

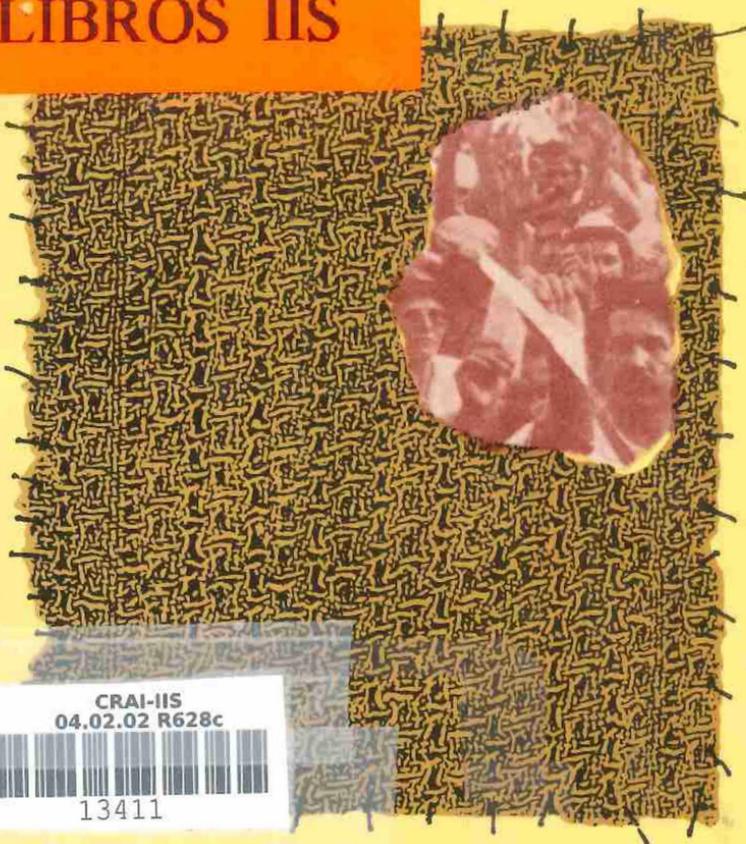
04.02.02
R628c

LA RICA MOCRACIA INCONCLUSA

MANUEL ROJAS BOLAÑOS
JOSE MANUEL VALVERDE
ELISA DONATO
ROLANDO RIVERA

FRANCISCO MORALES
ROY RIVERA ARAYA
LUDWIG GÜENDELL
MARIA PEREZ IGLESIAS

LIBROS IIS



CRAI-IIS
04.02.02 R628c



13411

üs





11 OCT 1990

COSTA RICA LA DEMOCRACIA INCONCLUSA

Colección UNIVERSITARIA

D.E.I.
Departamento Ecuménico de Investigaciones

CONSEJO EDITORIAL

Franz Hinkelammert
Pablo Richard
Carmelo Alvarez
Jorge David Aruj

EQUIPO DE INVESTIGADORES

Ingemar Hedström
María Teresa Ruiz
Victorio Araya
Arnoldo Mora
Raquel Rodríguez
Helio Gallardo

COSTA RICA

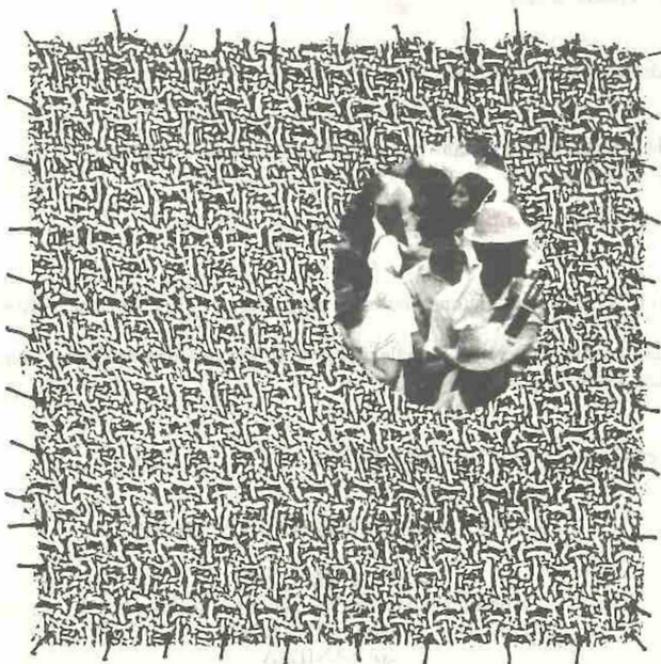
LA DEMOCRACIA

INCONCLUSA

MANUEL ROJAS BOLAÑOS
JOSE MANUEL VALVERDE
ELISA DONATO
ROLANDO RIVERA

FRANCISCO MORALES
ROY RIVERA ARAYA
LUDWIG GÜNDELL
MARIA PEREZ IGLESIAS

us



04.02.02
R628c

c1

EDICION GRAFICA : Jorge David Aruj
PORTADA: Carlos Aguilar Quirós
CORRECCION: Guillermo Meléndez

321.4

C837c

Rojas Bolaños Manuel
Costa Rica: la democracia inconclusa/
Manuel Rojas Bolaños... (et al.)
—1. ed. — San José: DEI, 1989.
216 págs.; 21 cm. — (Colección Universitaria)

ISBN 9977-83-009-6

1. Costa Rica — Política
2. Democracia
I. Rojas Bolaños, Manuel.
II. Título. III. Serie.

Hecho el depósito de ley

Reservados todos los derechos

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro

ISBN 9977-83-009-6

#13411

© Editorial Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI), San José, Costa Rica, 1989

© Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1989

Impreso en Costa Rica • Printed in Costa Rica

PARA PEDIDOS O INFORMACION ESCRIBIR A:

EDITORIAL DEI
Departamento Ecuménico de Investigaciones
Apartado 390-2070
SABANILLA
SAN JOSE — COSTA RICA
Teléfonos 53-02-29 y 53-91-24
Télex 3472 ADEI CR

Si es necesario escoger entre liberalismo y democracia, mi esperanza es que una mayoría abrumadora de gente en las sociedades de capitalismo tardío elegirá la segunda. Que lo hagan o no, está más allá de mí y de cuanto yo pueda decir. Ni el optimismo revolucionario ni el cinismo apacible son actitudes adecuadas en este caso. Los estados de ánimo no determinan el resultado de las luchas; eso sólo pueden hacerlo las fuerzas y debilidades opuestas de las partes contendientes. Una parte tiene el poder y el control de los medios de represión y conciencia; la otra parte tiene el peso de los números, el flujo de la historia y la posesión de un sueño democrático.

Alan Wolfe
Los límites de la legitimidad:
Contradicciones políticas del
capitalismo contemporáneo

NOTA SOBRE LOS AUTORES

ELISA DONATO

Licenciada en sociología, investigadora del Centro de Estudios para la Acción Social (CEPAS).

LUDWIG GÜENDELL

Sociólogo, Maestría en la Universidad de Costa Rica, investigador del Instituto Centroamericano de Administración Pública y del CSUCA; profesor de la Universidad de Costa Rica.

FRANCISCO MORALES HERNANDEZ

Abogado, ha sido diputado y Ministro de Trabajo y de Agricultura; actualmente es profesor en el Instituto de Estudios del Trabajo, de la Universidad Nacional.

MARIA PEREZ IGLESIAS

Doctora en comunicación social de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica; profesora de la Escuela de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Costa Rica.

ROLANDO RIVERA

Sociólogo, candidato a la Maestría Centroamericana en Sociología; investigador del Centro de Estudios para la Acción Social (CEPAS).

ROY RIVERA

Antropólogo y sociólogo, Maestría en la Universidad de Costa Rica; profesor de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Nacional.

MANUEL ROJAS BOLAÑOS

Doctor en sociología de la Universidad Nacional Autónoma de México; profesor de la Universidad de Costa Rica; investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica y del Centro de Estudios para la Acción Social (CEPAS).

JOSE MANUEL VALVERDE

Sociólogo, Maestría en la Universidad de Costa Rica; profesor en la Universidad Nacional; investigador del CSUCA y de Alforja.

Contenido

Presentación	11
--------------------	----

Capítulo I

El proceso democrático en Costa Rica	15	X
---	----	---

Manuel Rojas Bolaños

1. Sobre el concepto de democracia	16
2. Las explicaciones	24
3. Los orígenes de la democracia	28
4. Democracia y sectores populares	31
5. Disenso y pluralismo	33
6. Sistema electoral y partidos políticos	39
7. Los puntos de encuentro	46
8. Las perspectivas	56
Bibliografía	63

Capítulo II

Costa Rica: movimientos sociales populares y democracia	69	X
--	----	---

José Manuel Valverde

Elisa Donato

Rolando Rivera

1. Reflexiones iniciales	70
2. Movimientos sociales populares y democracia en los años treinta y cuarenta	71
3. Redefinición del conflicto social (1948-1980)	74
4. Estado y movimientos sociales populares (1980-1988)	79
5. Consideraciones finales	84
Bibliografía	86

Capítulo III

Crisis, política social y democracia en Costa Rica:

una evaluación87 X

Roy Rivera Araya

En: 10083.03

Ludwig Güendell González

1. El Estado costarricense y la construcción de "lo social"88
 2. El impacto de la política social94
 3. Crisis y política social98
 4. Crisis de la forma hegemónica106
 5. Estabilización económica y política social: hacia la refuncionalización del Estado Social108
 6. "Refuncionalización" del Estado Social y democracia115
- Anexo117

Capítulo IV

Democracia, libertad de expresión y medios

de comunicación en Costa Rica129 X

María Pérez-Iglesias

En: 10083.04

1. Una lectura-escritura... entre muchas129
2. La democracia "a la tica"131
3. Libertad de prensa o libertad prensada136
4. Prensa escrita y medios electrónicos147
5. Propiedad económica y propiedad simbólica de los medios de difusión158
6. El final del inicio181

Capítulo V

El desafío democrático costarricense183 X

Francisco Morales Hernández

10527.03

1. Evolución democrática costarricense185
 2. Hacia un Sector de Economía Laboral (SEL)196
- Bibliografía210

Presentación

El presente libro pertenece a la serie de productos finales del proyecto *Modalidades de los procesos de democratización en Centroamérica*, cuya coordinación regional tuvo a cargo en el Programa Centroamericano de Investigaciones del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA). Dicho proyecto se ejecutó de julio de 1987 a fines de 1988, gracias a la generosa contribución del gobierno de Noruega a través de su Ministerio para la Cooperación para el Desarrollo, y se llevó a cabo en Costa Rica bajo la responsabilidad del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica, por un equipo coordinado por el Doctor Manuel Rojas Bolaños. Su publicación ha sido posible gracias a un convenio entre el IIS y el Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI) (1).

La extraordinaria dinámica de las transformaciones de los regímenes políticos y la riqueza de sus modalidades, convierte su estudio en una de las prioridades de las ciencias sociales contemporáneas. La temática ha estado siendo abordada a través de distintas investigaciones a nivel mundial, y en América Latina, ahora bajo el estímulo del creciente número de las llamadas "transiciones democráticas", no hace mucho consideradas improbables. Por fuera de la abundantísima producción de índole periodística y hasta propagandística, destaca en la gran mayoría de los más serios estudios comparativos la ausencia de referencias a los casos centroamericanos, lo que quizás pudiera explicarse por lo relativamente nuevas que son las "aperturas" en nuestra región, pero que también revela un cierto desinterés de parte de los grandes centros de investigación social, así como de la mayoría de las personalidades del gremio, por un área usualmente considerada como de menor importancia, marginal o cuando mucho "excepcional", dado el peso de los factores geopolíticos en la misma (2).

1. La publicación de los volúmenes correspondientes a los restantes países está en proceso. El que escribe prepara además una síntesis de los casos regionales, a ser publicada en fecha próxima.

2. Pero aún en esos casos no se llega a definir precisamente tal excepcionalidad, ni mucho menos a caracterizarla en sus variantes nacionales. Por ejemplo, un trabajo tan importante como *Transitions from authoritarian rule: prospects for democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986. Editado por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead), de auténtico

Ciertamente, es indudable la alta incidencia del factor externo en la configuración de los procesos políticos en el istmo, no obstante, ello de ninguna forma permite ignorar que tales procesos se vienen desarrollando conforme a dinámicas nacionales propias que, en definitiva, determinan sus características distintivas y sus desempeños efectivos. De ahí el énfasis puesto en destacar las *modalidades* que la democratización necesariamente presenta en estos países.

Es del caso destacar que en el proyecto que hemos coordinado, ha existido desde el inicio una clara intención de ir más allá de las concepciones que circunscriben el tema de la "transición democrática" al de la implantación de regímenes de "democracia constitucional" por medio de procesos electorales libres y competitivos, y al desplazamiento —muchas veces más formal que real— de los militares de la administración del poder político. El caso costarricense es precisamente el mejor para poner de relieve tal orientación teórica y metodológica, ya que partiendo de la incuestionable existencia de un régimen político democrático de considerable desarrollo, se parte de dicho hecho como *problema* de investigación, y el término *democratización* se adopta apuntando a un fenómeno más amplio —más sociológico, si se quiere— como "proceso social" de fortalecimiento de la sociedad civil, y particularmente de aquellos sectores dentro de la misma que podemos calificar como "populares".

