido un régimen parlamentario, don

José Joaquín Trejos Fernández no hubiera sido jefe del gobierno. En lugar suyo hubiera gobernado el Lic. Daniel Oduber Quirós.

En el período 1974-1978 el Lic. Oduber Quirós no hubiera necesariamente gobernado, pues perfectamente una alianza entre los partidos Independiente, Renovación Democrática y el Unificación Nacional hubiera permitido un gobierno diferente al del PLN.

Durante la administración Carazo, luego de la segunda legislatura en que el partido gobernante se fragmentó y desapareció como grupo político en la Asamblea Legislativa, se hubiera producido un cambio de jefe de gobierno, pues el PLN al tener mayoría hubiera nombrado a don Luis Alberto Monge a la cabeza del Poder Ejecutivo.

Entre 1994-1998, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) pudo haber gobernado por medio de una coalición con los partidos Unión Agrícola Cartaginés, Agrario Nacional y Fuerza Democrática, llevando al Dr. Miguel Ángel Rodríguez a ejercer el cargo de jefe del gobierno en vez del Ing. José María Figueres Olsen.

Finalmente, en el período actual (1998-2002) el PLN podría estar a la cabeza del Poder Ejecutivo si contara con el apoyo de una alianza de los partidos Fuerza Democrática, Renovación Costarricense y Acción Laborista Agrícola.

Dado que la historia política ha demostrado que la mayoría de nuestros partidos minoritarios no justifica su existencia en razones ideológicas, sino más bien en la búsqueda y obtención de prebendas personales o para sus allegados, o debido a su electorado cautivo, es fácilmente presumible concluir que tales diputados minoritarios ejercerían un poder decisivo en la conformación del gabinete, en el nombramiento del cuerpo diplomático, en la designación de los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas, en la elaboración de los presupuestos nacionales, etcétera, lo cual daría como resultado que el país sería gobernado por los representantes de las minorías y no por los de los partidos mayoritarios. Ello implicaría un auténtico falseamiento de la voluntad popular.

Por otra parte, dada la veleidad demostrada por los partidos minoritarios sería muy posible que se entronizara la inestabilidad política en nuestro país, dado que, en muchos casos, el simple traslado de un diputado de un bando a otro, implicaría la caída del gobierno de turno y la formación de uno nuevo. Es decir, los equilibrios gubernamentales serían sumamente precarios, lo cual nos llevaría directamente hacia la ingobernabilidad. De aquí a que surja el hombre fuerte que resuelva los problemas por arte de birlibirloque no hay más que un paso, como lo demuestra la historia reciente de Perú y Venezuela.

El régimen semipresidencialista

- a) Necesidad de atemperar el excesivo poder concentrado en el Poder Ejecutivo

A pesar de las críticas formuladas a la introducción del régimen parlamentario en Costa Rica, no podemos desconocer que la forma de gobierno vigente presenta graves inconvenientes, tal y como quedó demostrado anteriormente, sobre todo por la excesiva concentración de poder que se ha producido, por vía de la práctica, en el Poder Ejecutivo.

Nos parece, por ello, que deben buscarse mecanismos que atemperen esa excesiva concentración de poder en el Ejecutivo y se restablezca un sano balance entre los dos principales detentadores del poder. Si a eso unimos el hecho de que ya contamos con un adecuado sistema de controles administrativos y jurisdiccionales, tales como la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y la Sala Constitucional, es posible estructurar una forma de gobierno que logre un equilibrio entre la prerrogativa y la garantía, es decir, que el gobierno pueda operar eficientemente, pero con absoluto respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por ello creemos que la solución estriba en crear una especie de gobierno semipresidencialista, lo cual implica, en estos momentos, potenciar y reforzar el papel de la Asamblea Legislativa.

- b) Razones que justifican el fortalecimiento del parlamento como solución del problema

Recordemos con Kelsen que la democracia no puede ser más que parlamentaria, en el sentido de que el órgano central dentro del Estado debe ser el órgano legislativo.

Para ello existen tres razones fundamentales: primero, porque la representación política tiene en el parlamento, por su composición plural y heterogénea, su expresión más fiel; en segundo lugar, porque el control político del gobierno sólo puede realizarse en forma permanente y ordinaria en el órgano legislativo y, en tercer lugar, porque sólo a través de los debates parlamentarios es que las decisiones del poder público pueden alcanzar suficiente legitimación democrática.

Como lo ha demostrado la praxis política de los Estados Unidos, el régimen presidencial sólo puede funcionar correctamente con un órgano legislativo fuerte.

En nuestro país, dada la debilidad del órgano legislativo, su papel ha sido sustituido por la Sala Constitucional en algunos casos y por los medios de comunicación en otros.

Durante el último decenio la Sala Constitucional ha resuelto problemas normativos por inercia legislativa, como el de los laudos en las relaciones de empleo público, el pago adelantado de la deuda política, etcétera.

La prensa, por su parte, ejerce de hecho un control político mucho más efectivo que el de la Asamblea. Por ejemplo, el escándalo del Fondo de Compensación Social no hubiera aflorado en toda su cruda realidad si no hubiera sido por las investigaciones de un noticiero televisivo. Escándalos como los del Banco Anglo, la Dirección de Aviación Civil, etcétera, se dieron a conocer por investigaciones de los medios de comunicación y no por el ejercicio de la función de control parlamentario por parte de la Asamblea Legislativa.

Por consiguiente, es necesario fortalecer la Asamblea Legislativa para devolverle su majestad y hacer que el principio de división de poderes sea efectivamente operante, de manera tal que cumpla su *telos* original: proteger la libertad de los ciudadanos contra las arbitrariedades y los abusos de poder de los gobernantes de turno.

En las siguientes líneas esbozaré algunas de las medidas que, en mi concepto, deberían adoptarse para lograr tal objetivo.

- c) Sugerencias concretas para fortalecer la Asamblea Legislativa

- La reforma del sistema de elección de los diputados

La primer reforma tendiente a fortalecer la Asamblea Legislativa es la de modificar el sistema de elección de los diputados.

En su primer vertiente se debe establecer un sistema de elección mixto, en el que una parte importante se elija a nivel nacional, y la otra por distritos electorales. Para ello habría que reformar, concomitantemente, la división territorial, la cual no refleja los diferentes polos de desarrollo económico y social en que se divide el país. De esta forma se lograría una representación más acorde con la importancia de cada zona, a la vez que la Asamblea se integraría en forma más equitativa y racional.

Consideramos que se debe eliminar el sistema de listas cerradas, de manera tal que el elector, en lo sucesivo, no se vea compelido a votar por la lista del partido de sus preferencias. En otros términos, se deben establecer las listas abiertas, así como la posibilidad de que el elector incluya otros candidatos.

Una segunda reforma, en este sentido, sería la de terminar con el monopolio que tienen actualmente los partidos políticos para presentar candidaturas. En efecto, sugerimos que se amplíe esa legitimación también en favor de grupos cívicos que se constituirían exclusivamente para participar en los comicios electorales y con derecho al reintegro de los gastos electorales. Además, deberá permitirse la presentación de candidatos independientes, es decir, que no pertenez-

can a ningún partido o grupo cívico determinado. Estos también tendrían derecho al reintegro de los gastos electorales, siempre y cuando resultaren electos.

Este nuevo sistema de elección lograría dos objetivos: primero, potenciaría el voto por los candidatos más idóneos y no simplemente por los partidos, y, en segundo lugar, éstos se verían obligados a escoger mejor a sus candidatos para evitar ser desplazados por los independientes o los postulados por los grupos cívicos.

- La democratización interna de los partidos

Es necesario reformar la legislación electoral para regular detalladamente el funcionamiento interno de los partidos políticos, de manera tal que se haga efectivo el principio de democratización interna.

Entre otras reformas, se deberá establecer que la escogencia de los candidatos a diputados se realice por elección directa de los miembros del partido.

De esa forma los diferentes grupos que integran los partidos políticos tratarían de presentar como candidatos a sus mejores hombres, con lo cual el partido mismo saldría beneficiado, pues no sólo lograría integrar sus papeletas en forma proporcional a las diversas corrientes que existen dentro de su seno, sino que, además, sus candidatos serían los mejores representantes de cada una de ellas, con lo cual se mejoraría sustancialmente el nivel de los diputados.

- Fortalecimiento del control político

Debemos recordar, en primer término, que la Asamblea Legislativa es el lugar donde se expresa, en toda su dimensión, el pluralismo político, pues en ella está representada la totalidad del pueblo y no sólo su mayoría. Es decir, es en la Asamblea donde la sociedad se concibe no como una unidad homogénea, sino más bien heterogénea, integrada por una gran variedad de posiciones e intereses que deben ser representados y respetados.

Por consiguiente, el Reglamento Interno de la Asamblea debe garantizar que todas las representaciones del pluralismo político de la sociedad tengan el derecho de expresar sus ideas y programas, al debate, a la información, a la investigación de todos los asuntos públicos y a la crítica de los gobernantes de turno. Por ello, el parlamento no sólo es un órgano, sino también una institución. En otros términos, la Asamblea Legislativa es la institución del pluralismo político.

La más acreditada doctrina parlamentaria distingue entre control "por" el parlamento y control "en" el parlamento. El primero es el que realiza el parlamento como órgano y, por lo tanto, se expresa en la voluntad de la mayoría, en tanto que el segundo es el que ejercita como institución.

El primer tipo de control parlamentario está a cargo de la mayoría, pues conforme al principio democrático las decisiones de los órganos colegiados deben tomarse por mayoría de votos. Tal es lo que ocurre, por ejemplo, con la aprobación de los informes de las Comisiones Legislativas de Investigación y los eventuales votos de censura que se otorguen a funcionarios públicos, aunque en Costa Rica esta posibilidad está restringida a los ministros, conforme a lo establecido en el artículo 121 inciso 23 de la Constitución.

En cambio, el control "en" el parlamento es ejercitado fundamentalmente por la minoría. Aunque dicho control no se materialice en un acto jurídico desfavorable para determinadas políticas o funcionarios públicos, lo cierto es que constituye un auténtico control, puesto que a través suyo se hace crítica, se investiga y todo ello se debate con publicidad. Aunque tal labor no lleve aparejada ninguna sanción, es un instrumento de presión poderoso, que fomenta el control de la sociedad civil sobre el gobierno y constituye una incitación a un futuro control electoral de los gobernantes.

Los titulares de este control son los diputados considerados individualmente, sobre todo aquellos que pertenecen a los partidos minoritarios. Por consiguiente, tales diputados deberían tener el derecho de que, dentro del orden del día, se conocieran en lugar preferente algunos de los proyectos de su interés, pues en la actualidad los primeros lugares en la agenda legislativa corresponden invariablemente a los proyectos que interesan al gobierno, sobre todo durante el período de sesiones extraordinarias.

Asimismo, consideramos fundamental reformar el Reglamento Interno de la Asamblea a fin de que las Comisiones Legislativas de Investigación se integren con mayoría de miembros de los partidos de oposición, pues sólo de esa forma se puede garantizar que ejerzan una efectiva función de control político. En el Bundestag, por ejemplo, la creación de tales comisiones se deja a la voluntad de una cuarta parte de los miembros de la Cámara, lo cual evita que el partido gobernante se oponga a su formación por motivos espurios o de conveniencia política o partidaria.

Las Comisiones Legislativas de Investigación han perdido toda importancia en Costa Rica como instrumentos de control parlamentario, puesto que al estar integradas por mayoría de diputados oficialistas, es claro que sus dictámenes raras veces establecen responsabilidades en perjuicio de los allegados al gobierno o de los miembros de su partido. Cuando por la presión de los medios de comunicación o de la opinión pública se ven obligados a aceptar alguna responsabilidad de los controlados, la admisión es tibia y las recomendaciones carecen totalmente de eficacia.

Por eso consideramos que se debe producir una reforma en cuanto a la integración de tales comisiones, como la señalada líneas arriba, si en realidad queremos fortalecer al parlamento en nuestro país.

Dentro de la dinámica del Estado moderno al gobierno le toca dirigir la política y a la Asamblea Legislativa controlarla. Por eso deben fortalecerse todos los mecanismos de control parlamentario, tales como el nombramiento de ciertos funcionarios que hace el Poder Ejecutivo, como es el caso de los embajadores. Estos nombramientos deberían ser ratificados por la Asamblea Legislativa, al igual que se hace con los nombramientos del Procurador General de la República y del Regulador General.

CONCLUSIÓN

El sistema constitucional costarricense vigente es fundamentalmente presidencialista, aunque atemperado por algunas instituciones propias del régimen parlamentario.

En la práctica, sin embargo, debido a las reformas legislativas ocurridas durante los últimos veinticinco años, el Poder Ejecutivo ha asumido el papel de director político del Estado costarricense, aunque sujeto a una serie de controles internos y externos que garantizan que su acción político-administrativa se encauce por los senderos de la legalidad.

La experiencia costarricense ha sido relativamente satisfactoria, sobre todo porque impidió que cayéramos en las tentaciones autoritarias o totalitarias que desgraciadamente abrazaron nuestros vecinos del área centroamericana durante las décadas de los setenta y de los ochenta.