En ese particular sentido, ha sido posible establecer una base de análisis común que permite el estudio comparativo de los sistemas políticos de la región, proponiéndonos discernir la mayor o menor ampliación de los espacios de participación social, por parte de los distintos sujetos políticos configurados a lo largo de la praxis histórica misma y en el contexto de las transformaciones que, con significativas variantes de un

análisis comparativo, no contiene trabajos sobre países centroamericanos. Lo mismo pasa con un buen número de compilaciones con mayor o menor aspiración a este tipo de análisis, como por ejemplo: *Transición a la democracia en América Latina* (Buenos Aires: GEL, 1985. Compilado por Francisco Orrego Vicuña), *Concertación político-social y democratización* (Buenos Aires: CLACSO, 1987. Compilado por Marios R. dos Santos) o *¿Cómo renacen las democracias?* (Buenos Aires: EMECE, 1985. Compilado por Alain Rouquié y Jorge Schvarzer). Dos alentadoras excepciones son el volumen *Authoritarians and democrats. Regime transition in Latin America* (Pittsburgh: PLAS, 1987. Editado por James M. Malloy y Mitchell A. Seligson), con los trabajos de Mitchell Seligson: "Development, democratization and decay: Central America at the crossroads" y de Mark B. Rosenberg: "Political obstacles to democracy in Central America" (¿Democracia en Centroamérica? Cuadernos de CAPEL No. 5 San José: CAPEL), y las secciones correspondientes a Centroamérica en *Elections and democratization in Latin America* (San Diego, California: Center for U.S. Mexican Studies, 1986. Editado por Paul Drake y Eduardo Silva). No podemos dejar de mencionar los trabajos de Edelberto Torres-Rivas, en particular los incluidos en el tomo *Centroamérica: la democracia posible* (San José: EDUCA-FLACSO, 1987), que dan ricas pistas para futuras profundizaciones en el tema.

país a otro, se han venido sucediendo en los últimos años. A partir de la caracterización de tales transformaciones—que en la mayoría de los países se suelen definir como “aperturas políticas”, y que en el caso costarricense más bien permiten hablar de una crisis del sistema—, se pretende definir las *modalidades* a través de las cuales aquellas pueden significar la vigencia del conjunto de derechos que permiten efectivamente al ser humano—y en particular a las grandes mayorías—, participar en las decisiones que afectan los espacios sociales de su más directo interés (3).

Pensamos que difícilmente podría encontrarse un espacio geográfico que, como el centroamericano, reuniese tantas ventajas para el análisis político comparativo. Por razones conocidas, estos países comparten un gran número de experiencias históricas comunes que han determinado también una amplia gama de interacciones cuya influencia recíproca es sumamente alta, lo que sin duda incide en el hecho de que sean percibidos, en muchos aspectos, como una región en sí. A la vez, dentro de este reducido espacio encontramos muy variadas formas y desarrollos políticos. En el “triángulo norte” de la región, regímenes militares fuertemente asentados en doctrinas de Seguridad Nacional se han “abierto”—sin que medien ni debacles económicas ni derrotas en el campo de batalla— a la participación civil en los aparatos de administración del Estado. Igualmente, en Panamá existen desde hace varios años gobiernos declaradamente civiles, pero sus Fuerzas de Defensa no ocultan una “relación especial” con la administración del Estado, con justificaciones diferentes, aunque dentro de tradiciones de protagonismo castrense que parecieran estar apenas empezando a modificarse en Guatemala, Honduras y El Salvador.

Resaltan en la región, por supuesto, el más reciente experimento de revolución nacional y popular que a la vez intenta fundar un nuevo tipo de democracia en Nicaragua, al lado de una de las democracias liberales más consolidadas del continente, como es la costarricense. Como los trabajos de este volumen demuestran, las dificultades que ésta última encuentra parecen agudizarse a la par de la crisis económica, lo que añade un elemento más al interés por incluir su estudio en este proyecto.

Dentro de la perspectiva de nuestro análisis, un elemento central ha sido la constatación del papel que en la región han jugado a lo largo de la última década distintas manifestaciones de la sociedad civil, en particular, diversos movimientos sociales de sorprendente magnitud y vigor, los que sin duda han operado como factores aceleradores de la transición política, ya sea como directos actores en la misma, ya sea porque el cambio político ha intentado anticiparse a su posible lógica disruptiva, proponiendo

3. El punto de vista adoptado nos aproxima a los estudios que ven a las “*transiciones de regímenes autoritarios*”, como un proceso cuyo contenido “democrático” es algo que no puede presuponerse. Más bien, vemos al mismo como un legítimo problema de investigación. Por ello, rechazamos una terminología que suponga que “la democracia” es un término unívoco, así como el de “*transición a la democracia*”, con su obvia carga teleológica.

nuevos cauces para la demanda popular. A esta importante particularidad del fenómeno centroamericano debe unirse el hecho de la tradicional debilidad de las estructuras políticas de participación formal—en particular los sistemas de partidos— de poca raigambre en nuestro medio, con la notable excepción de Costa Rica; esto viene a complicar—mucho más que en la mayor parte de los países sudamericanos, por ejemplo— la definición de un sistema de relaciones entre el Estado y la sociedad civil, que exprese de alguna manera el ideal democrático. Estamos, sin lugar a dudas, ante un conjunto abigarrado de temas y problemas que se han hecho presentes en los distintos productos de esta investigación, en su mayor parte como aportes preliminares que deberán ser explorados con mayor profundidad en el futuro.

Merece alguna mención, en este lugar, la forma en que este proyecto se ha puesto en ejecución, pues expresa con bastante claridad la actual filosofía del Programa de Investigaciones del CSUCA. Gracias al creciente nivel de coordinación logrado entre las universidades centroamericanas, que han accedido a colaborar con recursos propios en el marco del proyecto regional, y al hecho de que hoy en día existen condiciones para realizar investigaciones como ésta, enteramente con personal local suficientemente calificado, ha sido posible lograr un alto grado de descentralización en la ejecución del proyecto, e incluso en la concepción misma. Los responsables nacionales han participado muy activamente en la definición de los parámetros generales de la investigación, desde sus primeras etapas, a la vez que han definido metas y diseñado estrategias de trabajo adecuadas a sus propios países. Esto ha permitido multiplicar los efectos de recursos limitados, gracias a los convenios que permitieron incorporar personal de investigación, tanto de las universidades como de otras esferas en cada país, y tener un impacto a nivel local que no siempre se logra con actividades de este tipo. De tal suerte, en este proyecto han intervenido un número de 34 investigadores—sin contar asistentes— en los seis países de la Confederación, cubriendo un importante número de temas dentro del marco acordado.

Para quien escribe, vinculado por más de ocho años ya a las actividades de investigación del CSUCA, el desarrollo de este proyecto ha significado la constatación más evidente de las potencialidades que una institución como ésta, ofrece para el desarrollo de la cooperación regional y el logro de los objetivos auténticamente populares y democráticos que le fueron definidos desde su gestación.

Jorge R. Cáceres Prendes

San José, agosto de 1989

Capítulo I

El proceso democrático en Costa Rica

Manuel Rojas Bolaños(1)

Introducción

En los últimos cuarenta años, Costa Rica ha pasado por un proceso de perfeccionamiento del sistema de reglas para la elección de gobernantes: se ha depurado el mecanismo electoral, la participación de los ciudadanos en las elecciones generales ha sido elevada y constante, y se ha mantenido el respeto al criterio de la mayoría y a la posibilidad de libre escogencia entre opciones políticas diferentes, conformadas también libremente(2). En otras palabras, que la sociedad ha pasado por un relativo proceso de democratización en el plano político.

Ahora bien, ¿por qué Costa Rica ha logrado mantener este sistema, en un contexto centroamericano donde la característica ha sido el autoritarismo y la violación de los derechos humanos?; y, ¿cuáles son sus perspectivas

1. Profesor de la Escuela de Antropología y Sociología, y de la Maestría Centroamericana en Sociología, de la Universidad de Costa Rica; investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la citada Universidad, y del Centro de Estudios para la Acción Social (CEPAS). Este trabajo fue realizado con la colaboración de Ana Lucía Gutiérrez en la parte de recolección de información, y de la Licda. Ana Cecilia Escalante en el diseño de la entrevista, la selección de los entrevistados y el análisis del material recogido. Agradezco mucho la lectura y los atinados comentarios de Carlos E. Corrales y Carlos Sojo.

2. La posibilidad de libre escogencia entre opciones políticas diferentes, conformadas libremente, ha sido parcial en Costa Rica: durante mucho tiempo, los comunistas tuvieron problemas para inscribirse legalmente como partido y participar abiertamente en las elecciones; aún hoy en día se dificulta mucho inscribir un nuevo partido, dado el control que ejerce el organismo encargado de fiscalizar cualquier actividad electoral; además, recientemente se ha elevado el número de firmas que se necesitan para inscribir un nuevo partido: 1,5 por ciento del padrón electoral. Aparte de eso, está todo el problema de la manipulación de la opinión pública, sobre todo en un medio como el costarricense, que como se verá adelante, está monopolizado por órganos de información que solamente reproducen el pensamiento de la derecha costarricense y norteamericana.

a corto y mediano plazo? Contestar estas preguntas implica comprender el significado de la democracia en este país (en qué consiste), la determinación de sus bases histórico-sociales y el señalamiento de las tendencias de cambio observables. Este trabajo, que forma parte de un conjunto de análisis realizados dentro de la investigación "Modalidades de los procesos de democratización en Centroamérica: el caso costarricense" (3), es un intento de avanzar en la respuesta a tales preguntas, sin pretender contemplar, por supuesto, toda la gama de matices presentes en el proceso político costarricense.

En la primera parte se realiza una discusión en torno al concepto de democracia; en la segunda parte se hace una breve síntesis de las principales explicaciones que se han dado sobre la democracia costarricense; en la tercera se plantean algunas tesis sobre los orígenes de la actual democracia costarricense; en la cuarta parte se intenta establecer las relaciones entre la democracia y los sectores populares; en la quinta se señalan algunos problemas relativos al ejercicio de la libertad de expresión, las imágenes de la democracia que se trata de imponer en la actualidad y el relativo funcionamiento del pluralismo en Costa Rica; en la sexta parte se analiza el sistema electoral y el régimen de partidos políticos; en la séptima parte se intenta explorar las percepciones y valoraciones acerca de la democracia presentes en diferentes sectores sociales del país; finalmente, la parte octava está dedicada a conclusiones generales.

1. SOBRE EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

a. Una definición operacional

El concepto democracia es equívoco. Hace algunos años, Umberto Cerroni (1969: 2) señalaba que hay dos modos fundamentales de concebir la democracia: "como un método, como un procedimiento que permite expresar con libertad el gobierno y las decisiones políticas que se deseen"; y "como una condición social efectiva, como un *status* social que hace posible para el pueblo, o sea, *para todos*, participar por igual en el gobierno de la comunidad". Libertad e igualdad, según este autor, constituyen "los pernos" de una u otra concepción de la democracia; pero el verdadero problema, señala (*idem*),

...no consiste en aceptar el uno o el otro criterio, sino más bien en saber qué consecuencias comporta la elección de una de las dos versiones de

3. Patrocinado y coordinado a nivel regional por el área de política e ideología del Programa de Investigaciones de la Secretaría General del CSUCA. Realizado en la parte que corresponde a Costa Rica, en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

democracia. Pues es un hecho que fatalmente uno de los dos modelará de cierta manera la idea que tengamos de la libertad y de la igualdad.

En efecto, una concepción de la democracia como método puede llevarnos a colocar el énfasis de nuestras preocupaciones en el análisis de las reglas electorales y los procedimientos jurídicos, sin referencia a las condiciones sociales que permiten u obstaculizan su funcionamiento; por el contrario, el énfasis en la democracia como condición social, nos puede llevar a menospreciar aquellas reglas y aquellos procedimientos, o como lo señala el mismo Cerroni en otro trabajo (1986: 12), "a reducir los problemas políticos y jurídicos a problemas sociales generales".

Este debate, que tiene su origen en las dos vertientes de pensamiento que se originan respectivamente en John Locke y Juan Jacobo Rousseau —es decir, la tradición liberal y la tradición democrática—, está presente en la Centroamérica de nuestros días, donde los temas de la libertad y la justicia social parecen dominar la escena política. Agresivamente se trata de imponer la concepción de la democracia como método, señalando como antidemocrático todo intento de luchar al mismo tiempo por la igualdad social, en un contexto sociopolítico que no solamente necesita gobiernos electos libremente, sino también, y sobre todo, justicia social. Ahora bien, ¿es que son excluyentes ambas concepciones de la democracia, e inexorablemente debemos tomar partido por una de ellas?

Como lo señala Wolfe (1980: 24), aunque democracia y liberalismo tienen significados diferentes, hay un área "en la que históricamente se han fortalecido uno al otro": las libertades civiles (libertad de pensamiento, de culto, de expresión y de prensa). A lo largo del siglo XIX, las luchas sociales en Europa occidental lograron ampliar el espectro de las libertades civiles, incluyendo entre sus beneficiarios a las clases subalternas de la sociedad, al mismo tiempo que incluían ciertas reformas en el plano social, que dieron como resultado lo que hoy se conoce como democracia liberal.

Democrático es, entonces, un régimen político donde, siguiendo a Bobbio (1986: 14), existe "un conjunto de reglas (primarias y fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y mediante *cuáles procedimientos*." Las reglas, según este autor (1978: 33-34), son las siguientes:

- a) Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo, etcétera, deben gozar de los derechos políticos, es decir, del derecho de expresar con el voto la propia opinión y/o elegir quién la exprese por él;
- b) El voto de todos los ciudadanos debe tener igual peso (esto es, debe contar por uno);
- c) Todos los ciudadanos que gozan de derechos políticos deben ser libres de votar según su propia opinión, formada en la medida posible libremente, es decir, en una libre confrontación entre grupos políticos organizados que compiten entre sí para unir sus demandas y transformarlas en deliberaciones colectivas;
- d) Deben ser libres también en el sentido de que deben encontrarse en condiciones de tener alternativas reales,

esto es, de escoger entre soluciones diversas; e) Tanto para las deliberaciones colectivas, como para las elecciones de representantes, vale el principio de la mayoría numérica, aunque pueden ser establecidas diversas formas de mayoría (relativa, absoluta, cualificada) en determinadas circunstancias previamente establecidas; f) Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de modo particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría.