Esta funcionalidad del régimen político costarricense le ha permitido a nuestro país alcanzar un cierto grado de desarrollo económico, social y cultural que ha contribuido a la consolidación de la estabilidad política de Costa Rica y a sentar las bases de un futuro mejor.

Sin embargo, durante los últimos años el principio de división de poderes en nuestra praxis jurídica y política ha sufrido un grave deterioro, pues hoy día los frenos y contrapesos institucionales derivados de aquél prácticamente no existen al haberse producido una concentración excesiva de poder en manos del Poder Ejecutivo.

La función de control político es la que caracteriza hoy día a los parlamentos, pues la legislativa se ha desplazado en parte hacia manos del Poder Ejecutivo, o perdido importancia al concebirse la ley sólo desde el punto de vista formal. La de control político ha sido asumida por los medios de comunicación. La función de control debe ligarse a la idea de la representación parlamentaria como representación plural. Dicha trabazón nos permite concebir la democracia como una democracia pluralista.

Dentro de esta óptica cabe concluir que el fortalecimiento de la Asamblea Legislativa debe darse primordialmente en este campo. De lo contrario se pro-

ducirá, cada vez con mayor intensidad, una peligrosa concentración de poder en manos del gobierno, lo cual va en menoscabo directo de la libertad de los ciudadanos.

El principio de división de poderes, pivote estructural del Estado constitucional moderno, exige la existencia de un efectivo control recíproco entre todos los poderes, pues sólo de esa forma se limita eficazmente su ejercicio y, al mismo tiempo, se protege la libertad de los ciudadanos contra el humor cambiante de los gobernantes de turno.

Recordemos, para terminar, que poder dividido es poder limitado. Para ello se requiere que tanto en la legislación como en la praxis existan mecanismos efectivos de control, tanto jurídicos como de orden político.

Fortalecer la Asamblea Legislativa significa arbitrar mecanismos efectivos de control jurídico y político sobre el gobierno para garantizar que la libertad sea una realidad vivida cotidianamente por todos los ciudadanos y no simplemente una palabra retórica.

REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN LA COSTA RICA DE HOY

Oscar Fernández González

“Más vale intentar prender una luz que maldecir la oscuridad”
Proverbio universal

En un clima de posibles reformas electorales, en el que se insinúan alternativas y modificaciones a las reglas que han normado los procesos de selección y de escogencia de quienes nos gobiernan, no está de más plantear el tema de la *adecuada representación parlamentaria de las minorías en Costa Rica*.

La propuesta concreta que aquí esbozamos, presenta algunos rasgos iniciales que conviene subrayar: 1) no es particularmente original pero podría resultar quizás oportuna; 2) su aprobación legislativa no implica necesariamente una reforma constitucional por lo que podría ser aprobada por simple mayoría; 3) su incorporación, dentro de nuestra legislación, podría profundizar y perfeccionar una línea institucional ya sedimentada, por lo que no supondría la adopción de una institucionalidad ajena o extraña a nuestra historia política reciente; y 4) en la medida en que conduciría a la remoción de una barrera dudosa y cuestionable, podría permitir el fortalecimiento de una democracia política representativa más inclusiva y equitativa, en la que la representación de los diversos intereses y sectores resultaría, a la larga, más proporcional y aceptable.

Ineludible resulta, por consiguiente, iniciar nuestro análisis con una reflexión sobre la fundamentación teórica de ese *principio de la representación proporcional* que orientaría esta propuesta y que ha dado lugar, por lo demás, a un prolongado e interminable debate en el campo del pensamiento político.

Ante la posibilidad, pues, de un nuevo *descongelamiento* de las reglas vigentes de nuestro sistema electoral, conviene delimitar claramente el sentido del cambio propuesto: si de modificaciones se trata, habría que señalar cómo ha sido introducido y cómo ha funcionado el mecanismo que se pretende alterar o sustituir y qué efectos prácticos se han derivado de su aplicación, para luego in-

tentar mostrar, qué *habría ocurrido* o que *podría ocurrir* si el cambio propuesto se hubiese operado y qué posibilidades se vislumbran, en todo caso hoy, de que esos cambios puedan hacerse realidad.

LA DEFENSA DE LA PROPORCIONALIDAD REALIZADA POR JOHN STUART MILL

A pesar de que se atribuye al conde de Mirabeau el haber insinuado por vez primera la conveniencia de adoptar el principio de la representación proporcional en el parlamento, fue sin duda John Stuart Mill –ardiente promotor de la solidaridad social y de la tolerancia política– quien habría de defender, con más fuerza y persuasión, las ventajas de su eventual funcionamiento.

En su obra *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, escrita en 1860 y publicada un año después, Mill afirma en forma terminante: “En una democracia de veras equitativa, todas y cada una de las secciones deben estar representadas, no en forma desproporcionada, sino proporcionalmente” (Mill, 1966, 122). Para Mill, una democracia que merezca ese nombre y que pueda ser por tanto considerada como un sistema equitativo en el que todos reciban un premio por el esfuerzo realizado, debe incluir la representación de *todos* los sectores que componen esa sociedad, para de esa forma asegurarse la consideración efectiva “del espectro completo de los intereses de los votantes” (Reynolds y Reilly, 1997, 63). La utilización expresa del cuantificador universal (*todas y cada una de las secciones*) se acompaña, además, de una exigencia adicional: las sociedades democráticas deben no sólo ser *inclusivas* sino que deben asimismo asegurar una representación *proporcionada*, lo que remite, en cierta forma, al concepto de escala: la integración del parlamento debe reproducir de la manera más satisfactoria posible, las proporciones, las relaciones entre las diferentes partes que componen la sociedad global que se pretende representar en ese nuevo conjunto constituido por el parlamento. Se trata por consiguiente de reconstruir a escala, en el parlamento, la diversidad de fuerzas y de intereses que se manifiestan en la sociedad.

Pero más que preocuparse por la representación que adquieran las mayorías, Mill se interesa aún más por la representación que se concede a las minorías: “Una parte esencial de la democracia –afirma Mill– estriba en que las minorías deben estar representadas en forma adecuada, y ninguna democracia verdadera, sólo un falso ejemplo de democracia, se puede constituir sin ella”. (Mill, 1966, 126). No se trata simplemente de que las minorías estén presentes en el parlamento. Su representación debe ser la adecuada, valga decir, que se haya establecido en forma acorde con el principio de la proporcionalidad. Según Mill, atribuir una representación mayor a las mayorías que aquella que les

corresponde de acuerdo con la proporcionalidad, no es más que instaurar un gobierno de privilegio, o en sus propias palabras, una falsa democracia.

John Stuart Mill objeta la utilización sistemática de la regla de la mayoría, según la cual quien la obtiene, sea en forma absoluta o relativa, lo gana todo, mientras que los perdedores, independientemente de la fuerza electoral que pueden haber mostrado, por el hecho de salir derrotados, lo pierden todo. Por esa razón, Mill respaldaba con vehemencia la propuesta temprana que presentó al parlamento el británico Thomas Hare –y que habría de ser luego afinada por Droop– que permite más bien obtener una representación proporcional, haciendo uso del sistema de cocientes. En su forma más simple, dicho mecanismo establece que, para ser elegido en una asamblea, cada candidato debe obtener un número de votos equivalente al cociente, que se obtiene después de haber dividido el número de votos válidos entre el número de escaños o curules en juego en esa asamblea.

De esta manera, y en función de la votación obtenida por todas las fuerzas participantes en la elección, tanto los partidos o los candidatos mayoritarios como los minoritarios pueden alcanzar la representación que les corresponde de una manera equitativa y adecuada. Así lo pensaba al menos Mill.

¿DE DÓNDE VIENE NUESTRO SISTEMA DE PROPORCIONALIDAD IMPERFECTA?

Desde la aprobación de la Ley Electoral de 1927, y hasta la promulgación del Código Electoral de 1946, funcionó en la legislación electoral costarricense una variante de la fórmula de cocientes conocida como sistema de cocientes *con arrastre* (art. 73, inciso 3). Ese mecanismo permitió traducir los votos en curules en nuestro antiguo parlamento durante varias elecciones legislativas, por lo que se convirtió en una regla más de nuestro sistema electoral. En lo fundamental, la regla establecía que, después de atribuir las curules a quienes habían alcanzado los correspondientes cocientes, sólo aquellos partidos que habían alcanzado la cifra de los cocientes podían recibir el resto de las curules que no habían podido ser completadas mediante cocientes. La barrera para los partidos o candidatos minoritarios resultaba categórica y la ventaja para los mayoritarios resultaba obvia: únicamente podían acceder a la repartición de las curules no cubiertas mediante cociente, los que habían logrado ya superar la barrera del cociente. Se premiaba por consiguiente a los fuertes y se dejaba correlativamente sin representación parlamentaria alguna, a quienes no habían mostrado una clara fortaleza electoral.

Sin embargo, al ser presentado y al ser discutido en el entonces Congreso Constitucional el proyecto de un nuevo código electoral, la comisión redactora,

de composición pluripartidista, propuso la introducción de una nueva variante en el sistema de cocientes. Influida por el sistema electoral cubano de la época, los proponentes sugirieron, con el propósito de “otorgar una más justa representación a las minorías” (Congreso Constitucional, 1945a, 64), incluir la figura de un *subfactor equivalente al cincuenta por ciento del cociente*, que, al ser alcanzado por los partidos participantes en la contienda, confería la posibilidad de tener acceso a las plazas que no hubiesen sido atribuidas mediante la fórmula de los cocientes. A ese subfactor del cincuenta por ciento del cociente, los proponentes sugirieron llamarlo *subcociente* e incluir su expresa definición en el futuro código electoral¹.

Como es de suponer, la mencionada reforma despertó el interés y el apoyo de las agrupaciones políticas minoritarias o emergentes y suscitó, paralelamente, resistencia y desconfianza en algunos representantes de partidos más fuertes o arraigados. Los diputados Lara Bustamante y Trejos Flores –ambos representantes del Partido Demócrata que continuaba la línea más bien conservadora del cortesismo– presentaron originalmente una moción en la que se pretendía elevar la barrera porcentual del llamado subcociente: en vez de un cincuenta por ciento del cociente, se proponía que el primero fuese más bien un setenta y cinco por ciento del valor del cociente (Congreso Constitucional, 1945a, 234). Y a pesar de que la moción fue posteriormente retirada, reapareció en la fase final de la votación del nuevo código electoral, firmada esta vez por el diputado Florentino Cruz.

El documento que contiene la moción presentada en el plenario legislativo, guarda las huellas de lo que fue el forcejeo y las oscilaciones que produjo la iniciativa de la polémica reforma. En su redacción original –valga decir, en su versión mecanografiada– la moción propone que el valor del subcociente sea más bien de un *sesenta por ciento* del cociente. Sin embargo, tachado y luego añadido a mano por el autor de la reforma, se solicita que se eleve ese porcentaje a un *setenta y cinco por ciento*, tal y como lo habían propuesto semanas antes los diputados Lara y Trejos. Asimismo, en la moción se consigna, en grandes trazos, que la moción fue rechazada el 17 de diciembre, pero que fue finalmente aprobada al otro día, el 18 de diciembre de 1945 (Congreso Constitucional, 1945a, 164). Así aparecería en el Código Electoral, que entraría en vigencia a inicios del año siguiente. La efectividad de este porcentaje sería sin embargo breve. Poco tiempo después, el diputado Mora Valverde, que representaba a un partido minoritario, que sin embargo formaba parte de la alianza de gobierno, presentó una moción de revisión de la definición del subcociente, con “el propósito –según sus propias palabras– de reparar una injusticia contra el pueblo y contra el verdadero sentido democrático que la reforma propicia” (Congreso Constitucional, 1945b, 92). La nueva definición aprobada el 19 de agosto de 1947, restituía aquella que había propuesto la comisión redactora del

proyecto: el subcociente equivalía ahora al cincuenta por ciento del valor del cociente. Con ese valor ha sobrevivido hasta ahora en nuestra legislación electoral.

Pero quizás conviene señalar que la bandera de una mayor proporcionalidad y de una mejor representación política de las minorías no fue sólo defendida por una de las fuerzas electoralmente menores que había logrado ya representación parlamentaria. Precisamente, desde el momento mismo en que las posibles reformas electorales se convirtieron en tema de discusión en el Congreso Constitucional, el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, que habría de fusionarse con el grupo Acción Demócrata para dar lugar el 10 de marzo de 1945 a la creación del Partido Social Demócrata, objetó también –entre otras cosas– el funcionamiento del sistema de cocientes con arrastre que perjudicaba a los partidos de minoría. El Centro, que antecedió no sólo al Partido Social Demócrata, sino que prefiguraba claramente lo que iba a ser luego el Partido Liberación Nacional (PLN), no sólo consideraba inconveniente el sistema de arrastre sino que, además, habría de proponer como primera opción para sustituir ese sistema, la regla del cociente con la utilización del *residuo mayor*, en vez de cualquier otro subfactor. Así quedó planteado en una nota que una comisión mixta de los grupos Acción Demócrata y del Centro elaboró e hizo pública (Diario de Costa Rica, 1944, 16).

La defensa de una mayor y una mejor representación parlamentaria de las minorías no era, por consiguiente, un asunto de interés exclusivo para las agrupaciones políticas que habían ingresado ya al campo electoral: también concernía a quienes vislumbraban las posibilidades de su ingreso.

Enfrentados violentamente poco tiempo después en la guerra civil del cuarenta y ocho, Vanguardia Popular, por un lado, y el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales y el grupo Acción Demócrata, antecedentes ambos de Liberación Nacional, por el otro lado, coincidieron todos ellos en el principio de la defensa abierta de la representación proporcional de las minorías. Vanguardia Popular insistiendo fuertemente en un subcociente bajo. El Centro, por su lado, expresando como primera preferencia, la aplicación simple del cociente, sin necesidad alguna de establecer subcociente. Divididos doctrinaria e ideológicamente, pero de acuerdo en esa ocasión en la defensa de la representación adecuada de las minorías políticas. En el caso de Vanguardia Popular, interesado, ni más ni menos, en la defensa de su situación presente, ya que en ese momento era decisivamente influyente, pero electoralmente minoritario. En el caso del binomio Centro-Acción Demócrata, que no había alcanzado aún la estructura de partido político, se preparaba sin embargo para ello, y habría de irrumpir luego sobre la escena política, para dar lugar a la que habría de ser la más importante fuerza política en Costa Rica, durante la segunda mitad de ese siglo, que hoy apenas concluye.

¿CUÁN DESPROPORCIONADO ES NUESTRO SISTEMA PROPORCIONAL?

La utilización del sistema de cocientes para convertir los votos en curules hizo de nuestro sistema electoral –en lo que a la elección de parlamentarios se refiere– un sistema fundado en la proporcionalidad. Eso ha hecho posible que –bien que mal– los partidos minoritarios hayan tenido y tengan acceso a la Asamblea Legislativa. La percepción de ese hecho y el diagnóstico claro de esa posibilidad ha estimulado, por un lado, la *aparición de partidos* a escala provincial o regional y, por el otro, la *canalización del voto* de aquellos que, insatisfechos con los dos grandes partidos, el PLN y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), prefieren otras opciones partidarias que destaquen la representación de intereses, o bien más locales, o bien que se distancien del mimetismo doctrinario y programático que priva en las agrupaciones mayoritarias. Las dirigencias de los partidos minoritarios o emergentes así parecen haberlo comprendido y centran sobre todo sus esfuerzos en la conquista del voto parlamentario para poder alcanzar una cierta y efectiva representación. El electorado que profesa una menor adhesión a los dos grandes partidos o que no les tiene simpatía alguna, más fácilmente y más sinceramente otorga su voto, en las parlamentarias, a esas otras opciones nuevas o minoritarias. Por esa razón, estas opciones han obtenido sistemáticamente un mayor número de votos en sus papeletas parlamentarias que en sus papeletas presidenciales –cuando presentan ambas– lo que nos induce a pensar que, tanto dirigentes como electores, consideran que existen buenas probabilidades de que esos votos se conviertan efectivamente en escaños (Fernández, 1996, 148-151).

La Constitución Política misma consagra abiertamente las garantías de representación política de las minorías (art. 95, inciso 6), lo que parece mostrar, asimismo, la voluntad y el interés nacional claro de que las minorías políticas estén debidamente representadas en el parlamento.

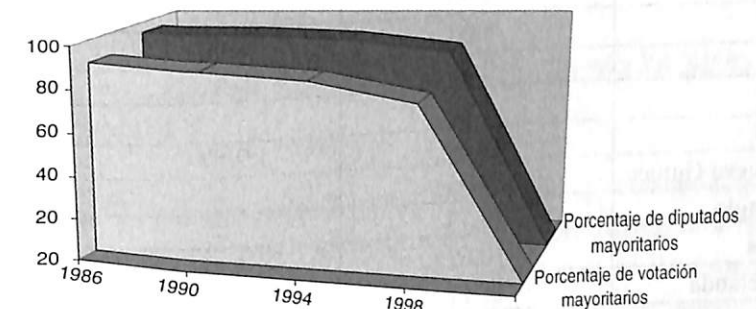
Sin embargo, parecería haber una cierta perversidad implícita en el funcionamiento concreto de esas reglas que hace que, los efectos que se logran, no sean los buscados sino que, peor aún, sean los no deseados.

Obviamente, la simple presencia de diputados minoritarios en el parlamento no es prueba alguna de que la regla que se esté utilizando sea la adecuada. Es necesario preguntarse si hay homología o correspondencia entre la distribución de los votos de los electores y la composición porcentual de los diputados en el parlamento. En otras palabras, habría que ver hasta qué grado el parlamento refleja fielmente la diversidad de opciones que gozaron del favor de los electores y las representa equitativamente, sin ningún tipo de privilegio para algunas de ellas.

Precisamente, el gráfico 1 intenta mostrar, de manera simple, la distancia o la desviación observable durante las últimas cuatro elecciones parlamentarias, entre los porcentajes de votación que obtuvieron ambos partidos mayoritarios y el porcentaje de diputados que les fue atribuido de acuerdo con la fórmula del cociente y del subcociente. Eso nos permite determinar –en forma muy sencilla pero muy gráfica– la sobrerrepresentación alcanzada por los mayoritarios a costa, claro está, de las fuerzas minoritarias.

Los valores numéricos de esa sobrerrepresentación tienden a ser crecientes durante estas últimas cuatro elecciones legislativas en Costa Rica: en 1986, la diferencia entre el porcentaje agregado de diputados que obtuvieron el PLN y el PUSC y el porcentaje agregado de votos válidos que recibieron en sus papeletas diputadiles fue de 5,4; en 1990, la diferencia fue de 6,6; en las elecciones de 1994 representó 7,9 y en las últimas elecciones alcanzó 11,7. Por consiguiente, la distancia promedio en estas últimas cuatro elecciones fue de 8,2 puntos de diferencia.

Gráfico 1
SOBRERREPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS MAYORITARIOS 1986-1998



FUENTE: *Elaboración personal a partir de los datos del Tribunal Supremo de Elecciones.*

¿Cómo juzgar, sin embargo, desde el punto de vista de la justicia electoral, la desproporcionalidad que introduce el subcociente en nuestro sistema electoral? ¿Qué parámetros comparativos es posible utilizar para aclararnos cuán desproporcionado puede resultar nuestro sistema en el contexto más amplio de la multiplicidad de variantes que funcionan en el ámbito internacional?

Cuadro 1
DESPROPORCIONALIDAD ELECTORAL PROMEDIO Y TIPO
DE SISTEMA ELECTORAL EN 36 DEMOCRACIAS
1945-96

	Desproporcionalidad (%)	Desproporcionalidad alternativa (%)	Sistema Electoral
Holanda	1.30	-	PR
Dinamarca	1.83	-	PR
Suecia	2.09	-	PR
Israel	2.27	1.75	PR(PM)
Malta	2.36	-	PR-STV
Austria	2.47	-	PR
Alemania	2.52	2.58	PR
Suiza	2.53	-	PR
Finlandia	2.93	-	PR
Bélgica	3.24	3.23	PR
Italia	3.25	3.49	PR
Luxemburgo	3.26	-	PR
Irlanda	3.45	-	PR-STV
Portugal	4.04	-	PR
Islandia	4.25	-	PR
Noruega	4.93	-	PR
Japón	5.03	5.30	SNTV
Grecia	8.08	-	PR
España	8.15	-	PR
Australia	9.26	9.57	AV
Papúa Nueva Guinea	10.06	-	Plur.
Reino Unido	10.33	-	Plur.
Colombia	10.62	3.38	PR/Pres.
Nueva Zelanda	11.11	-	Plur.
India	11.38	12.37	Plur.
Canadá	11.72	-	Plur.
Botswana	11.74	-	Plur.
Costa Rica	13.65	4.13	PR/Pres.
Trinidad y Tobago	13.66	-	Plur.
Venezuela	14.41	4.28	PR/Pres.
Estados Unidos	14.91	5.33	Plur/Pres.
Bahamas	15.47	-	Plur.
Barbados	15.75	-	Plur.
Malta	16.43	-	Plur.
Jamaica	17.75	-	Plur.
Francia	21.08	11.84	Maj./Pres.

SNTV: voto simple no transferible - AV: voto alternativo.

FUENTE: *Lijphart (1999b, 317)*

Un reciente artículo del célebre politólogo holandés Arend Lijphart nos permite realizar esa comparación. A partir de un listado de treinta y seis democracias modernas –que han funcionado establemente desde hace algunas décadas– y tal y como lo había hecho ya en su libro *Patterns of Democracy* (1999a), Lijphart clasifica en orden descendente el funcionamiento de esos distintos sistemas electorales, utilizando para ello el coeficiente de desproporcionalidad elaborado por Michael Gallagher. Como puede apreciarse en el cuadro 1 que Lijphart incluye en su artículo mencionado, Costa Rica ocupa la posición número veintiocho (alta desproporcionalidad). Hay que señalar, sin embargo, que nuestro país ocuparía la posición número quince (desproporcionalidad media) si se ignoraran las elecciones presidenciales en las que opera la regla mayoritaria del cuarenta por ciento.

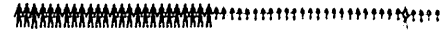











Pero es asimismo claro que nuestra posición mejoraría notablemente, lo que nos colocaría al lado de democracias altamente maduras, como la de Holanda y las de los países escandinavos, si nuestro sistema de proporcionalidad buscara una mayor consistencia, excluyera la utilización de la barrera del subcociente y recurriera exclusivamente al sistema de cocientes y de residuos mayores, tal y como lo propusieron el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales y el Acción Demócrata hace ya más de medio siglo².

¿QUÉ HABRÍA PASADO SI NUESTRO SISTEMA HUBIESE SIDO MÁS PROPORCIONAL?

Posiblemente la manera más clara de visualizar las consecuencias posibles de esos cambios que proponemos sería la de mostrar *qué habría ocurrido*, en la serie de las últimas elecciones legislativas costarricenses, si esos mecanismos propuestos hubiesen sido aplicados, en vez de la regla del subcociente.

En el cuadro 2 mostramos los cambios que se habrían operado en la composición de la Asamblea Legislativa durante las últimas tres elecciones parlamentarias (1990, 1994, 1998) si se hubiese utilizado el residuo mayor y, por consiguiente, se hubiese eliminado la barrera del subcociente. Como habría sido de esperar, los minoritarios habrían incrementado su representación y los mayoritarios la habrían visto disminuir en forma correlativa. Sin embargo, la disminución en el número de diputados que habrían experimentado los dos partidos mayoritarios –por lo demás en forma muy similar– no habría sido tan impactante –teniendo en cuenta las dimensiones de sus bancadas– como el incremento relativo que habrían recibido los partidos minoritarios, tanto provinciales como ideológicos, de diversos signos y orientaciones.

Cuadro 2
CAMBIOS EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE ELIMINARSE
EL SUBCOCIENTE, 1990-1998

Elecciones Diputados 1990	
Mayoritarios (PLN-PUSC)	 -  (54 - 2)
Minoritarios	 +  (3 + 2)
Elecciones Diputados 1994	
Mayoritarios (PLN-PUSC)	 -  (53 - 3)
Minoritarios	 +  (4 + 3)
Elecciones Diputados 1998	
Mayoritarios (PLN-PUSC)	 -  (50 - 4)
Minoritarios	 +  (7 + 4)

FUENTE: *Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones.*

De manera más precisa habría que señalar que, en las elecciones de 1990, en la provincia de San José, el PUSC habría obtenido un diputado menos, y Alianza Nacional, que no tuvo representación parlamentaria alguna, habría recibido ese diputado. En Limón, el PLN habría obtenido un solo diputado y el Auténtico Limonense habría ingresado a la Asamblea Legislativa con ese diputado.

En las elecciones del 94, en San José, Liberación Nacional habría visto disminuida su fracción en un diputado (10-1) el cual le habría sido asignado al Partido Unión Generaleña, que en esa ocasión no obtuvo ninguno. En la provincia de Alajuela habría sido el PUSC el que habría recibido un diputado menos (5-1), lo que habría permitido el acceso a la Asamblea Legislativa del Partido Acción Democrática Alajuelense, con ese único diputado. En Heredia, el PLN habría tenido un diputado menos (3-1) y Fuerza Democrática habría ganado un diputado más.

Finalmente, en las últimas elecciones de 1998, en Cartago el PLN habría alcanzado un diputado menos (3-1) y Fuerza Democrática uno más. En Heredia habría sido el PUSC el que habría visto su fracción disminuida en un diputado (3-1), mientras que Fuerza Democrática habría ampliado en uno más el número de sus diputados. En la provincia de Puntarenas, el PUSC habría logrado sólo tres diputados (4-1) y el Libertario habría visto ampliada su representación con otro diputado más. En Limón, habría habido un solo diputado para el PLN (2-1), lo que habría permitido que el Partido Agrario Nacional hubiese tenido un representante parlamentario en la Asamblea Legislativa actual.