A esto habría que agregar la existencia de un clima de libertades civiles.

La adopción de estas reglas como criterio definitorio de un régimen democrático, permite constatar su existencia en una sociedad concreta y evaluar su situación con respecto al modelo ideal; pero, por supuesto, no permite explicar por qué existe tal régimen y cuáles son sus perspectivas a mediano y largo plazo, puesto que la democracia nace, se desarrolla y desaparece en condiciones sociales concretas que es necesario investigar. De otra manera, no podremos entender por qué es posible la existencia de la democracia así definida en una sociedad y no en otras.

b. Los límites de la democracia

Preguntándose acerca de las condiciones que hacen posible la democracia, Adam Przeworski (1986: 9) propone la tesis de que:

...la democracia sólo puede establecerse si existen instituciones que hagan improbable que el proceso político competitivo lleve a resultados sumamente negativos para los intereses de alguien, dada la distribución de los recursos económicos, ideológicos, organizativos, etcétera.

Y agrega:

Esta tesis se basa en tres supuestos: 1) que las instituciones tienen un impacto en los resultados de los conflictos; 2) que los protagonistas de nuestra historia creen que lo tienen, y 3) que en ciertas circunstancias es posible encontrar instituciones que proporcionarían a las fuerzas políticas interesadas un grado razonable de seguridad.

En otras palabras, la existencia de la democracia implica el funcionamiento de mecanismos institucionales legítimos, capaces de asegurar que la competencia democrática no amenazará más allá de ciertos límites los intereses de los principales grupos sociales que acceden al juego democrático (4).

4. Posiblemente a ello habría que agregar la inexistencia de una fuerza con capacidad de veto, independientemente de los juegos de los otros actores sociales, como podría ser el ejército en el caso centroamericano.

Ahora bien, puesto que los intereses principales, aunque ciertamente no los únicos, tienen que ver con las condiciones de sobrevivencia material de las clases y otros grupos sociales, este aspecto siempre tendrá que estar presente en el trasfondo del juego democrático. En ese sentido, la democracia nunca es sólo política, sino que siempre entraña una tendencia hacia lo global: igualdad en el plano político, pero también en el social. Ciertamente, en períodos determinados, diferentes fuerzas sociales pueden ponerse de acuerdo para sostener un régimen democrático, aun cuando el referente social no sea claro. Por ejemplo, en períodos de transición, después de la caída de regímenes autoritarios, o en períodos de crisis económica, un conjunto de fuerzas sociales puede llegar a establecer un compromiso para sostener las instituciones democráticas, aun cuando las condiciones sociales no sean precisamente las más apropiadas. Es lo que en algunos países han denominado "concertación social": el gobierno, los empresarios, los trabajadores y otros grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, llegan a un acuerdo por un tiempo limitado. Tal es el caso de la España posfranquista; pero la experiencia histórica enseña que la democracia no puede mantenerse postergando a lo infinito las demandas de los trabajadores, los campesinos y otros sectores sociales; necesariamente en algún momento hay que responder a ellas.

Entonces, para que la democracia se establezca —entendida a la manera de Bobbio—, es necesaria alguna forma de extensión de la igualdad social. Por esa razón, para que un régimen democrático pueda asentarse sobre una sociedad capitalista, la desigualdad social que es inherente a este tipo de sociedad no puede llegar a extremos que hagan imposible cualquier acuerdo entre las clases sociales. Deben existir mecanismos reales de negociación sobre aspectos relativos a la situación económica y social de las clases y otros grupos sociales, que permitan satisfacer de alguna manera las demandas provenientes desde abajo, cuando menos para un importante sector de la población; pero dichos mecanismos deben ser confiables, para ser tolerados por los intereses dominantes. Las clases subalternas tratarán de aprovechar las libertades democráticas para alcanzar más y mayores reivindicaciones, pero necesariamente se han de topar con límites fijados históricamente, que en última instancia no pueden rebasar el marco de la propiedad privada de los medios de producción. O sea, que la negociación tiene que mantenerse dentro de ciertos límites, lo que implica que sus resultados están, hasta cierto punto, previamente fijados (5).

Como al acercarse a esos límites las reivindicaciones se vuelven amenazantes para los intereses de la clase propietaria, para que esto no ocurra como práctica cotidiana, existe todo un marco institucional provisto de elementos coercitivos e ideológicos, diseñado precisamente para asegurar

5. Puesto que la democracia implica un acuerdo entre clases, cualquier disminución radical del nivel de vida puede poner en entredicho ese acuerdo y debilitar el régimen democrático; en ese sentido, los límites funcionan para uno y para otro lado.

el poder económico y político de dicha clase (6). Como lo señala el mismo Przeworski (*ibidem*: 10),

Con una determinada distribución de los recursos económicos, organizativos e ideológicos, las instituciones determinan las probabilidades previas de que se consigan unos intereses particulares en un grado definido y de una manera específica.

En otras palabras, en una sociedad capitalista, la convivencia democrática está asentada en un compromiso que implica la aceptación de una igualdad social limitada, y el poder de una clase; eso significa la existencia de un orden social hegemónico (7), porque las raíces del poder están fuera de cualquier cuestionamiento. En ese sentido, la base social sobre la cual se asienta un régimen democrático determina tanto su amplitud en el plano político, como sus posibilidades de extensión al plano social. Si dichas posibilidades son limitadas, las libertades democráticas, aun cuando las leyes decreten la vigencia general, son mayormente disfrutadas por quienes se benefician a plenitud del bienestar que brinda una posición económica dominante.

En la sociedad capitalista, entonces, la democracia solamente puede mantenerse dentro de límites relativamente estrechos, pues para ir más allá de ellos el régimen social tendría que ser trastocado; es decir, que las exigencias de profundización de la democracia en algún punto terminan por estrellarse contra los muros de la organización económica de la sociedad. Por eso es que C. B. Macpherson (1982: 10 y *passim*) sugiere que la democracia se ha convertido en un paquete demasiado grande para ser mantenido dentro de una envoltura capitalista; sus posibilidades de desarrollo, entonces, dependen del rompimiento de dicha envoltura.

Aunque Przeworski (*ibidem*: 25), señala que la conclusión a que llegaba Marx acerca de la imposibilidad de una combinación duradera "democracia política-propiedad privada de los medios de producción", era demasiado radical, no puede dejar de acotar, sin embargo, que "la democracia sigue siendo rara e inestable: rara porque requiere un compromiso de clase, e inestable porque se basa en un compromiso de clase". Pareciera, entonces, que la democracia real —igualdad formal y similar *status* socioeconómico, cuando menos en el plano de las oportunidades, así como

6. Hirsch (1977: 140), introduce el concepto de «selectividad estructural» para explicar cómo funcionan estos mecanismos: "En efecto, se puede demostrar que el Estado burgués, en razón de su forma específica y de los modos de funcionamiento burocráticos internos que surgen en consecuencia, se presenta concretamente como un sistema, profundamente escalonado, de filtros, de barreras y de instancias de transformación y de tratamiento de las exigencias políticas y de la articulación de las necesidades...".

7. Przeworski habla de la existencia de una derecha democrática, es decir, de suficiente seguridad en el grueso de la clase económicamente dominante, como para participar en la competencia democrática sin sentirse amenazada.

estructuras sociales y políticas participativas—, solamente es posible en una sociedad en la que no exista (8). Sin embargo, aquí habría que retomar lo señalado por Cerroni (*supra*), porque, ciertamente, no basta con avanzar por el camino de la igualdad social para afirmar la existencia de la democracia, puesto que la convivencia social implica múltiples conflictos—no solamente los que tienen como asiento el modo de producción— y que su resolución significa negociación y, por tanto, un espacio para la política y para las libertades políticas. Además, una sociedad más igualitaria no implica automáticamente la erradicación de la arbitrariedad, razón por la cual sigue siendo necesaria la existencia de unas reglas que garanticen el ejercicio pleno de las libertades políticas, incluyendo por supuesto el derecho a elegir gobernantes.

Precisamente, refiriéndose al problema de las libertades individuales y el Estado socialista, el filósofo italiano Galvano Della Volpe (1965: 57) decía lo siguiente:

...mientras haya Estado, aunque sea un Estado evolucionado, democrático, como el socialista, mientras haya una sociedad organizada según la relación gobernantes-gobernados, el principio fundamental del Estado de derecho, es decir, el principio de un límite de los poderes del Estado con respecto a la persona de los ciudadanos, sigue sin ser superado, y es violable sólo a costa de iniquidades y de sufrimientos humanos no calculables.

Y agregaba citando a Bobbio,

...no sólo es verdad indiscutible que resulta «muy fácil desembarazarse del liberalismo si se lo identifica con una teoría y una práctica de la libertad vistas como poder de la burguesía; pero es mucho más difícil intentarlo si se lo considera como teoría y práctica de los límites del poder estatal... porque la libertad como poder de hacer algo interesa a quienes son sus afortunados poseedores; la *libertad* como *no prohibición* interesa a *todos* los hombres...

c. El valor instrumental

Algunos autores enfatizan el valor instrumental de la democracia en una sociedad capitalista, pues permite la convivencia más o menos pacífica entre clases y sectores sociales diversos, en una *sociedad dividida*. Para Pizzorno (1985: 40) la democracia es un mecanismo de control social, en una sociedad dividida que necesita de “procedimientos, reconocimientos recíprocos, negociaciones, que redujeron las amenazas de antagonismos destructivos, y convirtieron a los enemigos en jugadores”.

8. “No todas las sociedades socialistas son democráticas pero toda sociedad genuinamente democrática tendría que ser socialista” (Wolfe, 1980: 24).

Según Pizzorno (*ibidem*: 37), “el reconocimiento de partes políticas diversas, por lo tanto, ha resuelto para las sociedades democráticas un problema de control social que de otro modo sería tratable sólo militarmente”. Y tal cosa se pudo hacer, agrega el autor, “en la medida en que se ha presentado como procedimiento de opción de políticas, aunque en realidad ha operado, a través del conflicto político, como técnica de refuerzo de las identificaciones, y de predisposición a la negociación”.

Pero el carácter instrumental no solamente ha de verse en función de los sectores dominantes; también los sectores subalternos han derivado efectos positivos con el establecimiento de la democracia y su ampliación a otros planos. La ampliación del sufragio y el respeto a las libertades políticas se vieron complementados en las llamadas democracias occidentales, con el establecimiento del *Estado de bienestar*, fundamentalmente después de la Segunda Guerra Mundial; al crecer los gastos sociales del Estado y el ámbito de las prestaciones otorgadas a amplios sectores de asalariados, algunas de las distorsiones mayores del capitalismo fueron minimizadas, cuando menos en beneficio de un sector de las clases subalternas (9). Por eso es que al golpear el *Estado de bienestar* —como intentan hacerlo hoy en día los neoliberales—, se debilita el consenso social que ha sido la base de la democracia en las sociedades capitalistas europeas, y en algunas pocas de América Latina. Quienes cuestionan los elevados gastos del *Estado de bienestar*, y lo señalan como el elemento generador de la crisis (10), no debieran olvidar que, como lo afirma Cerroni (1986: 10),

La historia de nuestro siglo está llena de ejemplos que muestran que la consolidación de la democracia como sistema técnico depende directamente de la capacidad de volverla socialmente eficiente; es decir, de basarla en el consenso de las grandes masas emergentes.

Y agrega:

Ahí donde este cimiento se ha debilitado, la propia técnica democrática de la designación competitiva de los representantes ha sido arrollada...

9. Refiriéndose al caso europeo, Altvater (1986: 46) dice lo siguiente: “Hasta la segunda mitad de los años setenta en los países capitalistas desarrollados el Estado social se encontraba todavía en expansión. Los gastos sociales en los países del Mercado Común aumentaron en promedio, de 19,3% del producto nacional bruto en 1970 a un 24,3% en 1975. El crecimiento anual de los gastos sociales durante el período de prosperidad fue desde un tercio hasta dos tercios más grande que la tasa de crecimiento del producto nacional. En efecto, durante este lapso, estuvo asegurada la mayor parte de los riesgos de la vida laboral: enfermedad, vejez, muerte, invalidez, daños físicos o psicológicos, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, gastos familiares, acontecimientos políticos y catástrofes naturales”.

10. Al respecto ver Offe (1981: *passim*) sobre teorías de gobernabilidad.

Sin embargo, más allá de este carácter instrumental, también habría que aceptar que desde Rousseau hasta nuestros días la democracia implica un conjunto de valores sobre la convivencia social civilizada nada despreciable (Colomer, 1986: 113), y que interesa a todos los individuos: la posibilidad del disenso, la libertad de crítica, la tolerancia, la participación en el gobierno de la comunidad, el respeto a los derechos humanos, la responsabilidad colectiva y la solidaridad social, así como la posibilidad de una limitada transformación social no violenta (11).

d. Democracia y cambio social

Según Przeworski (*ibidem*: 25), “la democracia política sólo es posible a costa de limitar las transformaciones sociales y económicas”. En efecto, la experiencia histórica de las democracias occidentales muestra que, dependiendo de las correlaciones entre fuerzas sociales, hay espacio para reformas sociales, pero conservando lo esencial del régimen de propiedad privada de los medios de producción.