No está demás subrayar que, si hubiésemos hecho nuestro sistema electoral más acorde con el principio de la proporcionalidad, a lo largo de esos períodos legislativos mencionados, cinco partidos minoritarios excluidos habrían tenido ingreso y representación en el parlamento y que, asimismo, cuatro de ellos habrían sido organizaciones políticas de escala provincial y de arraigo territorial

PROPORCIONALIDAD Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

No es difícil, como hemos visto, defender la proporcionalidad desde el punto de vista de la equidad electoral. Las interrogantes y las dudas más fuertes se plantean quizás cuando se entra a considerar el tema de la necesidad no sólo de elegir sino de gobernar: la de formar un gobierno que pueda efectivamente decidir y realizar su tarea, pues fue para eso que recibió los votos. Se argumenta entonces que la *fragmentación* que en el parlamento puede introducir la proporcionalidad, representa un serio obstáculo para el desarrollo de un buen gobierno.

No obstante, la simulación que hemos realizado con el fin de aclararnos qué habría ocurrido con la composición de la Asamblea Legislativa durante estos últimos tres períodos, en el caso de que se hubiese eliminado la barrera del subcociente, no nos muestra una composición *completamente* distinta de la que realmente se dio en la Asamblea Legislativa durante esos períodos. Es más, en un período relativamente reciente, para las elecciones legislativas de 1974, y a pesar de la barrera del subcociente, la diversidad de partidos y más aún, el consiguiente número de diputados minoritarios que en ese momento estuvieron presentes en el parlamento, no presenta similitud alguna con los resultados que hemos destacado en la simulación realizada. En esa ocasión el número de partidos que obtuvo representación parlamentaria fue de ocho, pero lo más importante es que los partidos minoritarios lograron obtener un total de catorce diputados. A pesar de que la oposición a Liberación Nacional no había encontrado aún una fórmula coligada, tampoco el PLN alcanzó en ese momento la mayoría parlamentaria puesto que sólo obtuvo veintisiete de los cincuenta y siete di-

putados que conforman la Asamblea Legislativa. Y sin embargo, durante ese período, el gobierno liberacionista continuó adelante con una serie de reformas económicas y políticas (intervenciones inéditas del Estado en el ámbito industrial o comercial, desarrollo agresivo de programas sociales de corte universalista) de contenido ciertamente discutible, pero que pusieron de manifiesto su capacidad política de negociación y de gobierno. Los lamentos más recientes, emanados del poder y que asumen con ligereza el diagnóstico neoconservador de una ingobernabilidad en ciernes o en pleno curso, no hacen más que esconder o disfrazar la frecuente impericia o relativa incapacidad de la que parecen haber hecho gala algunos de nuestros más recientes gobernantes.

No habría razón para temer tanto un eventual acrecentamiento de la proporcionalidad parlamentaria. Lijphart —quien presidió la American Political Science Association durante el período 95-96— intentó responder algunas de esas dudas y de minimizar esos temores, haciendo uso más bien de algunas evidencias. La tesis que ha sostenido es fuerte y atrevida. Para Lijphart, la representación proporcional no sólo produce más equidad, sino que también puede favorecer una mayor calidad de la democracia. Primero que nada, y a partir de un análisis de algunos indicadores de orden económico (crecimiento económico, inflación y desempleo) en las democracias industrializadas modernas, Lijphart afirma que no hay diferencias significativas, en lo que al desempeño económico se refiere, si se comparan aquellas democracias que utilizan sistemas mayoritarios con aquellas que utilizan sistemas de representación proporcional. Pero si de *calidad de la democracia* se trata, y para construir esa variable Lijphart utiliza cinco indicadores distintos (representación femenina en parlamentos y gabinetes, desigualdad social, participación electoral, satisfacción con la democracia y proximidad entre los gobiernos y los ciudadanos) esos índices parecen mejores en las democracias de representación proporcional que en aquellas fundadas en la simple regla de la mayoría (Lijphart 1999b, 319-325). Para él, por consiguiente, la escogencia entre ambos sistemas no debería resultar una elección difícil.

Sin embargo, el claro predominio parlamentario que han mostrado durante estas últimas décadas las dos grandes agrupaciones políticas nacionales, no parece facilitar una modificación de las reglas de asignación de curules que les haría perder indudablemente ventajas. ¿Qué razones habría para que quienes se han beneficiado sistemáticamente de un mecanismo que produce claramente sobrerrepresentación, contribuyan abiertamente a su eliminación?

Quizás si tenemos en cuenta esa tradición de negociación parlamentaria del *do ut des* (del conceder ahora para recibir después) que lleva a alguno de los dos grandes partidos a negociar con los minoritarios el apoyo parlamentario, cuando lo necesita y no lo puede recibir de su tradicional interlocutor histórico, podríamos vislumbrar alguna posibilidad de reforma de este mecanismo.

Pero lo que sin duda podría facilitar esa concesión, por parte de las dirigencias bipartidarias, sería la clara constatación de los riesgos que podría implicar la inacción o el apego ciego a privilegios, en una coyuntura histórica en la que, por un lado, la indiferencia política expresada en abstencionismo electoral y la voluntad de participación directa, por el otro lado, de sectores más beligerantes y organizados, podrían estar sacudiendo una institucionalidad representativa que ha comenzado a mostrar algunas de sus debilidades. El incremento importante del abstencionismo electoral en las últimas elecciones nacionales, que de un nivel que rondaba el dieciocho por ciento durante las últimas tres elecciones ascendió al treinta por ciento en las más recientes elecciones generales y la movilización de protesta de muy diversos sectores durante los meses de marzo y abril de este año 2000, en contra de un supuesto plan de modernización de los servicios de electricidad y telecomunicaciones, que obligaron al Gobierno y a los partidos mayoritarios representados en la Asamblea Legislativa a retroceder en ese intento y a conceder una participación directa en la renegociación de esa propuesta a organizaciones de la llamada sociedad civil, muestran, claramente, que es necesario ampliar y mejorar los canales de participación política en la actual sociedad costarricense.

Si asumimos que la sociedad costarricense ha optado estratégicamente y en forma durable y prácticamente ininterrumpida por un régimen de democracia representativa, es oportuno preocuparse por la vigencia y el funcionamiento de aquellos mecanismos que puedan facilitar o asegurar una mayor y una mejor representación. De ahí nuestra insistencia en remover aquellos obstáculos o barreras que la dificulten o la coarten.

Los intentos de hacer efectiva esa participación y esa representación mediante vías *informales* o *para-parlamentarias* corren el riesgo de convertirse en fórmulas alternativas y arbitrarias, que si bien pueden permitir desbloquear temporalmente una situación políticamente empantanada, mantienen, como lo afirmaba Offe, “una relación de competencia, no aclarada desde la teoría de la Constitución, con el canal genuino de constitución de la voluntad estatal” (Offe, 1990, 25).

Si lo que interesa es fortalecer y perfeccionar nuestro régimen de democracia representativa, a las ilusiones de una democracia informal es necesario enfrentar una reforma y una renovación de la democracia representativa. Ese proceso pasa ineludiblemente por el tamiz de los partidos políticos, fuertes, débiles o incipientes, que, con sus aciertos y sus debilidades, son las instancias establecidas para agregar y canalizar esos diversos intereses en el plano de la escena política. No resulta ocioso subrayar que con todas sus debilidades ya bien conocidas, le existencia de diversos partidos resulta preferible a la ausencia de ellos o a la simple existencia de un solo y único partido.

Por consiguiente, ese proceso de profundización de la democracia representativa debería estar sustentado en una efectiva democratización interna de los partidos políticos existentes y en un claro estímulo para la aparición de nuevas ofertas partidarias que contribuyan al desarrollo de una *democracia altamente pluralista*.

No es cierto, como afirmaba hace algunos años Popper al defender la regla de la mayoría y destacar las supuestas virtudes del bipartidismo, que "no existe ninguna teoría válida que reivindique el sistema de votación proporcional" (Popper, 1995, 178). Hemos esbozado brevemente la argumentación de John Stuart Mill sobre la fundamentación ética y política de la proporcionalidad representativa y, a las consideraciones filosóficas de Mill, habría que añadir las razones pragmáticas que ha subrayado a su favor más recientemente Lijphart.

No habría por qué estar en desacuerdo con Popper sobre la importancia del veredicto de las urnas, como el recurso fundamental de la democracia electoral, para formar un gobierno o bien para destituirlo. Pero la fórmula que se utilice para convertir esos votos en escaños *no es ajena* a la exigencia de justicia electoral y de perfeccionamiento democrático. Popper tendría que ser de alguna forma corregido por John Stuart Mill. Si Mill puede parecer maximalista y ambicioso en su demanda, Popper parecería más bien simplificador y restrictivo.

Como nuestro problema hoy no es simplemente el de la gobernabilidad a secas, como el desafío que hoy enfrentamos es el de diseñar y conquistar una gobernabilidad propiamente democrática, la utilidad de Mill resulta incalculable. Quizás por eso hemos querido anclar nuestra argumentación y nuestro alegato en la sugestiva riqueza de su inagotable pensamiento.

NOTAS

1. "A cada partido que haya concurrido a la votación se le declararán electos, en el orden de su colocación en la papeleta, tantos candidatos como cocientes haya logrado, haciéndose primero la declaratoria de elección del Partido que mayor número de votos obtuvo en el circuito electoral de que se trata, continuándola en el orden decreciente de los mismos. Si quedaren plazas sin llenar por este sistema su distribución se hará a favor de los Partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos Partidos que apenas alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera cifra residual. Si aún quedaran plazas sin llenar se repetirá la operación anterior" (Proyecto de Código Electoral, 1945, 64).
2. En su funcionamiento concreto, la utilización de la barrera del subcociente ha dado lugar en la práctica a situaciones difícilmente defendibles desde el punto de vista de la justicia electoral. En un artículo publicado hace algunos años, el geógra-

fo Carlos Granados (1994, 224-225) menciona los casos de algunos diputados de partidos mayoritarios que fueron electos finalmente con un número menor de votos, valga decir, con cifras residuales menores, que los obtenidos por otros candidatos de partidos minoritarios, que no tuvieron sin embargo acceso a la repartición de curules, puesto que sus partidos no habían alcanzado la barrera mínima del subcociente.

En lo que nos concierne, insistimos en la necesidad o en la conveniencia de corregir la desproporcionalidad clara que introduce nuestro subcociente electoral, en un análisis que fue solicitado por la Comisión de Reformas Electorales de la Asamblea Legislativa y que nos fue encomendado por el Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL) (Fernández, 1995).

3. Después de los recientes acontecimientos de protesta y reivindicación que pusieron en serios aprietos a nuestra Asamblea Legislativa, creemos que cobra nueva vigencia la advertencia que formulábamos hace unos años cuando decíamos: "Para algunos, probablemente, los cambios y concesiones que puedan hacerse para descongestionar los canales de ascenso y desplazamiento en y a través de los partidos y para modificar, eventualmente, la regla de adjudicación del actual subcociente en beneficio de los partidos nuevos o minoritarios, pueden parecer innecesarios o muy riesgosos. Más riesgoso, puede resultar, el prestar oídos sordos a esas demandas. Quizás sea preferible abrir las puertas a quienes así hoy lo reclaman y no esperar a que tal vez mañana esos mismos derriben o intenten derribar esas puertas convertidas en murallas" (Fernández, 1995, 17).
4. Como lo señala en ese mismo texto Offe, en esos mecanismos de concertación que bien pueden prefigurar una especie de *corporativismo liberal*, no queda aclarado "ni por asomo qué grupos, en qué relación y sobre qué cuestiones están autorizados -¿o incluso obligados?- a negociar, ni en qué medida los resultados tienen carácter vinculante para el gobierno, por un lado, y para los miembros de las asociaciones, por el otro" (Offe, 1990, 25).

BIBLIOGRAFÍA

CONGRESO CONSTITUCIONAL

1945a *Archivo Nacional, Serie Congreso 22 009*.

1945b *Archivo Nacional, Serie Congreso 819*.

DIARIO DE COSTA RICA

1944 "El Centro sugiere al Congreso juiciosas innovaciones en materia electoral", 8 de junio, 13-15-16.

FERNÁNDEZ, Oscar

1996 "Los partidos políticos: Su interrelación y sus rasgos centrales en la sociedad costarricense", en *Anuario de estudios centroamericanos*, 22, (2), 147-166.

1995 *Vigencia y cambios en la escogencia de candidatos a diputados y elección de diputados*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica-Universidad de Costa Rica-Centro para la Democracia.

GRANADOS, Carlos

1994 "Territorialidad y justicia electoral en Costa Rica", en *Revista Parlamentaria*, 2, (2), 213-230.

LIJPHART, Arendt

1999a *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press

1999b "Australian democracy: Modifying Majoritarianism?", en *Australian Journal of Political Science*, 34, (3), 313-326.

MILL, John Stuart

1966 *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. México: Herrero Hermanos.

OFFE, Clauss

1990 "Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis", en Edelberto Torres Rivas (Compilador), *Política: Teoría y métodos*. San José: EDUCA.

POPPER, Karl

1995 *La responsabilidad de vivir, escritos sobre política, historia y conocimiento*. Barcelona: Paidós.

REYNOLDS, Andrew y REILLY, Ben

1997 *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA publications.

APÉNDICE

BIBLIOGRAFÍA SOBRE LA DEMOCRACIA

**UNA BIBLIOGRAFÍA BÁSICA SOBRE
LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA
DE COSTA RICA
(POR TEMAS)**

*Jorge Rovira Mas
Johanna Rodríguez López*

- ***Abstencionismo***

HERNÁNDEZ, Óscar

1990-1991 "Análisis del abstencionismo en las elecciones presidenciales de Costa Rica en el período 1953-1986", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 16 (2) y 17 (1), 117-137.

- ***Calidad de la democracia***

GUTIÉRREZ SAXE, Miguel

1998 *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia: propuesta para su ejecución en Costa Rica*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

- ***Convenciones electorales de los partidos políticos***

ÁLVAREZ, Óscar

1997 "Convención del Partido Liberación Nacional, 1° de junio de 1997", en *Boletín Electoral Latinoamericano*. IIDH/CAPEL, (17), 57-64.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Oscar

1994 "Costa Rica: Las convenciones partidarias y los límites de la incertidumbre", en *Polémica*, Tercera época (1), 79-96.

- ***Cultura política***

ALCÁNTARA, Manuel y GUZMÁN, Juany

1998 "Percepciones, valores y actitudes de los diputados costarricenses", en *Revista Parlamentaria*, 6,(1), 17-214.

CAMPOS, Domingo *et al.*

1990 *Democracia, derechos humanos y cultura política en la opinión de los costarricenses: 1989*. San José: Serie "Actualidades en Psicología" del Instituto de Investigaciones Psicológicas de la Universidad de Costa Rica, 6, (55).

CARVAJAL HERRERA, Mario

1978 *Actitudes políticas del costarricense: análisis de opinión de dirigentes y partidarios*. San José: Editorial Costa Rica.

DABENE, Olivier

1986 "Las bases sociales y culturales de lo político en Costa Rica", en *Revista de Ciencias Sociales*, (31), 67-83.

RODRÍGUEZ, Florisabel y CASTRO, Silvia

1999 "Democracia, sostenibilidad y transformación: el caso de Costa Rica", en Saúl Sosnowski y Roxana Patiño (Editores), *Una cultura para la democracia en América Latina*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 133-140.

RODRÍGUEZ, Florisabel, CASTRO, Silvia y ESPINOSA, Rowland

1998 "La intolerancia anda suelta: el estado actual de la cultura política costarricense", en Florisabel Rodríguez, Silvia Castro y Rowland Espinosa, *El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana*. Heredia: Editorial Fundación UNA-PROCESOS, 283-334.

SELIGSON, Mitchell A. y BOOTH, John A.

1993a "Political Culture and Democratization: Evidence from Mexico, Nicaragua and Costa Rica", en Larry Diamond (Editor), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 107-138.

1993b "Political Culture and Regime Type: Evidence from Nicaragua and Costa Rica", en *Journal of Politics*, 55, (3), 777-792.

1991 "Cultura política y democratización: vías alternas en Nicaragua y Costa Rica", en Carlos Barba Solano, José Luis Barros Horcasitas y Javier Hurtado (Editores), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México: FLACSO-Universidad de Guadalajara, 628-681.

SELIGSON, Mitchell A.

2001 "Costa Rican Exceptionalism: Why the 'Ticos' Are Different", en Roderic Ai Camp (Editor), *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh Press.

1983 "Toward and Empirical Theory of Tolerance: Radical Groups in Israel and Costa Rica", en *Comparative Political Studies*, 15, 385-404.

- **Democracia**

AGUILAR BULGARELLI, Óscar

1989 *Una democracia más que centenaria*. San José: EUNED.

1976 *Ensayos sobre la democracia costarricense*. San José: Ministerio de Educación Pública.

BOOTH, John A.

1998 *Costa Rica: Quest for Democracy*. Boulder, Colorado: Westview Press.

BUSEY, James

1968 *Notas sobre la democracia costarricense*. San José: Editorial Costa Rica.

CALVO, Yadira *et al.*

1990 *Mitos y realidades de la democracia en Costa Rica*. San José: CEPAS-DEI.

CERDAS CRUZ, Rodolfo

1972 *La crisis de la democracia liberal en Costa Rica*. San José: EDUCA.

CHINCHILLA, José Carlos

1992 "Estado y democracia en la sociedad costarricense contemporánea", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 18, (2), 103-114.

CONTRERAS, Gerardo

1995 *Manuel Mora y los logros de la democracia costarricense*. San José: Imprenta Nacional.

DABENE, Olivier

1992 *Costa Rica: Juicio a la democracia*. San José: FLACSO.

1986 "En torno a la estabilidad política de Costa Rica: tres paradigmas, dos conceptos, una fórmula", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 12, (1), 41-52.

DELGADO ROJAS, Jaime G.

1989 "El Centenario de la democracia costarricense", en *Revista de Historia*, (20), 141-149.

FINKEL, Steven, MULLER, Edward y SELIGSON, Mitchell A.

1989 "Economic Crisis, Incumbent Performance and Regime Support: A Comparison of Longitudinal Data from West Germany and Costa Rica", en *British Journal of Political Science*, 19, 329-351.

FURLONG, William L.

1994 "La democracia costarricense: desarrollo continuo a pesar de las ambigüedades e impedimentos", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 20, (2), 121-146.

LEHOUCQ, Fabrice Edouard

1998 *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*. Heredia: EUNA.
1990 "Explicando los orígenes de los regímenes democráticos: Costa Rica bajo una perspectiva teórica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 16, (1), 7-29.

MASÍIS IVERSON, Daniel

1995 "Reforma del Estado y vigencia de la democracia en Costa Rica", en *Revista Parlamentaria*, 3, (2), 207-220.

MUÑOZ GUILLÉN, Mercedes

1990 "Mitos y realidades de una democracia desarmada: Costa Rica", en *Polémica*, Segunda Época (10), 35-49.

PEELER, John

1985 *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

QUESADA, Juan Rafael

1992 *La democracia en Costa Rica: pasado, presente y futuro*. Heredia: Departamento de Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma.

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

1990 "Los mitos de la democracia costarricense". La *Revista de Ciencias Sociales* de la Universidad de Costa Rica dedicó su número 48 a este tema, con las contribuciones de varios autores.

ROJAS BOLAÑOS, Manuel (Editor)

1989 *Costa Rica: la democracia inconclusa*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica-Departamento Ecuménico de Investigaciones.

SELIGSON, Mitchell A. y MULLER, Edward N.

1990-1991 "Estabilidad democrática y crisis económica en Costa Rica 1978-1983", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 16 (2) y 17 (1), 71-92.

SOJO MARTÍNEZ, Ana

1986 "La democracia política y la democracia social: una visión desde Costa Rica", en *Revista de Ciencias Sociales*, (31), 39-48.

TREJOS, María Eugenia y PÉREZ, Marian

1990 "Descentralización y democracia económica en el marco del ajuste estructural: el caso de Costa Rica", en *Estudios Sociales Centroamericanos*, (52), 53-83.

URCUYO FOURNIER, Constantino

1995 "Reforma del Estado, gobernabilidad y vigencia de la democracia en el Siglo XXI", en *Revista Parlamentaria*, 3, (2), 101-119.

1990 "Costa Rica: consolidación democrática, desafíos del presente y del futuro", en *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*. San José: IIDH-CAPEL, 151-200.

VARGAS, Armando (Compilador)

1981 *La crisis de la democracia en Costa Rica*. San José: EUNED.

VEGA, Mylena

1992 "Democracia económica versus democracia política en Costa Rica: ¿dos tendencias divergentes en la segunda mitad del siglo veinte?", en Juan Manuel Villasuso (Editor), *El nuevo rostro de Costa Rica*. San José: Fundación F. Ebert-CEDAL, 323-340.

VEGA CARBALLO, José Luis

1983 "¿Podrá sobrevivir la democracia costarricense?", en *Polémica*, (12), 4-29.

1982 *Poder político y democracia en Costa Rica*. San José: Editorial Porvenir.

YASHAR, Deborah

1997 *Demanding Democracy: Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s-1950s*. Stanford: Stanford University Press.

ZELAYA GOODMAN, Chéster (Editor)

1990 *Democracia en Costa Rica: pasado, presente y futuro*. San José: EUNED.

1989 *Democracia costarricense*. San José: EUNED.

1986 *Una democracia desarmada*. San José: EUNED.

1977 *¿Democracia en Costa Rica? Cinco opiniones polémicas*. San José: EUNED.

- **Derechos civiles y políticos de los ciudadanos**

AGUILAR, Marielos

1994 "Las restricciones de los derechos políticos de los costarricenses en la década de 1980", en *Revista de Ciencias Sociales*, (67), 45-54.

DOBLES OROPEZA, Ignacio

1994 *Derechos humanos en Costa Rica, doctrinas y realidades: seguridad ciudadana, sistema de justicia y derechos políticos de los costarricenses*. San José: Oficina de publicaciones de la Universidad de Costa Rica.

HERNÁNDEZ, María de los Ángeles

1993 "Costa Rica: democracia y libertades sindicales (1980-1989)", en *Revista de Ciencias Sociales*, (59), 71-80.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén

1994 *El Derecho de la Constitución*. San José: Juricentro.

- **Derecho electoral**

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge M., MADRAZO, Jorge y VILLEGAS, Rafael

1986 *Legislación electoral costarricense*. San José: Centro de Asesoría y Promoción Electoral-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Tribunal Supremos de Elecciones de Costa Rica.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén

1990 *Derecho electoral costarricense*. San José: Editorial Juricentro.

LEDEZMA, Rodolfo

1988 "El registro electoral de Costa Rica", en *El registro electoral en América Latina*. San José: Centro de Asesoría y Promoción Electoral para América Latina (CAPEL), 29-40.

- *Elecciones y comportamiento electoral*

BARRANTES, Trino

1993 "Democracia y modernización en Costa Rica: proceso electoral y bipartidismo, 1983-1991", en *Revista de Ciencias Sociales*, (60), 17-26.

DABENE, Olivier

1986 "Les elections du 2 Fevrier 1986 au Costa Rica. Continuité et ruptures", en *Problèmes d'Amérique Latine*, (81), 2-30.

CHALKER, Cynthia

1995 "Elections and Democracy in Costa Rica", en Mitchel A. Seligson y John A. Booth (Editors), *Elections and Democracy in Central America. Revisited*. Chapel Hill y Londres: The University of North Carolina Press.

FERNÁNDEZ, Álvaro y ROJAS BOLAÑOS, Manuel

1991 *Para entender las elecciones de 1990*. San José: Serie "Contribuciones" del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, No. 13.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Oscar

1992 "Elecciones en Costa Rica: ¿Repetición de una secuencia?", en Rodolfo Cerdas Cruz, Juan Rial y Daniel Zovatto (Editores), *Una tarea inconclusa: Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991*. San José: IIDH-CAPEL, 23-39.

1991 "Las elecciones del 90 en Costa Rica", en *Análisis de los procesos electorales en América Latina* (Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones), Tomo 4. San José: IIDH/CAPEL, 311-322.

1989 "Para entender los procesos electorales en América Central: elecciones, violencia y credibilidad", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 15, (2), 111-117.

GONZÁLEZ, Alfonso, JENSEN, Henning y CAMPOS, Domingo

S.f. *Marginados, psicología y política*. San José: Fundación F. Ebert-Instituto de Investigaciones Psicológicas de la Universidad de Costa Rica.

HERNÁNDEZ, Óscar

1999 "Variabilidad del voto en la elección presidencial de 1998", en *Memoria de la VI Jornada de Análisis Estadístico de Datos 1998*. San José: Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 37-62.

1996 "Edad, sexo y participación electoral en Costa Rica", en *Ciencias Económicas*, 16, (1), 131-140.

1991 "Análisis estadístico de la votación presidencial de 1990", en *Ciencias Económicas*, 11, (1-2), 23-52.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén

1990 "Costa Rica. Elecciones generales, 4 de febrero de 1990", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (3), 9-16.

1986 *Costa Rica: elecciones de 1986. Análisis de los resultados*. San José: IIDH-CAPEL.

JENSEN, Henning y GONZÁLEZ, R.

1986 "Perfil político y comportamiento electoral. Análisis de una muestra de votantes costarricenses ante las elecciones presidenciales de 1986", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 12, (2), 99-110.

JIMÉNEZ, Wilburg

1977 *Análisis electoral de una democracia. Estudio del comportamiento político costarricense durante el periodo 1953-1974*. San José: Editorial Costa Rica.

KANTOR, Harry

1958 *The Costa Rican Election of 1953: A Case Study*. Gainesville: University of Florida Press.

MOLINA, Iván y LEHOUCQ, Fabrice Edouard

1999 *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

OCONTRILLO, Eduardo

1982 *Un siglo de política costarricense. Crónica de 24 campañas*. San José: EUNED.

ROJAS BOLAÑOS, Manuel

1986 "Las elecciones de 1986 y el futuro de la democracia en Costa Rica", en *Polémica*, Primera Época (19), 5-12.

ROVIRA MAS, Jorge

1994 "Costa Rica. Elecciones generales, 6 de febrero de 1994", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (11), 43-56.

1990 "Costa Rica: Elecciones, partidos políticos y régimen democrático", en *Polémica*, Segunda Época (11), 44-60.