Las reformas eliminan las asperezas propias del régimen, cuando menos las más visibles, pero a cambio de la aceptación del sistema de dominación. En ese sentido la democracia, dentro de una sociedad capitalista, deviene en un instrumento de dominación; pero, dado el aliento igualitario que la anima, la democracia también tiene un contenido subversivo para el orden social. O sea, que también puede ser un ariete para el cambio social, puesto que las tendencias igualitarias golpean las fronteras del régimen capitalista de producción. Este contenido igualitario debe ser rescatado, anteponiéndolo a las concepciones que intentan presentar la democracia simplemente como un instrumento para elegir gobernantes en relativa libertad, con olvido de las condiciones sociales que la hacen posible. En otras palabras, es necesario rescatar la democracia como un tipo de sociedad.

La democratización del Estado debe ser vista solamente como un aspecto del largo proceso de democratización de la sociedad, proceso que sólo estará concluido cuando (Bobbio, 1986: 44), “los dos grandes bloques de poder descendente y jerárquico en toda sociedad compleja, la gran empresa y la administración pública”, sean afectados por el proceso de democratización; pero, por supuesto, para llegar a este punto la sociedad tiene que haber sufrido una transformación total en sus bases. Mientras ese proceso no esté concluido, las sociedades serán democráticas en grados diversos, y seguirá dándose la paradoja de la existencia de un Estado democrático dentro de una sociedad en la cual la mayoría de las instituciones, como lo señala el mismo Bobbio, de la familia a la escuela y de la empresa a la administración pública, no son democráticas o lo son en grados mucho

11. Ver también al respecto Ames (1981: *passim*) y Núñez, Orlando y Burbach, Roger (1986: 97 y ss.).

menores. Por esa razón, luchar por la democracia no significa solamente luchar por libertades políticas, puesto que éstas solamente pueden ser perdurables en una sociedad donde predominen instituciones y relaciones democráticas reales en todos los niveles. Así las cosas, luchar por la democracia también significa luchar por el cambio social.

En síntesis, que solamente a partir de una concepción amplia de la democracia, que contemple tanto los aspectos políticos como los sociales, es posible aventurarse por el camino del análisis de una situación concreta, como lo es el caso costarricense. No hacerlo implica el riesgo de hacer generalizaciones a partir de un análisis parcial de todos los elementos en juego.

2. LAS EXPLICACIONES

Un examen de la situación de la democracia costarricense, necesariamente tiene que tomar en cuenta las principales explicaciones que se han dado sobre ella a través del tiempo, sobre todo porque algunas de ellas datan de muchos años atrás. En efecto, desde finales del siglo pasado, cuando la democracia era aún incipiente, encontramos explicaciones que generalmente colocan el acento en los aspectos raciales, educativos o de la pequeña propiedad (12). En los últimos tiempos, diversos autores, tanto nacionales como extranjeros, han tratado de responder a esas preguntas desde diferentes perspectivas de análisis, arrojando una cantidad apreciable de material, una buena parte de él de gran calidad. Sin embargo, es a partir de la segunda mitad de los años setenta cuando surgen las explicaciones más elaboradas, quizás por el hecho de que es en este período cuando la democracia costarricense alcanza su máximo desarrollo (13), y cuando, a la vez, comienzan a vislumbrarse contradicciones que arrojan dudas acerca de la posibilidad de mantener el relativo clima de libertades imperante en el país (14), y de ampliarlo, extendiendo la democracia hacia otros dominios de la vida social.

12. Al respecto ver Zelaya, Chester, "Apuntes historiográficos sobre la democracia en Costa Rica"; y Aguilar, Oscar, "Costa Rica: evolución histórica de una democracia", en Zelaya, Chester y otros, *¿Democracia en Costa Rica? 5 opiniones polémicas*. San José: EUNED, 1977, 9-83.

13. Partimos de una suposición fundamental: la democracia es un hecho histórico; las definiciones conceptuales se manifiestan con mayor o menor precisión en la práctica. Por tanto, cuando hablamos de democracia en el caso costarricense, nos referimos a una forma específica de manifestarse, como se verá adelante.

14. Relativo porque el ejercicio de las libertades públicas, característica fundamental de las democracias modernas, tiene sus límites en Costa Rica, como se verá después. Esta observación no resulta superflua, dados los excesos en que cae el discurso oficial, que señala a Costa Rica como una democracia ejemplar, un modelo que se debe exportar, sobre todo al resto de Centroamérica.

Los ensayos de Daniel Camacho, Rodolfo Cerdas y Jacobo Schifter, publicados en 1977 en el libro colectivo, *¿Democracia en Costa Rica? 5 opiniones polémicas*, son los que posiblemente inauguran el nuevo período de discusión en torno a la democracia costarricense (15). Con diferencias en los enfoques teóricos, las posiciones de los tres autores, sin embargo, guardan entre sí importantes similitudes: los tres consideran que la democracia costarricense es el producto de un proceso complejo de contradicciones entre clases sociales; los tres enfatizan el carácter instrumental de la democracia —aunque Cerdas procura destacar también otros valores— y, finalmente, los tres consideran que el futuro de la democracia costarricense es incierto.

Para Camacho (1977: 87), en “la Costa Rica actual la democracia es limitada y poco estable debido a la dominación de la clase burguesa sobre todas las demás clases y sectores sociales”. Esta democracia ha estado asentada en tres elementos que se combinan en forma diferente a lo largo de las diversas etapas de la historia del país: la hegemonía burguesa; las luchas populares por la ampliación y profundización de las libertades democráticas fundamentales; y la existencia de mecanismos que actúan como “válvula de escape”, disminuyendo los efectos de la explotación y evitando rupturas radicales del orden social. En cuanto al futuro de la democracia, Camacho considera tres posibilidades: 1) un reacomodo del bloque en el poder (fracciones de la misma clase ligadas en mayor o menor grado con el imperialismo), con un aumento de la influencia de los grupos más represivos y autoritarios, lo que llevaría a una derechización de la sociedad, con restricción de las libertades democráticas vigentes; 2) una hegemonía (16) absoluta de la burguesía y el imperialismo, lo que “tendría como consecuencia inmediata la eliminación quizá drástica de las limitadas libertades democráticas”; y 3) la profundización de las libertades democráticas gracias “al empuje y el liderazgo de fuerzas políticas proletarias y populares que sean capaces de ganar para esa causa a fuerzas sociales y políticas más amplias”.

Para Cerdas (1977: 129), la “configuración de una democracia liberal y un estado de derecho en Costa Rica constituyen uno de los logros más importantes de nuestro pueblo”, porque “éste ha podido impulsar políticas y cambios institucionales significativos, gracias a la existencia de canales de participación política que no han existido en otras latitudes”. Considera que esta democracia es el producto de las relaciones de fuerza entre las clases sociales que conforman la estructura social de este país; una especie de situación de equilibrio relativo de las diversas fracciones de la clase dominante, incapacitadas para llevar el desarrollo capitalista del país más allá de ciertos límites, con otros sectores sociales que reclaman mayor

15. No nos vamos a referir a las contribuciones de autores extranjeros, fundamentalmente norteamericanos, por cuanto consideramos que no agregan mayormente a las interpretaciones dadas por los autores nacionales.

16. Camacho no parece utilizar el término a la manera gramsciana.

participación en la economía y en la política nacional. Esta situación de equilibrio parece condenada a romperse, debido a que las demandas crecientes de estos sectores no pueden ser satisfechas sin poner en peligro las posibilidades de crecimiento de la clase dominante. En esas condiciones surge la amenaza de una sustitución de la democracia por un régimen de carácter más represivo y "centroamericanista en el mal sentido de la palabra".

Jacobo Schifter, mantiene que la democratización de la sociedad costarricense es reciente, pues hasta los años cuarenta subsistían tendencias autoritarias en pie de igualdad con las tendencias democráticas. La forma como se resolvió el conflicto armado de 1948, denominada por Schifter (1977: 174) "neutralización de clases", que "fue fruto de la polarización ideológica entre un populismo no transformista y un transformismo no populista", permitió un desarrollo democrático. En otras palabras (*ibidem*: 212), que "el régimen democrático se afianzó gracias a la imposibilidad de que ningún grupo o clase adquiriese el poder definitivo", y no por supuestos ideales democráticos dominantes desde los tiempos coloniales. Para el autor (*ibidem*: 235): "La democracia en Costa Rica, al igual que la democracia en Francia, nació como el mal menor y como la segunda alternativa considerada en las agendas de los sectores en conflicto". Sin embargo, no todos los sectores sociales salieron bien librados de esta solución de compromiso entre los vencedores y los vencidos, como "los grupos obreros, víctimas de la derrota militar". En ese sentido (*idem*), "Costa Rica vino a ser una democracia a medias: liberal en cuanto a la participación política de los grupos ya constituidos y represiva en cuanto a la movilización política de los sectores populares del país". Por esa razón, la estabilización del régimen democrático en Costa Rica no se ha logrado aún.

José Luis Vega, en su libro *Poder político y democracia en Costa Rica* (1982), intenta una explicación de la democracia costarricense mucho más elaborada y depurada en cuanto al uso de los conceptos. Vega advierte que al calificar al sistema político de la sociedad costarricense como "democracia", se está moviendo en el ámbito de lo político (*ibidem*: 13), fundamentalmente, lo que no implica negar:

...que en éste se encierran los gérmenes o potencialidades de una evolución hacia el logro de formas más acabadas y extensivas de democratización en lo social y lo económico dado el tipo de estructura social que ha predominado, sobre todo en la posguerra, la cual está, por supuesto, lejos ahora de garantizar por sí sola la abolición de muchas desigualdades y privilegios.

Así las cosas, por democracia Vega (*ibidem*: 15) entiende un "régimen de libertades públicas y ciudadanas que permite el cambio de gobernantes por medio del voto, el respeto a los derechos individuales y la elaboración de contrapesos y límites a sus gestiones". Este régimen resulta ser una *condición necesaria* para el desarrollo de la producción capitalista,

aunque *no es condición suficiente* para que ello suceda. En otras palabras, que el desarrollo pleno del capitalismo necesita de la democracia, pero aquel también puede existir sin democracia. Por eso, afirma el autor (*ibidem*: 16),

...es que el sostenimiento de la democracia *exige*, como condición necesaria de su ampliación y perfeccionamiento institucional y cultural, que se produzca un desarrollo tecnológico, educacional y económico sostenido, donde los rasgos más clasistas y explotativos de los procesos capitalistas (primitivos) de acumulación y distribución de excedentes vayan cediendo paso a principios de autogestión y democracia empresarial, justicia y reciprocidad, autonomía y nacionalidad, más acentuados e institucionalizados.

Para el caso costarricense, el autor señala seis tendencias observadas en la historia del país (17), que contribuyen al proceso de democratización: el igualitarismo tendencial, la institucionalidad estatal, la dominación indirecta, la dominación legal, el sufragio y la ciudadanía, y la nacionalidad y el dominio de clase. Finalmente, el autor destaca su preocupación por el deterioro sufrido por el sistema político "normal" o tradicional (*ibidem*: 150), "que había garantizado la estabilidad sin precedentes en el contexto latinoamericano, de su régimen democrático-republicano de gobierno". Dos síntomas se observan: el autoritarismo y la arbitrariedad en las decisiones tomadas por los entes estatales, dejando de lado "los mecanismos antes tan apreciados del diálogo y el compromiso políticos", y el comienzo de una eventual etapa de terrorismo, "en un país donde se creía que éste tenía antídotos incontrastables".

Se quedan sin mencionar otros trabajos de gran interés explicativo (18); sin embargo, consideramos que los aquí resumidos condensan las argumentaciones básicas usadas para explicar la existencia de la democracia política en Costa Rica. Como se verá adelante, existen algunas áreas de coincidencia entre nuestros planteamientos y los de los autores analizados; pero también hay divergencias. Para nosotros, la democracia costarricense se desarrolla fundamentalmente en la segunda mitad de este siglo; está asentada en un acuerdo entre clases sociales que tiene efectos materiales concretos sobre el bienestar de las clases dominadas, pero que a la vez limita su autonomía organizativa y política; además, la democracia costarricense tiene límites precisos en lo que se refiere al disenso y a algunas otras libertades civiles. Sin embargo, no se puede negar su valor, ni tampoco sus posibilidades en lo que se refiere a su extensión hacia otros ámbitos de la vida social, a pesar de que al finalizar los años ochenta la democracia costarricense se encuentra estancada y soplan vientos que amenazan con arrastrarla hacia atrás.

17. Desdichadamente no podemos examinar aquí con algún detalle cada una de estas tendencias.

18. Dabene, 1986; Opazo, 1987; y Sojo, 1984 y 1986, entre otros.

3. LOS ORIGENES DE LA DEMOCRACIA (19)

Aunque la ideología oficial ha buscado crear una imagen de la sociedad costarricense basada en la existencia de una democracia que se remonta a la colonia misma, la realidad es que se trata de un proceso que solamente en los últimos cincuenta años logró adquirir carta de legitimidad (Schifter, 1977: 195 y *passim*). Ciertamente, desde finales del siglo XIX se fue desarrollando una cultura política esencialmente democrática, como lo han señalado algunos de los autores comentados páginas atrás; pero la democracia costarricense, tal y como se la conoce hoy, es un fenómeno reciente.

Hasta los años cuarenta subsiste un clima de inestabilidad social y política, que aunque difiere substancialmente de lo que sucede en el resto de la región, donde los conflictos sociales se resuelven con mayor violencia, está lejos de lo que hoy entendemos por democracia. No se puede olvidar que en toda la primera mitad de este siglo ocurren cuartelazos, la arbitrariedad y la coacción están presentes, así como limitaciones diversas a las libertades públicas (por ejemplo, la práctica del fraude electoral), acompañado todo esto de una creciente desigualdad social. Los partidos políticos eran marcadamente personalistas, manejados por grupos de capital, sin ningún mecanismo de democracia interna, y los sectores populares participaban como comparsas dentro del tinglado electoral. Además, aunque el voto directo fue establecido en 1913, y en 1925 adquirió el carácter de secreto, en toda la primera mitad de este siglo solamente participaba en las elecciones un porcentaje muy bajo de la población; no hay que olvidar tampoco que el voto de las mujeres sólo fue reconocido en la Constitución de 1949. En otras palabras, que más de la mitad de la población estaba excluida de los procesos electorales.

Como ha sido señalado, la legitimidad y persistencia de una determinada forma de democracia política tiene que estar asentada en alguna forma de extensión de la democracia al conjunto de la sociedad. Hinkelammert (1987: 223) ha señalado, refiriéndose al caso de América Latina, que al conformarse "la tendencia hacia la democracia liberal de masas, la política reformista parecía ser el complemento adecuado para lograr su estabilidad". Ese parece haber sido el caso costarricense, a partir de la Guerra Civil de 1948, cuando se produce una "refundación" de lo político, que incluye la adopción de un sistema competitivo de elecciones, confiable en lo que se refiere a resultados, y la incorporación de las masas dentro del proceso político, a través de formatos de representación con participación controlada, apoyado todo ello por un conjunto de políticas reformistas

19. Algunas de las ideas aquí señaladas fueron presentadas a modo de hipótesis en el trabajo "Movimientos sociales, participación y negociación del conflicto en Costa Rica", en Barahona, Francisco, (coord.), *Costa Rica hacia el 2000; desafíos y opciones*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad/UNITAR/PROFAL, 1988, 189-200.

que tuvieron un impacto substancial en el mejoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad, en la ciudad y el campo.

Las nuevas condiciones políticas, junto con la situación económica prevaleciente en el mundo de la segunda posguerra, favorecieron el dinamismo que adquirió la sociedad costarricense en los años cincuenta y sesenta; el capitalismo extendió sus fronteras, apoyado por un Estado que amplió sus actividades hasta ámbitos entonces circunscritos a la esfera de lo privado. Este movimiento estuvo acompañado de un crecimiento sostenido del tamaño del aparato estatal, que permitió la emergencia de nuevos sectores sociales integrados por burócratas y tecnócratas.

Pero con el crecimiento estatal no se trataba solamente de responder a las necesidades de acumulación de capital, sino también de atender demandas provenientes desde abajo, de las clases subalternas, que la crisis de los años treinta y los conflictos de los cuarenta habían colocado en la agenda social. El nuevo intervencionismo estatal se derivaba, entonces, de una doble demanda: las necesidades de acumulación de capital y las de legitimación del orden político.

Se desarrollaron así una serie de instituciones denominadas en términos genéricos *Estado de bienestar*, instituciones que han estado profundamente ligadas al proceso de democratización política ocurrido después de 1948 (Vega, 1982: 146 y ss.) (20). El impacto de dichas instituciones puede ser observado en una serie de indicadores: a) en lo que se refiere a educación, en el período anterior a 1980 se observó una tendencia creciente en la matrícula, sobre todo en la enseñanza primaria, pero también en la secundaria y la universitaria (21); b) en lo relativo a salud, la esperanza de vida pasó de 65,6 años en 1966, a 72,6 años en 1980, y la tasa de mortalidad infantil disminuyó considerablemente entre esos años (de 69,8 a 19,1 por cada mil nacimientos); c) mejoraron considerablemente las condiciones de higiene con la extensión de redes de agua potable y alcantarillado; d) también los servicios de electricidad y telefonía fueron extendidos, beneficiando un gran sector de la población; e) los salarios reales aumentaron constantemente a lo largo de los años cincuenta y sesenta; f) hacia 1980, los datos indicaban que solamente el 24,8% de la población se encontraba en estado de pobreza, en claro contraste con el resto de los países del área (CEPAL, 1984: 61) (22); g) la distribución del ingreso sobre capas de fami-

20. Nos referimos aquí a una gran diversidad de instituciones, desde la Caja Costarricense de Seguro Social hasta las grandes instituciones de educación superior, pasando por ministerios e instituciones mucho más pequeñas dedicadas a la prestación de servicios a sectores particulares de la población, como el Instituto Nacional sobre Alcoholismo o el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.

21. El crecimiento de la matrícula en la enseñanza secundaria y universitaria, se estancó en los años ochenta.

22. Según la fuente citada, el sector rural era el más afectado por la pobreza: 34,2%.

lias mejoró entre 1961 y 1971, pues aunque el 20% más bajo descendió levemente, del 6,0 al 5,4%, el 60% mediano aumentó del 34,0 al 44,0%, y el 20% alto descendió del 60,0 al 50,6% (Romijn, 1979: 98). En síntesis, que el perfeccionamiento de la democracia política ha estado ligado en Costa Rica al mejoramiento socioeconómico de la sociedad; a la posibilidad de mantener un cierto "igualitarismo tendencial" presente en la sociedad desde mucho tiempo atrás (Vega, 1982: 21 y ss.). El desarrollo del *Estado de bienestar* es, entonces, un intento de respuesta, con virtudes y defectos, a las demandas de mayor democratización provenientes desde abajo. Su éxito y su fracaso, su continuidad o su transformación parcial o total, por tanto, necesariamente están ligados al proceso de democratización de la sociedad costarricense.

Este modelo de acumulación y legitimación funcionó efectivamente hasta principios de los años setenta, cuando sus límites comenzaron a ser visibles; sin embargo, el período anterior había establecido diferencias claras con el resto de países de la región, tanto en la forma de manifestarse las presiones populares, como en la forma de resolución de los conflictos. La democracia política había terminado por convertirse en un "valor" de convivencia social, asentado en una realidad donde algunos mecanismos de negociación funcionaban con relativa eficacia.

Ahora bien, Vega (1986: 7) ha expresado dudas sobre la tesis "mecanicista y lineal", que establece "una correlación entre ciertos indicadores socioeconómicos" y la existencia de la democracia política. Puesto que no existe, según este autor, "un factor o un conjunto único de factores para explicar el surgimiento o el renacimiento de las democracias", sugiere;

...centrar el análisis en la relación que se produce históricamente entre estructura socio-económica y política en determinadas sociedades y en ciertas circunstancias y coyunturas históricas que abren o cierran opciones y oportunidades para la democracia.

Ciertamente, la relación Estado de bienestar y democracia parece necesaria pero no suficiente para explicar el caso costarricense; a ello también se ligan, en relación dialéctica, otros elementos como los señalados por el mismo Vega, como la existencia de un Estado de derecho, con toda una gama de instituciones que garantizan el ejercicio de las libertades individuales, así como de mecanismos de dominación indirecta. Dabene (1986), quien considera que la discusión sobre la democracia oscurece el problema de la capacidad del régimen para autoperpetuarse, agrega otros elementos: una estructura social sin brechas dramáticas (cuando menos en el período anterior a 1979); "una cultura política de compromiso", que le otorga gran estabilidad al sistema; un "inmenso esfuerzo de movilización organizada desempeñado por el sistema político", etc. También habría que agregar la inexistencia del ejército, como institución con legitimidad tanto desde el punto de vista legal como social, y con poder de veto. Más allá de las exageraciones en que cae la ideología oficial

(23), el hecho es que la inexistencia de la institución armada ha permitido un espacio mayor para la competencia democrática, lo cual implica una clara diferencia con el resto de los países del área, donde las fuerzas armadas juegan un papel determinante en los procesos políticos.

Pero el *Estado de bienestar* es una variable fundamental, pues el panorama social de las clases subalternas varió radicalmente en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, provocando toda una "revolución de las expectativas", que ligada a los factores históricos y culturales que Vega parece interesado en destacar, permitieron asentar un régimen político con las características del costarricense.

4. DEMOCRACIA Y SECTORES POPULARES

En el proceso de democratización costarricense no han estado ausentes los sectores populares; es decir, que la democracia política y sus elementos sustentantes no han sido en Costa Rica una graciosa concesión de las élites dominantes, o de hombres visionarios, como la ideología oficial acostumbra presentarlo (24); ha sido el producto de un proceso de lucha, tal vez no tan espectacular como el ocurrido en otros países y regiones, y quizás muchas veces encubierto bajo otros mantos (Sojo, 1984: 9), pero real en sus consecuencias.

Una larga lucha por los derechos políticos de las mayorías, por el respeto al sufragio y por mejores condiciones de trabajo y de vida para el pueblo costarricense (Acuña, 1986: 17 y ss.), se inició desde finales del siglo XIX; sin embargo, es a partir de los años veinte que se puede observar un considerable aumento en el número de las organizaciones, una mayor capacidad de movilización y un crecimiento de las luchas populares por derechos laborales y ampliación de la democracia política. Los efectos sociales se van a dejar sentir en las décadas siguientes, fundamentalmente en las reformas sociales de los cuarenta.

En los años veinte y treinta, además, se observa una especie de simbiosis intelectuales-pueblo—los principales intelectuales de la época aparecen ligados en algún momento a las organizaciones y luchas populares—, fenómeno que desaparece hacia finales de los cuarenta, y que hasta ahora no se ha vuelto a repetir (25).

23. Sobre la abolición del ejército en Costa Rica, ver Muñoz, 1988.

24. Los análisis históricos que en los ambientes académicos norteamericanos se denominan "From the Bottom Up" (Roy, 1968: 63), o sea, aquellos que buscan recuperar la participación de los de abajo en la conformación de las instituciones políticas y sociales, son relativamente nuevos en Costa Rica. Recordemos los trabajos de Víctor Hugo Acuña (1984 y 1986), Mario Oliva (1985) y Vladimir de la Cruz (1981), que apuntan en esa dirección, con apreciables diferencias en los enfoques.

25. Después de la Guerra Civil de 1948, la característica va a ser el distanciamiento de los intelectuales con el pueblo. En los años setenta, cuando se presenta una

Los acontecimientos de 1948 señalan la decadencia de las organizaciones populares autónomas (26), cuando menos en los veinte años siguientes. Con la ilegalización del Partido Vanguardia Popular y las organizaciones de trabajadores que le eran afectas, y que en los años treinta y cuarenta habían jugado un papel protagónico en las luchas sociales, se le asestó un fuerte golpe al sindicalismo, a lo que se sumaron las pugnas y divisiones en el interior de la corriente sindical que había nacido bajo la influencia de la Iglesia Católica: la Confederación Costarricense de Trabajadores Rerum Novarum. Los nuevos empleados del sector público en expansión van organizarse en asociaciones de empleados, rechazando un carácter sindical que se asociaba con una determinada corriente ideológico-política; no obstante, muchas de estas asociaciones posteriormente terminaron convirtiéndose en sindicatos (27).

En el sector urbano solamente quedaron las juntas progresistas, hasta que este espacio de organización popular autónoma será también cooptado por el Estado, con el surgimiento de la organización comunal estatal, hacia finales de los años sesenta: las llamadas asociaciones de desarrollo de la comunidad.

En el sector agropecuario las demandas de los pequeños y medianos productores de café fueron canalizadas hacia fórmulas cooperativistas; asimismo, la creciente presión de los campesinos sin tierra va a encontrar una respuesta con la creación del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), antecedente del actual IDA.

Se puede afirmar, entonces, que después de 1948 se produjo una redefinición de las formas de manifestación y resolución de los conflictos sociales, con una tendencia hacia la búsqueda de formas institucionales de integración (organizaciones enmarcadas dentro de las instituciones del Estado, desplazamiento del conflicto entre empleadores y trabajadores hacia instancias de negociación estatales, etc.). En las condiciones político-sociales de los años cincuenta y sesenta, el precio de la autonomía organizativa era la marginación, como le ocurrió a ciertos sectores sindicales y a las juntas progresistas. La autonomía era interpretada como irresponsabilidad; la responsabilidad consistía en cooperar, en acentuar los puntos de unidad entre clases y otros sectores sociales, más allá de las diferencias objetivas. A partir de los años cincuenta, entonces, los sectores populares se van a manifestar a través de mecanismos de integración, bajo formas que a veces pasaban desapercibidas, razón por la cual parecía que su potencial como fuerza de cambio se había agotado después de 1948.

coyuntura favorable para que el fenómeno vuelva a presentarse, los partidos de izquierda no van a poder resolver adecuadamente sus relaciones con una nueva e inquieta intelectualidad, que se niega a ser integrada dentro de marcos ideológicos y organizativos demasiado estrechos. El resultado es la continuación de la separación.

26. Es decir, creadas al margen de los intereses del Estado o de los grupos dominantes.

27. Es el caso de la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP).

Esta situación va a cambiar en los años setenta, cuando el modelo de integración y de negociación de los conflictos mostró sus límites, situación que se agravó al iniciarse la crisis económica. El movimiento popular entró entonces en una nueva fase; sus manifestaciones fueron cada vez más visibles: huelgas, barricadas en las calles, invasiones de predios urbanos y rurales, etc. La capacidad de respuesta de las instituciones del Estado parecía haber llegado a sus límites, y el uso de la represión abierta se volvió cada vez más común, acompañada de violentas campañas de deslegitimación de los movimientos de protesta, que indiscriminadamente se tornaron "subversivos", para los gobiernos y los grandes medios de comunicación.

Con el inicio de la crisis, sin embargo, la organización popular sufrió una parálisis momentánea y un retroceso relativo; pero después de varios años de aplicación de políticas restrictivas y de ajuste en el campo económico y social, que han modificado la base material sobre la cual se apoyaba la relación Estado-sectores populares, las luchas populares parecen haber entrado en una nueva fase, posiblemente de mayor participación en el plano político, buscando un nuevo espacio de acción y una redefinición en sus relaciones con el Estado.