SANCHEZ MACHADO, Mario Alejo

1985 *Las bases sociales del voto en Costa Rica 1974-1978*. San José: URUK Editores.

SELIGSON, Mitchell A. y GÓMEZ BARRANTES, Miguel

1987 "Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios: la economía política del voto en Costa Rica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 13, (1), 5-24.

SELIGSON, Mitchell A.

1987 "Costa Rica and Jamaica", en Myron Weiner y Ergun Ozbudun (Editores), *Competitive Elections in Developing Countries*. Durham, North Carolina: Duke University Press.

TRUDEAU, Robert

1971 *Costa Rican Voting: Its Socioeconomic Correlates*. Ph. D. Dissertation Thesis. Chapel Hill: University of North Carolina.

VARGAS, Juan R. y SÁENZ, Olegario

1999 "Costa Rica: Análisis económico de las elecciones presidenciales", en *Memoria de la VI Jornada de Análisis Estadístico de Datos 1998*. San José: Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 143-157.

VILLEGAS, Rafael *et al.*

1998 "Ciudadanos, elecciones y poder político", en *Revista Parlamentaria*, 6, (1), 295-350.

- **Encuestas electorales**

HERNÁNDEZ, Óscar

1999 "Las encuestas de opinión y la predicción de la elección presidencial de 1998", en *Memoria de la VI Jornada de Análisis Estadístico de Datos 1998*. San José: Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 25-36.

- **Financiamiento de los partidos políticos**

CRUICKSHANK, Eduardo

1984 *El derecho a la deuda política en Costa Rica*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.

CEJUL

1989 *El Estado y la financiación de los partidos políticos en Costa Rica*. San José: Fundación Friedrich Naumann.

CERDAS CRUZ, Rodolfo

1998 "Financiación de partidos y campañas electorales en Costa Rica", en Pilar del Castillo y Daniel Zovatto (Editores), *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral para América Latina, 147-173.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Oscar

1993 "La financiación política en Costa Rica: los altibajos de una larga e interminable negociación", en Luiz Pedone (Organizador), *Sistemas eleitorais e processos políticos comparados: a promessa de democracia na América Latina*. Brasilia: OEA-CNPq-UnB, 295-323.

PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL

1971 *Nuestra posición sobre el pago de la deuda política*. San José: Partido Liberación Nacional.

VARGAS PAGÁN, Georgina

1997 *La forma en que el Estado financia a los partidos políticos y su incidencia en la democracia participativa*. Tesis para optar por el grado de Licenciada en Ciencias Políticas. San José: Universidad de Costa Rica.

- **Género y política**

BARAHONA RIERA, Macarena

1998 "Del sufragismo a la política", en *Revista Parlamentaria*, 6, (3), 83-103.

1994 *Las sufragistas de Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

BERRÓN, Linda (Recopiladora y Editora)

1997 *Las mujeres y el poder*. San José: Editorial Mujeres.

BUSTAMANTE, Tirza Emilia

1980 *Status político de la mujer a través de la historia costarricense*. San José: Gráfica Pipa.

CAMACHO, Alfonsina

1993 *Mujer y democracia*. San José: LIL.

CAMACHO, Rosalía, LARA, Silvia y SERRANO, Ester

1996 *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: Un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para la discusión*. San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

CAMACHO, Rosalía

1999 "Las cuotas de participación política de las mujeres", en Ana Isabel García (Editora), *La situación de las mujeres en Centroamérica: una evaluación en el umbral del siglo XXI*. San José: Fundación Género y Sociedad (GESO), 111-123.

1998 *Sintonizando la conciencia, el voto y los puestos de decisión. Las mujeres y la política en Costa Rica*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

CASTRO, Ligia

1999 "La mujer en la política costarricense: una historia en claroscuro", en *Revista Parlamentaria*, 7, (1), 17-31.

CHAVARRÍA, Alfonsina

1993 *Mujer y democracia*. San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

CLACHAR, Marisol

1999 "Democracia y participación política de las mujeres: la necesidad de un cambio en los procesos de toma de decisiones", en *Revista Parlamentaria*, 7, (1), 61-71.

DELGADILLO, Ligia María

1998 *Las mujeres en los partidos políticos mayoritarios de Costa Rica: el caso del Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)*. Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae en Estudios de la Mujer, en el Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional Autónoma.

GARCÍA, Ana Isabel

1999 "Mujeres, participación política y ciudadanía: un ejemplo de la aplicabilidad del sistema de cuotas, Costa Rica", en Ana Isabel García (Editora), *La situación de las mujeres en Centroamérica: una evaluación en el umbral del siglo XXI*. San José: Fundación Género y Sociedad (GESO), 87-110.

GRUPO AGENDA POLÍTICA DE MUJERES

1997 *Agenda política de mujeres costarricenses*. San José: Grupo Agenda Política de Mujeres Costarricenses.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INAMU)

2000 *Aplicación del 40% mínimo de mujeres en puestos elegibles*. San José: INAMU.

MINISTERIO DE CULTURA, JUVENTUD Y DEPORTES

1982 *Algunos aspectos relativos al voto femenino en Costa Rica*. San José: Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.

MORENO, Elsa

1997 "Retos de la participación política de las mujeres frente al nuevo milenio", en *Memorias Taller "Mujeres, participación política y ciudadanía" (11-14 de noviembre de 1996)*. San José: UCR-UNA-UNESCO.

1995 *Mujeres y política en Costa Rica*. San José: FLACSO.

RODRÍGUEZ, Cecilia

1999 "La participación política de las mujeres: un análisis del origen del sistema de dominación patriarcal", en *Revista Parlamentaria*, 7, (1), 123-136.

SÁNCHEZ, María Lydia, REYES, Ángel y RODRÍGUEZ, Ana Marcela

1996 *Oportunidad de financiamiento para los grupos organizados de mujeres en los partidos políticos: estudio de antecedentes*. San José: PRODEL-Asamblea Legislativa.

VEGA, Flor M.

1995 *La política, una alternativa de crecimiento*. San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

• **Geografía electoral**

BIDINGER, Jerome

1972 *The Ecological Basis of Costa Rican Voting Patterns: 1958-1966*. Ph. D. Dissertation Thesis. Washington DC: Georgetown University.

BORGE, Marta Elena

1989 *Una interpretación geográfica de las bases electorales de Costa Rica 1974-1986*. Tesis para optar al grado de Licenciada en Geografía. San José: Universidad de Costa Rica.

GRANADOS, Carlos

1994 "Territorialidad y justicia electoral en Costa Rica", en *Revista Parlamentaria*, 2, (2), 213-230.

GRANADOS, Carlos y OHLSSON, Anita

1983 "Organización del territorio y resultados electorales en Costa Rica 1953-1982", en *Estudios Sociales Centroamericanos*, (36), 183-210.

• **Gobierno local**

ARAYA, Carlos

1986 *Historia del régimen municipal en Costa Rica*. San José: EUNED.

BAKER, Christopher

1972 *El gobierno municipal en Costa Rica: sus características y funciones*. San José: IFAM.

CHAVES, Erick

1998 "La elección popular del Alcalde Municipal", en *Revista Parlamentaria*, 6, (2), 293-302.

MARÍN, Oscar

1987 *Régimen municipal*. San José: EUNED.

PALACIOS, Iván Francisco

1987 *Derecho municipal*. San José: EUNED.

• **Ideologías políticas**

AGUILAR BULGARELLI, Óscar

1992 "¿Una nueva vía política socialcristiana,?", en Juan Manuel Villasuso (Editor), *El nuevo rostro de Costa Rica*. San José: Fundación F. Ebert-CEDAL, 287-311.

ARCE, Celín Eduardo

1982 *La Democracia Cristiana en Costa Rica*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.

BARAHONA, Luis

1977 *Las ideas políticas en Costa Rica*. San José: Ministerio de Educación Pública.

BENAVIDES, Enrique

1975 *Nuestro pensamiento político en sus fuentes*. San José: Editorial Trejos Hermanos.

BERROCAL, Fernando

1998 "Vigencia y actualidad de la socialdemocracia", en *Revista Parlamentaria*, 6, (3), 355-377.

CARRO, Carlos *et al.*

1986 *El pensamiento socialdemócrata. Antología.* San José: Editorial Costa Rica.

DELGADO ROJAS, Jaime G.

1983 *El Partido Liberación Nacional: Análisis de su discurso político-ideológico.* Heredia: EUNA.

GUTIÉRREZ, Carlos José

1986 *El pensamiento político costarricense: la socialdemocracia.* San José: Libro Libre.

JONAS, Susanne

1984 *La ideología socialdemócrata en Costa Rica.* San José: EDUCA.

QUESADA, Rodrigo

1977 *Los estereotipos ideológicos del Partido Liberación Nacional.* Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia. Heredia: Universidad Nacional Autónoma.

PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL

1973 *Carta fundamental.* San José: Nueva Sociedad.

PARTIDO SOCIALISTA COSTARRICENSE

1980 *Programa de la nueva reforma social. Por un gobierno democrático popular hacia el socialismo.* San José: Pensamiento Revolucionario.

PARTIDO VANGUARDIA POPULAR

1980a *¿Qué es y por qué lucha el partido Vanguardia Popular?* San José: Publicaciones del Departamento de Cultura.

1980b *Programa. Tesis. Estatutos.* San José.

ROMERO, Jorge Enrique

1977 *La socialdemocracia en Costa Rica.* San José: Editorial Trejos Hermanos SA.

PARTIDO UNIDAD SOCIAL CRISTIANA

c. 1996 *Carta Social Cristiana a Costa Rica.* San José: Instituto Costarricense de Estudios Políticos (ICEP) "Dr. Rafael Angel Calderón Guardia".

RODRÍGUEZ VEGA, Eugenio

1982 *Siete ensayos políticos: fuentes de la democracia social en Costa Rica.* San José: CEDAL.

SOLÍS AVENDAÑO, Manuel A.

1992 *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?* San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

STEICHEN YUNG, Regine

1991 "Preliminares para un estudio de las concepciones de democracia de las fuerzas políticas en Centroamérica: casos de Costa Rica, Nicaragua y El Salvador", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 17, (2), 5-13.

- *Participación política*

SELIGSON, Mitchell A.

1980 "Trust, Efficacy and Modes of Political Participation: A Study of Costa Rican Peasants", en *British Journal of Political Science*, 10, January, 75-98.

1979 "Structure and Levels of Political Participation in Costa Rica: Comparing the Countryside with the City", en Mitchell A. Seligson y John A. Booth (Editors), *Politics and the Poor: Political Participation in Latin America*, Vol. II. New York and London: Holmes and Meier Publishers, 62-75.

- *Partidos políticos*

AGUILAR BULGARELLI, Óscar

1977 *Democracia y partidos políticos de Costa Rica (1950-1962).* San José: EUNED.

ARAYA, Ana Julia *et al.*

1986 *Enfoque jurídico-político del Partido Unidad Social Cristiana en Costa Rica.* Seminario de graduación para optar por el grado de Licenciada en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.

ARAYA, Carlos

1968 *Historia de los partidos políticos de Costa Rica: Liberación Nacional.* San José: Librería e Imprenta Lehmann.

BLANCO LIZANO, Randall

2001 *Los partidos cantonales en el marco del bipartidismo costarricense 1986-1998: los casos del Partido Alajuelita Nueva y el Partido Yunta Progresista Escazuceña.* Tesis para optar por el grado de Licenciado en Sociología de la Universidad de Costa Rica.

BOTEY, Ana María y CISNEROS, Rodolfo

1984 *La crisis de 1929 y la fundación del Partido Comunista de Costa Rica.* San José: Editorial Costa Rica.

CASTILLO, Fernando y RODRÍGUEZ, Bernardo

1983 *La naturaleza jurídica de los partidos políticos de Costa Rica: su regulación legislativa.* Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.

CERDAS, Jaime

1994 *La otra vanguardia.* San José: EUNED.

CERDAS, Rodolfo

1993 "La crisis de los partidos políticos", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (10), 105-129.

CONTRERAS, Gerardo y CERDAS, José Manuel

1988 *Los años 40: Historia de una política de alianzas.* San José: Editorial Porvenir.

ENGLISH, Burt

1970 *Liberación Nacional of Costa Rica: The Development of a Political Party in a Traditional Society*. Gainesville: University of Florida Latin American Monographs.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Oscar

1996 "Los partidos políticos: su interrelación y sus rasgos centrales en la sociedad costarricense", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 22, (2), 147-166.

1994 "Costa Rica: la reafirmación del bipartidismo", en *Nueva Sociedad*, (131), 4-9.

1993 "La bipolaridad partidaria en Costa Rica: entre la escena y la arena", en Regine Steichen (Editora), *Democracia y democratización en Centroamérica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 173-203.

1991 "Costa Rica: Una bipolaridad partidaria hoy apenas cuestionada", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 17, (2), 65-74.

HERRERA GARCÍA, Adolfo

1971 *Partido Vanguardia Popular. Breve esbozo de su historia*. San José: s.e.

HERNÁNDEZ, Gerardo

1998 *El sistema de partidos en Costa Rica 1982-1994. Análisis sobre el bipartidismo*. Tesis para optar al grado de Magister Scientiae en Sociología. San José: Programa Centroamericano de Maestría en Sociología de la Universidad de Costa Rica.