Una mayor participación de los sectores populares en el plano político, pasa, sin embargo, por un cambio en las prácticas internas de las organizaciones que representan sus intereses. En efecto, los análisis globales sobre la democracia costarricense generalmente dejan de lado este aspecto, que puede ser crucial en la perspectiva de una ampliación de la democracia. Me temo que la democracia formal a nivel nacional tiene un equivalente en el seno de las organizaciones populares, que inhibe la participación de las bases y contribuye a la legitimación de aquella. En ese sentido, una ampliación de la democracia pasa no sólo por un cuestionamiento de estas prácticas, sino también por experimentos de relaciones democráticas en las bases que rebasen el plano de lo formal, en todos los ámbitos de la vida cotidiana, incluyendo por supuesto la familia y la pareja.

5. DISENSO Y PLURALISMO

a. La libertad de expresión

La democracia en Costa Rica está lejos de ser un proceso acabado, aun en el plano político. La situación es comparativamente mejor que en el resto de los países de Centroamérica, pero no se puede negar la existencia de problemas relacionados con la vigencia de las libertades democráticas (CODEHU, 1987: *passim*). En particular, la democracia costarricense no ofrece mucho espacio para el libre debate de ideas, sobre todo en el plano de los grandes medios de comunicación. Quizá la forma en que se resolvieron los conflictos de los años treinta y cuarenta, dejó una herencia de intolerancia que redujo demasiado el espacio para el disenso. Después de los acontecimientos de 1948 la sociedad entró en una etapa caracterizada,

entre otras cosas, por la búsqueda forzada del consenso, como si siempre fuera posible alcanzarlo en un medio democrático.

En Costa Rica existe una especie de democracia monocroma, dada la tendencia hacia la búsqueda de una uniformidad en el pensamiento, que se refleja muy bien en lo reducido del abanico de opiniones que aparece en los medios de comunicación (28). Desdichadamente esa tendencia se ha venido agudizando en los años ochenta, con la crisis nacional y los conflictos regionales. En los grandes medios las informaciones muchas veces están sesgadas, lo que no pocas veces ha dado lugar a querrelas judiciales, pues algunas personas, sobre todo personajes políticos, se sienten perjudicadas por la forma en que se difunden ciertas noticias; pero otros individuos y organizaciones, que no están en condiciones de seguir ese camino, no pueden defenderse apropiadamente. Como se afirma en un informe reciente (CODEHU: 70),

Asistimos pues a un fenómeno paradójico: la libertad de expresión se refiere a una élite (los propietarios de los medios de difusión masiva), pero mediante esa libertad dicha minoría viola el derecho de expresión de la mayoría.

Si nos atenemos, entonces, a la forma en que se practica la libertad de expresión, cuando menos en lo que se refiere a la posibilidad de tener acceso a los grandes medios de comunicación, podríamos afirmar que la democracia costarricense es una democracia controlada (29).

Este control se manifiesta además en el marco dentro del cual se manejan las noticias, un marco dicotómico (Soto, 1986: 70 y ss.) donde "las fuerzas del bien" se enfrentan cotidianamente con "las fuerzas del mal". Por supuesto que las fuerzas del bien están personificadas en la libertad *sans phrase*, la empresa privada, el gobierno de los Estados Unidos, la "contra" nicaragüense, etc.; y las del mal en el comunismo, los sin-

28. Al respecto, ver la entrevista a Oscar Arias, publicada en *Aportes*, año 8, No. 44 (mayo 1988), 9-10. En un artículo escrito dentro del contexto de la polémica reciente entre algunos medios de comunicación y el gobierno, el Ministro de Información y exdirector de *La Nación*, Guido Fernández (*La Nación*, 4 de junio de 1988, 16A), decía lo siguiente: "Nuestra prensa, en términos generales, responde a una estructura ideológica conservadora que se refleja no solo en las opiniones sino en las noticias. Las diferencias entre periódicos y noticieros de radio y televisión son de estilo, no de fondo. No tenemos la diversidad de enfoques e intereses que hay en otros países, especialmente las democracias occidentales industrializadas. Aquí no hay periódicos grandes e influyentes, o noticieros de televisión y radio, que presenten un punto de vista *liberal*, como uno podría calificar el *New York Times*, al *Washington Post*, el *Christian Science Monitor*, a las cadenas de televisión ABC y CBS, o a la National Public Radio".

29. Bobbio (1986: 49) señala que: "Puede suceder que una democracia controlada sea el inicio del despotismo, así como un despotismo moderado sea el inicio de una democracia; pero hay un patrón de medida, y éste es la mayor o menor cantidad de espacio reservado al disenso".

dicatos, los narcotraficantes, los grupos pacifistas, los sandinistas, Cuba, etc. Esta manipulación, perfectamente comprobable mediante el examen diario de los grandes medios, alcanza su punto máximo en el manejo de la información sobre el conflicto centroamericano (Zeledón, 1987: *passim*).

Pero el control no es un problema que se plantea solamente en el plano de lo ideológico y que se resuelve mediante el uso de mecanismos de transmisión de ideología. Implica también el uso de formas abiertas y encubiertas de represión, ejercidas tanto por los aparatos represivos del Estado, como también en, y por instituciones de la sociedad civil; desde la prohibición para el funcionamiento legal de ciertos partidos políticos, que durante muchos años fue ejercida abiertamente, hasta la actual imposibilidad para la creación de sindicatos en la empresa privada, pasando por limitaciones para la emisión del pensamiento en instituciones de educación y en la administración pública. En otras palabras, que la libertad de opinión existe, pero tiene sus límites; traspasarlos implica hacerse acreedor a la sanción social, que en casos extremos puede llevar a la marginalidad, como sucede con los intelectuales críticos.

b. Las imágenes de la democracia

En los años ochenta los medios de comunicación se han dedicado a promover agresivamente una concepción de la democracia que coloca el énfasis en la libertad, entendida como "ausencia de coacción" (Dimare, 1986: 15A), de la cual tanto puede disfrutar "el miserable" como "los oligarcas", y en la existencia de un mecanismo electoral confiable que legitime gobiernos. Una concepción de la democracia que soslaya el elemento de la igualdad socioeconómica, y que, además, asocia la libertad a la existencia de la empresa privada (30).

Esta concepción de la democracia coloca también en un lugar primordial el orden y el respeto a las instituciones establecidas. Por tanto, desautoriza cualquier tipo de movimiento de protesta que desborde los cauces legalmente reconocidos, sin tomar en cuenta los móviles de dicha protesta, o la estrechez de tales cauces (31). Las huelgas, las protestas campesinas y los mo-

30. Según un autorizado vocero de la Asociación Nacional de Fomento Económico (Piza, 1986: 18A), "...la democracia política y el régimen de libertad sólo pueden subsistir bajo alguna forma de economía de mercado, aún cuando no fuera cierto el que algún sistema de capitalismo no pudiera existir fuera de la democracia". Y agrega: "No se trata, sin embargo, que la economía de mercado sea la base y la democracia y el Estado de Derecho la superestructura. En realidad, se trata de una interdependencia recíproca, donde se confunden bases y superestructuras. De aceptarse tal terminología, que, como toda reducción a lo absurdo nos parece incorrecta, la base del régimen de libertad será la vigencia efectiva de la libertad misma, y la superestructura: la democracia, el Estado de Derecho y la economía de mercado".

31. Refiriéndose a una protesta alrededor del proyecto de ley denominado de modernización bancaria, las reformas a la ley de inquilinato recientemente

vimientos de pobladores urbanos pasan a engrosar las filas de los enemigos de la democracia, junto con los "regímenes totalitarios comunistas", el terrorismo y el narcotráfico.

Finalmente, el modelo de democracia que recibe tanta publicidad, incluye el bipartidismo como elemento constitutivo. Se considera, como lo hace explícito el actual Magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones, Rafael Villegas (1986: 41), que:

...la proliferación de partidos no beneficia el sistema democrático. En Costa Rica aparecen ahora inscritos [1985], a escala nacional [pueden participar con candidaturas para presidente, vicepresidentes, diputados y municipales] un total de 16, a escala provincial 5 y a escala cantonal 2. El multipartidismo puede traer confusión al elector y llevarlo a un abstencionismo marcado o provocar en él una especie de desgano por la calidad y cantidad de los que requieren su voto (32).

Es importante señalar que todos estos mensajes son introducidos dentro de una matriz social donde el conservadurismo parece tener un fuerte substrato, más allá de las diferencias de clases. Este fenómeno, que no ha sido estudiado suficientemente, es reforzado día a día por los medios de comunicación y los mensajes de políticos y funcionarios del gobierno. Resultado: los costarricenses no son muy inclinados a las innovaciones políticas y sociales. Por eso miran con aprensión lo que ocurre en el resto de Centroamérica, y no se encuentran muy entusiasmados con las nuevas

aprobadas y el incumplimiento de una resolución de los tribunales de justicia favorable a los trabajadores de la Caja Costarricense de Seguro Social, protesta que envolvió a comerciantes detallistas y diversos grupos sindicales, el diario *La Nación* (28.09.88-14A) publicó un editorial que muestra la actitud señalada. Veamos algunos párrafos: "Cualquier pretexto es bueno para subvertir el orden, violentar las leyes y desafiar la autoridad. Pareciera que esta es la consigna de los sindicatos del sector público, acompañados, esta vez, por la Cámara de Comerciantes Detallistas. Conforme al Código de Trabajo, los sindicatos deben perseguir el bien de los afiliados, con respeto al bien común o al interés general. Los sindicatos del sector público han trastornado, en los últimos años, sus objetivos y, en los últimos meses, obedientes a una consigna o a un plan de acción, realizan huelgas, programan paros y organizan manifestaciones públicas, con el propósito de entorpecer la promulgación de leyes o de decisiones gubernamentales de orden político. Con igual estrategia, han procedido, en estos años, ciertas agrupaciones de campesinos, como UPAGRA o UPANACIONAL". El editorial finaliza con un llamamiento al gobierno para que proceda a parar tal estado de cosas: "Lamentablemente, esta estrategia aún no ha sacado de su sopor al Gobierno de la República. Mientras el Poder Ejecutivo se mantenga cruzado de brazos ante el resquebrajamiento del orden jurídico, mientras los dirigentes sindicales sigan mofándose de las leyes, amparados por la impunidad que el Gobierno les depara, no hay razón para que los extremistas se detengan en sus propósitos y para que Costa Rica vuelva a ser un Estado de derecho".

32. El subrayado y los paréntesis son nuestros.

ideas de integración económica y política que comienzan a circular en la región.

c. La sociedad pluralista

La existencia de un espacio ancho para el disenso, así como para la organización autónoma de las clases u otros sectores sociales, es la base de una sociedad pluralista. Bobbio (*ibidem*: 17-18) ha señalado que en las actuales sociedades democráticas;

...los grupos se han vuelto cada vez más los sujetos políticamente pertinentes, las grandes organizaciones, las asociaciones de las más altas ideologías y, cada vez menos, los individuos. No son los individuos sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática...

Precisamente por esa razón es que esas sociedades son denominadas pluralistas, por la existencia de centros diversos de poder, que se contraponen en la defensa de sus intereses, contrarrestando a veces unos el poder de los otros. Como lo señala el mismo Bobbio (*ibidem*: 47):

La garantía contra el abuso de poder no puede nacer únicamente del control desde abajo, que es indirecto, sino debe contar con el control recíproco entre los grupos que representan a los diversos intereses...

Pero esto implica fortaleza organizativa, para poder establecer las presiones del caso, y autonomía en los términos señalados arriba. Una mayor distribución del poder, como bien lo señala Bobbio (*ibidem*: 50), "abre las puertas a la democratización de la sociedad civil y, por último, la democratización de la sociedad civil amplía e integra la democracia política".

Si nos atenemos a estas observaciones, la sociedad costarricense no parece ser muy pluralista, dado el poco espacio que existe para el disenso, y las limitaciones que sufren las organizaciones populares para su desarrollo. Ante la ausencia de fuertes organizaciones autónomas, la lucha en contra de los abusos de poder o de decisiones que afectan a grandes sectores de la población, se convierte en un asunto individual; pero aislados, los individuos son incapaces de entender las consecuencias de los cambios que se están produciendo para la clase o grupo social a que pertenecen, y para la sociedad en su conjunto, de oponer resistencia eficaz y de favorecer la emergencia de propuestas alternativas.

Mientras tanto el sector empresarial aparece como hiperorganizado, como se puede observar en el cuadro No. 1; dispone de todo tipo de asociaciones, lo que ligado a la propiedad de importantes medios de comunicación, le otorga un poder de presión sobre los gobiernos del que no disponen los otros sectores sociales, y que no guarda ninguna relación con su importancia numérica. Llama la atención, además, el número de asociaciones

inscritas entre los años 1981-1988, frente a la desaparición y procesos de división de las organizaciones de los sectores populares, principalmente el sector sindical: en 1980 existían 4 centrales sindicales; en 1988 el número aumentó a seis, debido a los procesos de división ocurridos. Además, prácticamente desaparecieron los sindicatos bananeros, baluartes del sindicalismo de izquierda, ante la mala conducción de huelgas (producto en gran parte de la división de la izquierda), el abandono del cultivo del banano en la zona sur por la Compañía Bananera de Costa Rica, y el avance del solidarismo en las fincas bananeras de la zona atlántica y el norte de la provincia de Heredia (33).

Cuadro No. 1

Costa Rica: sector empresarial, número de organizaciones inscritas por año, 1941-1988

Años	No. de organizaciones	porcentaje
Total	257	100,0
Antes de 1941	1	0,3
1941-1945	1	0,3
1946-1950	3	1,1
1951-1955	2	0,7
1956-1960	8	3,1
1961-1965	2	0,7
1966-1970	7	2,7
1971-1975	16	6,2
1976-1980	20	7,8
1981-1985	127	49,5
1986-1988	71	27,6

Fuente: equipo de trabajo del proyecto de investigación del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, "Los movimientos de los grupos hegemónicos: las cámaras empresariales, 1984-1986", coordinado por Sui Moy Li Kam, M.Sc., con datos de los expedientes de las organizaciones inscritas en la Sección de Asociaciones del Registro Público.

33. El solidarismo es una forma de asociación de empleados, con fuerte intervención de la empresa, que funciona con ahorros de los trabajadores y con aporte patronal proveniente del fondo de prestaciones sociales. Administra almacenes de consumo, proyectos de vivienda, actividades recreativas y crédito individual, resolviendo problemas de la vida cotidiana de los trabajadores, pero enajenando a la vez su derecho a disponer de organizaciones sindicales autónomas y promoviendo, como un valor fundamental, la cooperación trabajadores-empresa. Apoyado por el Estado, los empresarios y la jerarquía eclesiástica, el solidarismo se ha desarrollado extraordinariamente en el país, constituyendo la primera forma de organización de los trabajadores dentro del sector privado, donde prácticamente ha desaparecido el sindicalismo.

La gran debilidad organizativa de los sectores populares, posiblemente sea una de las razones fundamentales por las cuales el costarricense medio ha aceptado sacrificios en esta etapa de crisis y ha ajustado sus expectativas de mejoramiento inmediato, haciendo caso de los mensajes que prometen un mañana mejor, que cada vez se aleja más. Aunque en situaciones extremas los sectores populares costarricenses recurren a formas abiertas de protesta, impidiendo a veces la aceleración de los cambios que está sufriendo la sociedad costarricense en la actualidad (34), carecen aún de la suficiente capacidad organizativa para movilizar masas e invertir la dirección del proceso (35).

La estrategia de enfrentamiento a la crisis seguida por los gobiernos a partir de 1982, lleva implícita una nueva convocatoria a los sectores populares a cooperar, a integrar sus demandas dentro de los nuevos límites señalados por las circunstancias económicas. Se ha intentado avanzar por el camino de la concertación social; pero con organizaciones relativamente débiles, los resultados de un proceso de negociación como el propuesto son dudosos. Sin embargo, como ha sido señalado, en el último año se han observado signos positivos en lo que se refiere al fortalecimiento de las organizaciones populares: las confederaciones sindicales y algunos sindicatos independientes se han agrupado desde finales del primer semestre de 1986 en una instancia unitaria denominada Consejo Permanente de los Trabajadores (CPT), lo que ha obligado al gobierno a realizar negociaciones colectivas con algunos resultados positivos para los trabajadores; en el sector campesino (pequeños productores), los efectos de las políticas gubernamentales en el sector agrario han favorecido la formación de coaliciones, inclusive con grandes productores agrícolas, como la Unión Nacional del Sector Agrario (UNSA).

6. SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLITICOS

a. El sistema electoral

La Guerra Civil de 1948 se desencadenó a raíz de unos resultados electorales sumamente cuestionados; la disputa alrededor del proceso electoral de ese año no fue, por supuesto, el motivo del conflicto armado (36), pero no se pueden negar sus efectos, tanto en el plano de la movilización de ciertos sectores sociales, como en la ideología que se tejió alrededor de la pureza del sufragio, ideología que todavía llega hasta nuestros días.

34. Como el movimiento de protesta contra el alza de las tarifas eléctricas, de mayo y junio de 1983.

35. En los últimos tiempos, las organizaciones campesinas han dado la pauta en estos aspectos.

36. Sobre los sucesos de los años cuarenta y la Guerra Civil de 1948, hay una abundante bibliografía.

En los años anteriores a 1948, las irregularidades en el proceso electoral eran frecuentes y forman parte de la historia política de este país; sin embargo, en los años treinta y cuarenta la situación llegó a un límite, y diversos sectores políticos comenzaron a levantar la bandera de la pureza del sufragio. En 1946 se había iniciado un proceso de modernización de la institución del sufragio, en gran parte por interés de los comunistas, quienes habían sido víctimas, en más de una ocasión, del fraude electoral; pero no será sino hasta después de la Guerra Civil que un mecanismo depurado y en constante perfeccionamiento hará su aparición y se institucionalizará, legitimando gobernantes y gobiernos, hasta nuestros días. El siguiente cuadro da una idea de la creciente legitimidad alcanzada por el mecanismo electoral, dados los decrecientes porcentajes del abstencionismo en los años cincuenta, y su posterior estabilización alrededor de un 20% de los electores potenciales.

Cuadro No. 2

Costa Rica: electores y abstencionismo, votaciones
para presidente y vicepresidentes,
1953-1986

Año electoral	electores	abstencionismo	%
1953	293.270	96.181	32,8
1958	354.779	125.236	35,3
1962	483.980	92.574	19,1
1966	554.627	103.137	18,6
1970	675.285	112.519	16,7
1974	875.041	175.701	20,1
1978	1.058.455	198.249	18,7
1982	1.261.127	269.448	21,4
1986	1.486.474	270.174	18,2

Fuente: Blanco, Alfredo, "Análisis estadístico de un resultado electoral", *Fragua*, No. 1, 1986, 7, 8 y 11. Citado por Hernández, Rubén (1986: 67).

Según los expertos (Villegas, 1987: 20 y ss.), las características del sistema electoral costarricense son las siguientes: 1) administración autónoma, a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones, nombrado por el poder judicial; 2) régimen de partidos políticos; 3) sufragio universal, con voto directo y secreto para todos los costarricenses mayores de 18 años, y elecciones cada cuatro años; 4) registro permanente de electores (todos los mayores de 18 años, nacidos en el país o nacionalizados); 5) cédula personal con fotografía, para identificación del elector; 6) listas de candidatos designados por los partidos políticos en procesos internos democráticos; 7) elección de presidente de la República por mayoría de votos (votación superior al 40% del total de votos válidos); 8) elección de diputados y

municipes por cociente y residuo mayor; 9) financiamiento parcial de la campaña política por el Estado.

La importancia del problema electoral, ligado a la decreciente participación de las masas en el proceso político, debido a las nuevas condiciones sociales implantadas en el país a partir de los años cincuenta, hizo que el mecanismo electoral adquiriera una notoria centralidad dentro del proceso político costarricense, creando una imagen de democracia que se circunscribe en gran parte a la elección de gobernantes, cuando menos éste parece ser el énfasis, y no en la participación extendida de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Técnicamente el sistema es muy avanzado; sin embargo, algunas limitaciones han sido señaladas por diversos analistas. Por ejemplo, Roberto Corella (1987: *passim*) señala problemas en lo que se refiere a la extensión de la campaña política, al mecanismo de fijación del monto de financiamiento estatal para las campañas políticas, al costo de dichas campañas, al énfasis en los aspectos publicitarios en detrimento de la educación política, a la falta de democratización interna de los partidos. Posiblemente a ello habría que agregar que el sistema ha llevado a la ritualización excesiva de la política (o de lo que se considera que es política) (37) y a la sustitución de la participación efectiva por el "gran carnaval" de cada cuatro años, aspectos sobre los cuales el abogado Juan José Sobrado (1988: 15A) esbozaba recientemente una crítica desde un ángulo conservador:

Paradójicamente en la misma medida en que en el último cuarto de siglo se ha perfeccionado lo electoral —el instrumento—, se ha desmejorado la consecución de esos fines. Mucha perfección en el conteo de los votos y en el control de fraudes, pero al mismo tiempo pérdida de libertad y conciencia en la nominación de las personas; lucidez y limpieza al elegir, pero poco o ningún control en la práctica, al gobernar. El instrumento termina funcionando en el vacío, si como ocurre, se robotizan las mentes que estampan el dedo en las papeletas, para que, creyendo seguir sus opiniones, sigan en realidad las de quienes han amueblado esas mentes con las ideas apropiadas para su control.

Y agrega más adelante:

Por la adoración única de las formas, la democracia ha parado en electorismo. Desde las elecciones de simpatía en las escuelas, hasta la de Rector en la Universidad de Costa Rica, todas imitan el modelo nacional, tanto en la perfección de las formas como en la vaciedad de contenido.

Sin embargo, hasta ahora no hay datos que permitan señalar con certeza problemas en cuanto a la legitimidad del sistema electoral, cuando menos si nos atenemos a los últimos resultados eleccionarios (Seligson y Gómez, 1987: *passim*). Incluso pareciera que se está ante la presencia de

37. Según Lechner (1986: 34), la acción política necesita del ritual y del mito.

un sistema bipartidista en consolidación (38). No obstante, el hecho de que la sociedad costarricense esté pasando por un proceso de transformaciones de tono conservador, con consecuencias directas sobre determinados grupos sociales, podría cambiar la situación en los próximos años.

b. Los partidos políticos

Como ha sido señalado, después de la agitada década de los cuarenta, la sociedad costarricense entró en un período de relativa estabilización social: la economía mejoró notablemente, el Estado amplió su participación en la regulación económica de la sociedad y extendió las instituciones dedicadas al bienestar social. El mejoramiento económico, en conjunto con la extensión de los servicios de salud y educación, permitió que los beneficios del “desarrollo” llegaran a amplios sectores de la población, creando las condiciones para una especie de “acuerdo” entre sectores sociales, acerca del rumbo que debería tomar la sociedad.

En todo el largo período que va desde 1951, año que se considera como el de la fundación del PLN, predomina una cierta estabilización social —rota de vez en cuando por las huelgas bananeras o por las luchas por la tierra en algunas zonas del país—, hasta mediados de los años setenta, cuando se empieza a percibir la posibilidad de la quiebra del llamado “modelo desarrollista”. En todo ese período va a predominar un cierto acuerdo entre todas las fuerzas políticas sobre la orientación que debería tener la sociedad; las diferencias en los planteamientos serán más de forma que de fondo. Se constituyó así una especie de “centro político”, con una derivación hacia la izquierda del PLN y hacia la derecha de la coalición opositora; mientras que la izquierda comunista quedó prácticamente fuera del juego político hasta los años setenta.

El Partido Liberación Nacional, cuyas raíces se encuentran en los años cuarenta, va a aprovechar con éxito las nuevas circunstancias, dominando a lo largo de muchos años la escena política nacional. Con un planteamiento ideológico que era una mezcla del remozado liberalismo colombiano de los años treinta y cuarenta, con algunos vestigios de aprismo y de la herencia de un liberalismo progresista costarricense, Liberación Nacional se va a presentar como la fuerza modernizante capaz de hacer avanzar al país en las nuevas circunstancias de la posguerra. Bajo sus tiendas se van a agrupar, entonces, un conjunto amplio de sectores sociales, desde burgueses modernizantes, pasando por las nuevas capas medias, hasta sectores del campesinado y de los trabajadores urbanos, en pos de un programa de limitadas transformaciones económicas y sociales, que, sin embargo, de mane-

38. Bipartidista porque se está tratando de fortalecer dos grandes partidos, con estructuras estables, aunque con programas similares, cuando menos en los aspectos medulares de la orientación que debe tener el país en economía y política. Sin embargo, en términos de fuerzas políticas, la verdad es que el bipartidismo existe desde los años cincuenta en Costa Rica.

ra diferente van a favorecer a todos. A pesar de ello no se puede negar que en el interior del PLN ha existido un espacio para el juego democrático, mayor que en el resto de los partidos, incluyendo por supuesto a los de izquierda.

Planteado inicialmente como un partido "ideológico y permanente", en clara contraposición contra una "oligarquía" que se consideraba retardataria, el PLN va a derivar con el transcurso de los años hacia lo que se denomina "partido electoral de masas" (39). Frente a Liberación Nacional las fuerzas opositoras van a conformarse en pequeños partidos que se agregan o disgregan según las coyunturas, llegando en varias ocasiones a conseguir el triunfo en las elecciones, con "estados mayores" que muchas veces permanecen fuera de los partidos (40). Ese papel parece haber sido

39. Como características fundamentales de los partidos electorales de masas han sido señaladas las siguientes (Oppo, 1986: 1187 y ss.): 1) la movilización de una amplia masa de electores —una especie de corte transversal de la sociedad— en pos de la elección de los candidatos propuestos para los diferentes puestos, con escasa atención al debate político sustantivo; 2) una plataforma programática suficientemente ancha y a la vez ambigua, para poder encerrar el mayor número de exigencias y demandas, provenientes de los diversos sectores sociales que se pretende movilizar; 3) por esa misma razón, la mayoría de sus candidatos, cuando menos a los cargos altos, deben ser personalidades reconocidas por su trayectoria política o por sus méritos personales en el mundo de la profesión o de los negocios, suficientemente atractivas para los electores potenciales, pero también con capacidad para movilizar sectores del capital dispuestos a aportar la mayor parte de los medios económicos necesarios para realizar la actividad electoral del partido; 4) la ambigüedad programática, así como la heterogeneidad de la base social, hacen que la actividad política cotidiana de estos partidos carezca muchas veces de unidad; su línea política, puede sufrir variaciones frecuentes, según las coyunturas políticas específicas, tanto en el interior de la cúpula dirigente del partido, como en la sociedad particular.

40. Gramsci (1975: 44), quien considera que: "Cada partido es la expresión de un grupo social y nada más que de un sólo grupo social", lo que llama "partido orgánico", admite que en el mundo moderno "los partidos orgánicos y fundamentales se han dividido en fracciones, cada una de las cuales asume el nombre de 'partido' y aún, de partido independiente". Pero, además, señala que "con mucha frecuencia el Estado Mayor intelectual del partido orgánico no pertenece a ninguna de tales fracciones" y "actúa como si fuese una fuerza dirigente por completo independiente, superior a los partidos y a veces considerada así por el público". Tal es el caso de algunos periódicos y de ciertos grupos formalmente constituidos como grupos de presión.