MERINO DEL RÍO, José

1996 *Manuel Mora y la democracia costarricense. Viaje al interior del Partido Comunista*. Heredia: Editorial Fundación UNA.

MONGE, Luis Alberto

1970 *Somos un partido joven*. San José: Ediciones Victoria Liberacionista.

ODUBER QUIRÓS, Daniel

1985 *Raíces del Partido Liberación Nacional*. San José: Centro de Estudios Democráticos de América Latina.

S.f. *Carta a un joven liberacionista*. San José: Editorial Eloy Morúa Carrillo.

PARTIDO VANGUARDIA POPULAR

1962 *Diez años de lucha del partido Vanguardia Popular*. San José: s.e.

PÉREZ BRIGNOLI, Héctor

1999 *Historia del Partido Unidad Social Cristiana*. San José: ICEP/Fundación K. Adenauer.

QUIRÓS, Luis Adrián

1974 *Los partidos políticos en la legislación costarricense*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.

RODRÍGUEZ, Eugenio

1995 *Análisis de las asambleas de los partidos políticos en Costa Rica*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.

ROJAS BOLAÑOS, Manuel

1995 *El malestar con la política: partidos y élites en Costa Rica*. San José: FLACSO.

1994 "¿Democratizar los partidos políticos o la sociedad?", en *Revista Parlamentaria*, 2, (2), 35-45.

ROMERO, Jorge Enrique

1983 *Acción Demócrata: Orígenes del Partido Liberación Nacional, de León Cortés a José Figueres*. San José: Nueva Década.

ROVIRA MAS, Jorge

1998 "Costa Rica. Elecciones generales, 1° de febrero de 1998", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (19), 9-70.

1994 "Costa Rica 1994: ¿Hacia la consolidación del bipartidismo?", en *Espacios. Revista Centroamericana de Cultura Política*, (1), 38-47.

SALAZAR MORA, Orlando y SALAZAR MORA, Jorge Mario

1991 *Los partidos políticos en Costa Rica*. San José: EUNED.

SALOM ECHEVERRÍA, Roberto

1987 *La crisis de la izquierda en Costa Rica*. San José: Editorial Porvenir.

SALOM ECHEVERRÍA, Alberto

1991 *Los orígenes del Partido Liberación Nacional y la socialdemocracia*. San José: Editorial Porvenir-Centro de Estudios Democráticos de América Latina.

VEGA CARBALLO, José Luis

1987 "Partidos, desarrollo político y conflicto social en Honduras y Costa Rica: Un análisis comparativo", en *Polémica*, Segunda Época (1), 43-59.

1978 *La crisis de los partidos tradicionales en Costa Rica*. San José: Academia Costarricense de Bibliografía.

- **Sistema político y sistema electoral**

AGUILAR BULGARELLI, Oscar

1976 *Evolución político-constitucional de Costa Rica*. San José: Editorial Lehmann.

1975 *La constitución política de 1949, antecedentes y proyecciones*. San José: Editorial Costa Rica.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE FOMENTO ECONÓMICO (ANFE)

1984 *El modelo político costarricense*. San José: Editorial Trejos Hermanos SA.

ARIAS SÁNCHEZ, Óscar

1976 *¿Quién gobierna en Costa Rica?* San José: EDUCA.

BRENES, Gonzalo

1989 "El sistema electoral costarricense, proceso electoral y regímenes políticos", en *Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones*. San José: IIDH/CAPEL, 24-40.

BRICEÑO, José Alberto y VILLEGAS, Rafael

1994 "Es necesario afinar nuestro sistema electoral" (entrevista a Rafael Villegas Antillón, Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones)", en *Revista Parlamentaria*, 2, (2), 273-284.

BRICEÑO, José Alberto, CÓRDOBA, Jorge y PIZA, Rodolfo

1995 "El régimen parlamentario es el más ajustado al sistema democrático (entrevista al Magistrado Rodolfo Piza Escalante)", en *Revista Parlamentaria*, 3, (1), 190-200.

CASAS ZAMORA, Kevin y BRICEÑO, Olman

1991 *¿Democracia en Costa Rica? Análisis del sistema de elección de diputados en Costa Rica y sus perspectivas de cambio*. Tesis para optar por el grado de Licenciados en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.

CASTRO, Ligia

1999 "Hora de reformas electorales", en *Revista Parlamentaria*, 7, (3), 35-50.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Oscar

1995 *Vigencia y cambios en la escogencia de candidatos a diputados y en la elección de diputados*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica-Universidad de Costa Rica-Centro para la Democracia.

GUTIÉRREZ, Carlos José

1995 "Parlamentarismo o presidencialismo: opciones para el sistema político costarricense", en *Revista Parlamentaria*, 3, (1), 37-52.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén

1997 "Las transformaciones del órgano legislativo", en *Revista Parlamentaria*, 5, (1), 165-173.

1991 *Derecho parlamentario costarricense*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A.

JIMÉNEZ, Mariano y ROJAS, Ingrid

1995a "La reforma del Estado: régimen político, modelo de desarrollo y forma de Estado", en *Revista Parlamentaria*, 3, (2), 33-50.

1995b "El poder de la Sala Constitucional de Costa Rica", en *Revista Parlamentaria*, 3, (3), 93-115.

KARPINSKY, Rose Marie

1989 *Reflexiones sobre el poder legislativo costarricense*. San José: Asamblea Legislativa.

LEHOUCQ, Fabrice Edouard

1996 "El presidencialismo, leyes electorales y la estabilidad democrática en Costa Rica", en *Revista Parlamentaria*, 4, (3), 1031-1059.

MUÑOZ, Hugo Alfonso

1997 *La Asamblea Legislativa en el sistema constitucional costarricense*. San José: PRODEL.

1995 *Las comisiones legislativas plenas*. San José: Asamblea Legislativa.

1981 *La Asamblea Legislativa en Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica.

MURILLO, Jaime

1994 *La Sala Constitucional: Una revolución político-jurídica en Costa Rica*. San José: Editorial Guayacán.

OBREGÓN, Rafael

1995 *El poder legislativo en Costa Rica*. San José: Asamblea Legislativa.

PERALTA, Hernán G.

1962 *Las constituciones de Costa Rica*. Madrid: Instituto de Ciencias Políticas.

RODRÍGUEZ ECHEVERRÍA, Miguel Ángel

1991 "La reforma electoral en Costa Rica", en *La reforma electoral en Latinoamérica. Nuevas perspectivas* (Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones), Tomo 4. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral para América Latina, 259-266.

SALAZAR, Jorge Mario

1990 "El modelo político-electoral de la democracia costarricense, 1920-1980", en *Revista de Ciencias Sociales*, (48), 17-30.

1981 *Política y reforma en Costa Rica, 1914-1958*. San José: Editorial Porvenir.

SANCHO, Ricardo

1999 "Energías productivas para la reforma político-electoral en Costa Rica", en *Revista Parlamentaria*, 7, (3), 23-33.

STONE, Samuel

1975 *La dinastía de los conquistadores. La crisis del poder en la Costa Rica contemporánea*. San José: EDUCA.

URCUYO, Constantino

1995 "Presidencialismo versus parlamentarismo: una falsa confrontación", en *Revista Parlamentaria*, 3, (1), 19-35.

1994 "El espíritu de la reforma electoral", en *Revista Parlamentaria*, 2, (2), 85-95.

VILLALTA, Rafael

1995 "Referéndum e iniciativa popular: rutas de democracia real y participativa", en *Revista Parlamentaria*, 3, (1), 149-165.

VILLASUSO, Juan Manuel

1992 "La reforma democrática del Estado costarricense", en Juan Manuel Villasuso (Editor), *El nuevo rostro de Costa Rica*. San José: Fundación F. Ebert-CEDAL, 409-422.

VINOCOUR, Sergio Antonio y VINOCOUR, Marta María

1995 "La crisis de la Asamblea Legislativa: propuestas para su transformación", en *Revista Parlamentaria*, 3, (3), 247-262.

VOLIO, Fernando

1980 *La Asamblea Legislativa: Ideas para su reforma*. San José: EUNED.

VOLIO, Julieta

1995 "El Parlamento en la encrucijada: ¿Un problema de forma de gobierno?", en *Revista Parlamentaria*, 3, (1), 55-81.

ZAMORA, Fernando

1994 "Los vientos de fronda en nuestro sistema político y electoral", en *Revista Parlamentaria*, 2, (2), 113-121.

- ***Socialización política***

VEGA, Milena

1989 *La socialización política*. San José: Serie "Contribuciones" del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, (4).

SOBRE LOS CONTRIBUYENTES

ARAYA POCHET, Carlos

Obtuvo sus doctorados, en Historia, en la Universidad Complutense de Madrid, y en Derecho, en el marco del convenio entre la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT) y la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica y Rector de la Universidad Nacional Autónoma (UNA), además de Director del Programa de Doctorado en Derecho de la ULACIT. Fax: (506) 233-9172.

ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (España) y Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede de México. Actualmente se desempeña como profesor e investigador del Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador, en San Salvador. Su tesis doctoral, publicada en el año 2000 por la Fundación Ungo de El Salvador, se titula *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. Teléfono: (503) 273-4400, ext. 352. Fax: (503) 273-8713. Casilla de correo electrónico: alvart@buho.uca.edu.sv

BAIRES MARTÍNEZ, Yolanda

Licda. en Sociología por la Universidad de Costa Rica y egresada de la Maestría en Ciencia Política de esta misma casa de estudios. Profesora Asociada en la Escuela de Estudios Generales en esta institución de enseñanza superior. Teléfono: (506) 234-2053.

BARAHONA RIERA, Macarena

Licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica, con una tesis mediante la cual realizó un estudio sobre las luchas por el establecimiento del sufragio de las mujeres en Costa Rica. Completó su formación de posgrado, en el nivel doctoral, en la Universidad de Madrid. En la actualidad, se desempeña como docente en la Escuela de Estudios Generales y en el Programa de Doctorado en Educación, ambas instancias académicas de la Universidad de Costa Rica. Telf.: (506) 235-6731.

BLANCO LIZANO, Randall

Licenciado en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Se ha desempeñado profesionalmente como coordinador e investigador en proyectos de cooperación internacional y como miembro de organizaciones no gubernamentales. En la actualidad preside la Asociación Comunidades Ecologistas La Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica. Telefax: (506) 223-3925. Casilla de correo electrónico: coecoat@sol.racsa.co.cr

BODEMER, Klaus

Doctor en Ciencia Política. Entre 1970 y 1984 se desempeñó como Profesor Adjunto en las universidades de Worms, Kaiserslauten y Mainz; en 1984-86 fue Profesor Visitante en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en su sede de Buenos Aires; y de 1991 a 1994 fungió como Director de la Fundación Friedrich Ebert en Montevideo (Uruguay). Actualmente es el Director del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo (Alemania). Tel.: (49)(40) 41 47 82 29. Fax: (49)(40) 41 47 82 41. Casilla de correo electrónico: bodemer@public.uni-hamburg.de

CASAS ZAMORA, Kevin

Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (1991) y Master of Arts en Ciencia Política por la Universidad de Essex (1993), en Inglaterra. Desde 1996 es profesor de Teoría del Estado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Actualmente es estudiante de Doctorado en Ciencia Política en el St. Antony's College de la Universidad de Oxford, Inglaterra. Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a: St. Antony's College, Oxford OX2 6JF, Reino Unido. Fax: 44-1865-554465. Casilla de correo electrónico: kevin_casas@yahoo.com

CASTRO MÉNDEZ, Silvia

Filósofa costarricense, realizó estudios de posgrado en la Universidad de Pittsburgh (Pennsylvania, Estados Unidos). Ha sido profesora de la Universidad de Costa Rica, del Instituto Tecnológico de Costa Rica y de la Universidad Nacional Autónoma, y consultora en temas de transferencia tecnológica y comunicación política. Actualmente, se desempeña como consultora en el Programa Centroamericano de Sostenibilidad de la Democracia (PROCESOS), en donde trabaja sobre los temas de la cultura política y la educación democrática. Entre otras publicaciones, es coautora de *El sentir democrático: Estudios sobre la cultura política centroamericana* (San José, Editorial Fundación UNA-PROCESOS, 1998). Teléfonos: (506) 231-1116 / 231-1125. Casilla de correo electrónico: scastro@procesos.org

CORTÉS RAMOS, Alberto

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Costa Rica y M. A. en Estudios del Desarrollo por el Instituto de Estudios Sociales, La Haya, Holanda. Profesor en la Escuela de Ciencia Política y en la Maestría Centroamericana en esta misma disciplina, en la Universidad de Costa Rica. Trabaja temas relacionados con cultura política y desarrollo sostenible en América Central. Casilla de correo electrónico: acortes@cariari.ucr.ac.cr

ESCALANTE HERRERA, Ana Cecilia

Licenciada en Sociología, cuenta también con una Maestría en Administración Pública, ambos títulos por la Universidad de Costa Rica. Ex Directora de la Escuela de Antropología-Sociología y ex Decana de la Facultad de Ciencias Sociales, en la Universidad de Costa Rica. A partir del año 2001 se jubiló. Mantiene vínculos académicos con es-

ta institución como investigadora principal del Programa de Investigación y Acción Social "Liderazgo y poder en Centroamérica: Mujeres y hombres en el siglo XXI"; asimismo, es integrante del Consejo Asesor del Centro de Investigaciones en Estudios de la Mujer (CIEM) y miembro del Consejo Editorial de la *Revista de Ciencias Sociales*, de la Universidad de Costa Rica.

Casilla de correo electrónico: ana_cecilia_e@hotmail.com

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Oscar

Sociólogo y filósofo. Posgrado en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Doctorado en Filosofía en la Universidad de París. Profesor-Catedrático en la Universidad de Costa Rica, adonde ha sido Director del Posgrado Centroamericano en Sociología, primero, y Decano del Sistema de Estudios de Posgrado, después. Director actualmente del *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Autor de diversas publicaciones sobre la sociología del conocimiento, la epistemología y la sociología política. Casilla de correo electrónico: oscarf@cariari.ucr.ac.cr

GUZMÁN LEÓN, Juany

Es Licenciada en Ciencia Política y tiene una Maestría en Sociología, ambos títulos por la Universidad de Costa Rica. Obtuvo su Doctorado en Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad, se desempeña como Directora de la Escuela de Ciencia Política y como Subdirectora del Instituto de Investigaciones Sociales, en la Universidad de Costa Rica.

Casilla de correo electrónico: jguzman@cariari.ucr.ac.cr

HERNÁNDEZ NARANJO, Gerardo

Obtuvo una Maestría en Sociología en el Programa Centroamericano de Maestría en Sociología de la Universidad de Costa Rica y actualmente realiza estudios doctorales en El Colegio de México. Es profesor de la Escuela de Ciencia Política y de la Maestría Centroamericana en esta misma disciplina, en la Universidad de Costa Rica. Teléfono: (506) 224-5652. Fax: (506) 207-4037.

Casilla de correo electrónico: gerardoh@cariari.ucr.ac.cr

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Óscar

Economista y estadístico matemático. Profesor e investigador con la categoría académica de Catedrático en la Escuela de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Telfs.: (506) 207-5153 y (506) 207-4335.

Casilla de correo electrónico: ohermand@cariari.ucr.ac.cr

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén

Graduado de Doctor en Derecho Constitucional en la Universidad La Sapienza, Roma, Italia (1973). Autor de 16 libros sobre Derecho Constitucional, ha publicado también numerosos artículos académicos en revistas especializadas. Fue corredactor, por encargo de las Naciones Unidas, de la Constitución Política de Guinea Ecuatorial (1982). Ha si-

do Profesor Visitante en las siguientes universidades: Universidad Católica, de Buenos Aires; San Marcos, de Lima; Siena, Pisa, Torino y Tor Vergata, en Italia; Carlos III, en Madrid, España; y Duquesne, en Pennsylvania, Estados Unidos. En la actualidad se desempeña como profesor de Derecho Constitucional en los cursos de posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, en donde también enseña los cursos de Derechos Fundamentales, Derecho Procesal Constitucional y Derecho Electoral, en la Maestría de Derecho Público en el seno de esta misma facultad. Es el Director de la *Revista Costarricense de Derecho Constitucional*. Casilla de correo electrónico: lulita@racsa.co.cr

LANZARO, Jorge

Uruguayo. Es Doctor en Ciencia Política. Actualmente se desempeña como Director del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Es el Coordinador del Grupo de Trabajo sobre "Partidos políticos y sistemas electorales" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Casilla de correo electrónico: lanzaro@cpolit.edu.uy

MORA ALFARO, Jorge

Sociólogo, fue profesor de la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional Autónoma (UNA) de Heredia y del Departamento de Sociología de la Escuela de Antropología-Sociología de la Universidad de Costa Rica (UCR). Ha sido Rector, Vicerrector Académico y Secretario General de la UNA, así como Director de la Maestría Centroamericana en Sociología de la Universidad de Costa Rica. Actualmente se encuentra jubilado. Es autor y coautor de diversas obras, siendo la más reciente *Universidad y sociedad en el siglo XXI* (Heredia, EUNA, 2000). Telefax: (506) 261-1671. Apartado Postal 1441-3000, Heredia, Costa Rica. Casilla de correo electrónico: jmora@una.ac.cr

PEELER PÉREZ, John

Profesor de Ciencia Política en Bucknell University, Lewisburg, Pennsylvania, EE.UU. Ha sido un estudioso, desde hace muchísimos años, de los problemas de la democracia en América Latina. Es autor, entre sus numerosas publicaciones relativas a este tema, de *Building Democracy in Latin America* (Lynne Rienner, 1998). Teléfono: (570) 577-3513. Fax: (570) 577-3533. Casilla de correo electrónico: peeler@bucknell.edu

PÉREZ BRIGNOLI, Héctor

Licenciado en Historia y en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (Argentina), de donde es oriundo, realizó sus estudios doctorales en la Universidad de París. Docente en la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica con la categoría académica de Catedrático e investigador del Centro de Investigaciones Históricas de América Central y del Programa Centroamericano de Población, todo ello en el seno de esta misma institución de enseñanza superior. Entre sus varios libros, destaca su *Breve*

historia de Centroamérica, publicada originalmente en Madrid (España) por Alianza Editorial, que se ha traducido a varios idiomas. Casilla de correo electrónico: hperez@cariari.ucr.ac.cr

RAVENTÓS VORST, Ciska

Costarricense. Cuenta con una Maestría en Sociología por la Universidad de Costa Rica y con un Doctorado en Ciencias Sociales por la New School for Social Research de New York. Con la categoría académica de Catedrática, actualmente se desempeña como Directora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, en donde también es docente tanto en la Escuela de Antropología-Sociología como en la Escuela de Estudios Generales. Casilla de correo electrónico: fravento@cariari.ucr.ac.cr

RODRÍGUEZ, Florisabel

Politóloga costarricense, realizó estudios de posgrado en el Centro de Estudios de Posgrado de la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY). Ha sido Ministra de Información del Gobierno de Costa Rica durante la administración de José María Figueres Olsen, asesora de diversos gobiernos, consultora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y profesora de la Universidad de Costa Rica. Actualmente es directora de la organización Programa Centroamericano de Sostenibilidad de la Democracia (PROCESOS) y trabaja en los temas de sostenibilidad democrática, cultura política, comportamiento electoral, opinión pública y comunicación. Ha escrito diversos artículos sobre desarrollo político y es coautora de *El sentir democrático: Estudios sobre la cultura política centroamericana* (San José, Editorial Fundación UNA-PROCESOS, 1998). Teléfonos: (506) 231-1116/231-1125. Casilla de correo electrónico: florisabel@procesos.org

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Johanna

Licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica. En el proyecto que dio origen a la Conferencia Internacional "La democracia de Costa Rica ante el nuevo siglo" y luego a este libro, en el marco del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, se desempeñó como asistente del Dr. Jorge Rovira Mas. Casilla de correo electrónico: jmrod-74@yahoo.com

ROVIRA MAS, Jorge

Licenciado en Filosofía por la Universidad de Costa Rica y Doctor en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Docente e investigador en la Universidad de Costa Rica con la categoría académica de Catedrático. Ha sido Director del Programa Centroamericano de Maestría en Sociología y del Instituto de Investigaciones Sociales. Autor y editor de varios libros, ha publicado extensamente en revistas académicas especializadas. En 1988 le fue conferido el Premio Jorge Volio por su libro *Costa Rica en los años ochenta* y en 1994 el Premio de Historia Nacional Cleto González Ví-

quez por su obra en colaboración *La industria: su evolución histórica y su aporte a la sociedad costarricense*. Casilla de correo electrónico: jrovira@cariari.ucr.ac.cr

SALOM ECHEVERRÍA, Roberto

Sociólogo, profesor con la categoría académica de Catedrático en la Escuela de Antropología-Sociología y en el Programa Centroamericano de Maestría en Sociología, en la Universidad de Costa Rica. Actualmente es el Director de este programa de posgrado. Ha sido, además, Director del Departamento de Sociología, Director de la Escuela de Antropología-Sociología y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales, habiéndose desempeñado como Decano a lo largo de todo el primer semestre de 1997, todo ello en el seno de la Universidad de Costa Rica. Imparte los cursos de Sociología del Estado y de las Políticas Públicas, en el nivel de grado, y de Teoría Sociológica del Estado Contemporáneo, en el de posgrado. Casilla de correo electrónico: masol@cariari.ucr.ac.cr

SELIGSON, Mitchell A.

Desde 1968, cuando llegó por primera vez a Costa Rica como voluntario del Cuerpo de Paz, ha estudiado la realidad sociopolítica costarricense continuamente. Es autor de *El campesino y el capitalismo agrario de Costa Rica* (San José, Editorial Costa Rica, 1984) publicada originalmente en EE.UU. Ha publicado también, entre sus numerosos trabajos, *Elections and Democracy in Central America, Revisited*, en coedición con John A. Booth (University of North Carolina Press, 1995). Su libro más reciente se titula *Development and Underdevelopment: The Political Economy of Global Inequality*, en coedición con John Passé-Smith (Lynne Rienner Publishers, 1998). Actualmente es el titular de la prestigiosa Cátedra Daniel H. Wallace de Ciencia Política en la Universidad de Pittsburgh (Pennsylvania, EE.UU.). Casilla de correo electrónico: seligson@pitt.edu

SOJO OBANDO, Carlos

Obtuvo una Maestría en Sociología en el Programa Centroamericano de Maestría en Sociología de la Universidad de Costa Rica y un Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Utrecht, en Holanda. Ha sido profesor e investigador en la Sede Académica de Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), de la cual en la actualidad es su director. Ha publicado extensamente sobre temas costarricenses y centroamericanos. Casilla de correo electrónico: csojo@flacso.or.cr

TORRES RIVAS, Edelberto

Guatemalteco de nacimiento, pero centroamericano de corazón, obtuvo en Santiago de Chile su Maestría en Sociología en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y realizó estudios doctorales en la Universidad de Essex, en Inglaterra. Fue el primer director del Programa Centroamericano de Ciencias Sociales en el marco de la Secretaría General del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) y el fundador de la revista *Estudios Sociales Centroamericanos*, en los años setenta. Por ocho años se desempeñó como Secretario General de FLACSO (1985-1993) y como tal fue el organizador académico de la nueva *Historia General de Centroamérica* en seis

tomos, que se publicó en 1993 con motivo del V Centenario del Descubrimiento de América por los europeos del sur del Continente. Es un incansable estudioso de la realidad centroamericana y seguramente su más prolífico investigador desde el terreno de las ciencias sociales. Casilla de correo electrónico: edelberto.torres@undp.org

VARGAS CULLELL, Jorge

Candidato al grado académico de Ph.D. (Philosophy Doctor) en el Departamento de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos; M. A. en Resolución de Conflictos por esa misma universidad; y Licenciado en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Actualmente es subcoordinador del proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible de Costa Rica, auspiciado por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), la Defensoría de los Habitantes, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Unión Europea y el Convenio Bilateral de Costa Rica con los Países Bajos. Telf.: (506) 290-7283; Fax: (506) 290-5879. Casilla de correo electrónico: jvargas@edonacion.nu.or.cr

VEGA CARBALLO, José Luis

Sociólogo y profesor universitario costarricense, en la actualidad se encuentra jubilado. Hizo sus estudios universitarios de economía en la Universidad de Costa Rica y de sociología en las universidades norteamericanas de Brandeis y Princeton. Ha sido profesor invitado de las universidades de Tulane, Duke y Texas en los Estados Unidos de Norteamérica, y de la Universidad Hebrea de Jerusalén. Fue Director del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica y actualmente se desempeña como consultor de varios organismos nacionales e internacionales en el campo de la sociología política y el desarrollo organizacional. Casilla de correo electrónico: jlvegacar@hotmail.com

VILLASUSO ESTOMBA, Juan Manuel

Licenciado en Economía por la Universidad de Costa Rica, cuenta también con una Maestría en la Universidad Estatal de Louisiana (Estados Unidos). Profesor de la Universidad de Costa Rica en su Escuela de Economía con la categoría académica de Catedrático, ha sido también Director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas en esta misma institución de educación superior. Entre 1984 y 1986 se desempeñó como Ministro de Planificación Nacional y Política Económica de la administración del presidente Luis Alberto Monge Álvarez. Ha sido consultor para numerosos organismos internacionales, entre ellos la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA). Entre sus numerosas publicaciones, cabe resaltar su trabajo *El nuevo rostro de Costa Rica*, publicado en 1992 bajo el coauspicio del Centro de Estudios Democráticos para América Latina (CEDAL) y la Fundación Friedrich Ebert. Casilla de correo electrónico: jmvilla@racsa.co.cr

Revisión filológica y
corrección de pruebas:
Jorge Rovira Mas

Diagramación:
Vera Ulloa Jiménez

Diseño de portada:
Valeria Varas

Control de calidad:
Jorge Rovira Mas

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de julio del 2001
en los talleres gráficos de
EDITORAMA, S.A.
Tel.: (506) 255-0202
San José, Costa Rica.