Se presentan, entonces, dos formas de "partido": el constituido por una *élite* que tiene la función de dirigir "un gran movimiento de partidos afines (que son en realidad fracciones de un mismo partido orgánico)"; y el partido de masas. Por tanto, dice Gramsci, no es necesario en sentido estricto la acción política para que pueda hablarse de un partido político (*ibidem*, 45-46). En ese sentido la definición gramsciana de partido político abre el panorama; aunque la noción de "partido orgánico" de clase no facilita la comprensión de los partidos de masas de nuestros días, donde parece expresarse toda una gama de intereses.

ejercido algunas veces por el periódico *La Nación*, y otras por asociaciones empresariales tipo la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE). Quizás en la actualidad dicho papel lo represente CINDE.

Hacia finales de los años setenta, la oposición comenzó a desplazarse hacia la conformación de un partido electoral de masas, proceso que en buena parte ha sido empujado por un sistema electoral de una sola vuelta que no deja mucho margen para la acción de las pequeñas agrupaciones políticas (Duverger, 1972: 324) (41), pero que se ha visto fortalecido por el auge de las ideas provenientes de los Estados Unidos acerca de las ventajas del modelo bipartidista. No obstante, este proceso de institucionalización del bipartidismo no parece haber concluido aún.

El Partido Comunista no va a poder participar abiertamente en los procesos electorales hasta los años setenta, años en los que también el "partido orgánico" de las clases trabajadoras se va a disgregar en cinco o más fracciones, con la aparición de nuevas agrupaciones que se reclaman "revolucionarias": Partido Socialista Costarricense, Movimiento Revolucionario del Pueblo, Frente Popular Costarricense, y otros.

Liberación Nacional y las fuerzas opositoras no comunistas, han captado más del 90% del electorado después de 1953, como puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 3

Costa Rica: porcentajes de votación
por fuerzas políticas,
1953-1986

Años	Total	PLN	Oposición	Otros
1953*	100,0	64,7	35,3	—
1958	100,0	42,8	46,4	10,8
1962*	100,0	50,3	48,8	9,1
1966	100,0	49,5	50,5	—
1970*	100,0	54,8	43,9	1,3
1974*	100,0	43,4	53,7	2,9
1978	100,0	43,8	50,5	5,7
1982*	100,0	58,8	37,5	3,7
1986*	100,0	52,3	45,8	1,9

* Elecciones ganadas por Liberación Nacional.

Fuente: Hernández, Rubén (1986: 68-69).

41. A esto habría que agregar el financiamiento estatal de las campañas políticas, que también favorece a las grandes agrupaciones, mientras que los pequeños partidos tienen problemas para divulgar sus ideas entre los electores potenciales, y para levantar las más elementales bases organizativas.

c. La decadencia de los partidos

El sistema costarricense de partidos, con una presencia simbólica de la izquierda, podría sufrir cambios en los próximos años. En primer lugar, las demandas de grupos concretos han comenzado a rebasar las posibilidades de integración de los partidos, sobre todo en Liberación Nacional donde las demandas adquieren un carácter multisectorial. Los actores sociales han comenzado a manifestarse directamente—posiblemente ese sea el caso de los grupos de pequeños productores agrícolas, cuyas demandas concretas ya no pueden ser canalizadas por los partidos políticos tradicionales—, en lo que podría ser el inicio de una nueva era de mayor “participación política” (42), que necesariamente impactará el sistema de partidos existente, abriendo posibilidades para la renovación de los agrupamientos políticos que han sido característicos de la llamada “era liberacionista” (43).

Al debilitarse su función de procesamiento y canalización de las demandas concretas de los grupos sociales, los partidos se han convertido en estructuras netamente electorales, cuyo único propósito es un juego politiquero donde resalta la ausencia de propuestas originales para la resolución de los graves problemas del país (44), y donde predomina la distribución de cargos y prebendas una vez finalizada la campaña electoral; se está conformando una especie de mundo aparte de los políticos y la “política”, con una dinámica propia divorciada de las preocupaciones de la vida cotidiana de la mayoría de los costarricenses, que presencia más o menos pasivamente las luchas de tendencias y los juegos de poder en las cúpulas partidistas. Un síntoma de ello lo constituye la decadencia de la Asamblea Legislativa como foro de debate político (45). En fin, que al abandonar el proyecto político a largo plazo y al sustituirlo por el más burdo pragmatismo, los dos grandes partidos se han convertido en terreno fértil para que proliferen la corrupción y para que la narcopolítica haga su aparición.

42. Entendida como una actividad continua, con un alto grado de adhesión consciente a principios o plataformas programáticas. No es que en Costa Rica no exista la participación, sino que está restringida a ciertos actos rituales.

43. El período que va de 1948 a fines de los setenta.

44. Con diferencias de forma, pero no de contenido, los dos grandes partidos políticos del país han terminado por aceptar las líneas generales de las propuestas económicas provenientes de los organismos financieros multinacionales y de la AID. En ese sentido se puede afirmar que carecen de propuestas originales para enfrentar los problemas del país.

45. Esto tiene que ver con la representación de grupos dentro de los partidos. Hay grupos que se sienten escasamente representados o sin ninguna representación, en el conjunto de diputados que integran la Asamblea Legislativa. En ese sentido, el sistema de integración de las listas de candidatos, con diputados nacionales escogidos directamente por el candidato a presidente, y diputados locales, cuya elección obedece a un complicado conjunto de factores (liderazgo, dinero, influencia de grupos económicos, etc.), parece inadecuado para lograr la representación de intereses de grupos laborales, campesinos o comunales.

A ello hay que sumar el fenómeno de la contracción del espacio de la política, que está ocurriendo con el traslado de procesos de toma de decisiones hacia el campo técnico, escamoteando la discusión y la negociación; tal es el caso de la mayoría de decisiones en materia de política económica. Esto va ligado, por supuesto, a la substitución de los políticos por tecnócratas y por exitosos hombres de negocios, por formación y práctica social mucho más autoritarios que los primeros.

Finalmente, la izquierda, pese al proceso de "aggiornamento" en que parece estar inmersa, buscando romper con una ortodoxia que le ha impedido captar las posibilidades políticas que ofrece la coyuntura nacional y regional, no ha podido quebrar la imagen negativa que el costarricense medio tiene sobre ella. Divididos y aislados, los actuales partidos de la izquierda costarricense no parecen estar en capacidad de canalizar el descontento social, cuando menos no en el plano electoral, salvo que los vientos del cambio logren revolucionar no solamente sus esquemas de análisis, sino también su forma de hacer política. En otras palabras, la izquierda costarricense debería "repensar" la política, buscando identificar otros planos de la acción política que permanecen marginados con respecto a lo que tradicionalmente se ha entendido por política, planos que a veces se encuentran dentro de lo que se entiende comúnmente como privado (la familia, la relación de pareja), pero donde posiblemente se gestan actitudes y valores que tienen que ver con el comportamiento de los individuos en los espacios tradicionales de la política. Quizá la izquierda debería preguntarse qué es lo que hace tan poco atractivos para las masas sus planteamientos y sus prácticas, en lugar de seguir insistiendo en el tema de la manipulación ideológica para justificar la poca acogida que obtienen. O sea, ¿ofrece la izquierda realmente una alternativa a los planteamientos y prácticas de los dos grandes partidos políticos del país? (46).

Si no ocurren cambios radicales en el interior de los partidos, o la aparición de nuevos agrupamientos y la renovación de los gastados esquemas de antaño, es posible que el escepticismo y la pasividad se apoderen de amplios sectores de la población, y que los estallidos de violencia social sean más frecuentes en los años noventa que en el pasado.

7. LOS PUNTOS DE ENCUENTRO

Las explicaciones estructurales acerca de la existencia de la democracia deberían ir acompañadas de una exploración a nivel microsociedad, pues los elementos estructurales solamente señalan los espacios dentro de los cuales actúan los individuos. En otras palabras, que la exploración de los elementos subjetivos de la conducta puede ayudar a completar el cuadro

46. Sobre estos aspectos resulta útil sobremedida, revisar los cuestionamientos que sobre la política y lo político lanza el feminismo.

explicativo. ¿Por qué individuos que están colocados objetivamente en posiciones sociales diferentes, a veces extremas, apoyan conjuntamente una determinada forma de organización del poder político? ¿Qué es la democracia para ellos? ¿Cuáles son los matices en la idea de democracia de los diferentes sectores sociales? ¿Cuáles problemas de funcionamiento de las instituciones perciben? ¿Cómo miran el futuro de la democracia?

Los resultados de un conjunto de entrevistas realizadas a miembros de organizaciones populares (sindicales, campesinas y comunales), solidaristas (47), mujeres comprometidas en luchas por la igualdad y el mejoramiento de su género, líderes empresariales y unos pocos políticos (48), permiten entrever la compleja trama social que envuelve a los diferentes actores sociales, y que les permite encontrarse en una zona común, apoyando mayoritariamente el régimen político.

a. La idea de democracia

Ante la pregunta "¿qué es la democracia?", se produjeron respuestas que pueden ser ordenadas en tres grupos, de acuerdo al énfasis colocado: a) la existencia de las libertades públicas, fundamentalmente la libertad de expresión y la de acción; b) la participación igualitaria de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan a la comunidad, incluyendo por supuesto la elección de gobernantes, y c) la igualdad socioeconómica y política de los ciudadanos.

Al examinar las respuestas por sectores, se encuentra que el énfasis del sector empresarial está colocado en el aspecto relativo a la existencia de libertades públicas. Respuestas típicas de este grupo podrían ser las siguientes:

El principio de la democracia... es que sobre cualquier cosa el ser humano, dentro de lo que es permisible en el ambiente o en la cultura, o en el grupo humano en el que se desenvuelve, pueda hacer y ejercer cualquier actividad en función de su libre albedrío.

47. Es difícil colocar dentro de la categoría de organizaciones populares a las asociaciones solidaristas, dados sus nexos con la patronal; sin embargo, no se puede negar el hecho de que en su mayoría están integradas por trabajadores de igual o menor condición social (en cuanto ingresos, educación y, en general, condiciones de vida), que los que son miembros de sindicatos.

48. En total se realizaron 31 entrevistas. Hasta donde fue posible, se escogieron individuos representativos de los grupos señalados, como forma de acercarse al pensamiento "tipo" de dichos grupos; sin embargo, estamos conscientes acerca de las dificultades para generalizar los resultados, sobre todo porque no se debe confundir lo que los individuos dicen creer ante las preguntas de un académico, y lo que realmente creen. Se trata en todo caso de una información que tiene utilidad como aproximación a lo que piensan los costarricenses acerca de la democracia de su país.

Es una condición que nos permite desarrollarnos libremente, expresar y ejercer nuestras diferentes actividades, de acuerdo con nuestra libre elección y es también un derecho que nos permite a nosotros elegir nuestros gobernantes cada cuatro años y removerlos de acuerdo con nuestra propia voluntad, sin presión alguna, sin compromisos preestablecidos. La libertad del individuo es la esencia fundamental de la democracia...

La democracia significa un sistema de libertad para el ser humano; libertad de acción, en donde podamos actuar libremente y a nuestro propio criterio.

Mientras que en el sector popular, las opiniones están divididas. Por ejemplo, el énfasis en las respuestas de los sindicalistas está colocado en la participación igualitaria en la toma de decisiones: "Para mí el concepto de democracia es la participación de las mayorías; o sea, en la medida en que las grandes mayorías participen, se tome en cuenta su participación, existirá democracia"; "Para nosotros... la democracia es la participación activa del pueblo en la toma de decisiones, participación que debe darse de manera efectiva.."; "Es el poder que tiene la mayoría de gobernar sus propios destinos; es el poder que puede ejercer esta mayoría en las decisiones de tipo político, económico y social de una sociedad".

En el sector comunal, la mayoría de las opiniones apuntaron hacia la existencia de libertades. Veamos algunas respuestas: "Es lo que nos permiten hacer, en cuanto a pedir, protestar, etc., sin miedo a la represión, a menos que la protesta sea violenta... decirle a los gobernantes lo que no cumplen casi en la misma cara, cosa que no se puede hacer en otros países"; "La democracia es libertad, en todo el sentido de la palabra"; "Desde mi punto de vista, democracia es una libre participación, libertad de opciones, si no existieran criterios diversos no habría democracia...".

Entre los campesinos y las mujeres vuelve a aparecer el aspecto de participación igualitaria, mientras que entre los solidaristas las opiniones se reparten entre libertades y participación política. En todo caso, este conjunto de respuestas deja entrever cómo ha calado dentro de los costarricenses la imagen de la democracia como sistema de reglas para elegir en relativa libertad a los gobernantes, sin mayor referencia a las condiciones sociales que hacen posible la existencia de dicho mecanismo, lo que explica el apoyo al régimen a pesar del cambio sufrido por las condiciones económicas y sociales del país en los años ochenta. Posiblemente, éste sólo podría ponerlo en entredicho un agudo proceso de empobrecimiento de la población.

Preguntados sobre los requisitos que debe cumplir un país para ser denominado democrático, la mayoría de los entrevistados respondieron destacando la existencia de un régimen de libertades públicas; el resto se repartió entre la participación igualitaria y la igualdad socioeconómica y política; tres de los entrevistados señalaron, además, la soberanía económica y política.

El análisis por sectores refleja una gran consistencia en el sector empresarial, para el cual lo fundamental continúa siendo la existencia de las libertades públicas. Una respuesta típica podría ser la siguiente:

Lo primero es que podamos tener la libertad plena de elegir la forma de gobierno que queremos. Segundo, que la sociedad o el Estado establezca normas de conducta y de actuación a través de la promulgación de leyes o a través inclusive de la elaboración de una constitución, en donde permita una convivencia racional sin que limite las acciones. Creo que los seres humanos debemos convivir, tener siempre la posibilidad de conversar o discutir nuestras diferencias de opiniones dentro de un esquema de libertad absoluta.

En el sector popular las opiniones se presentan nuevamente divididas: entre los sindicalistas parece tener más peso, en conjunto, la igualdad y la participación igualitaria en la toma de decisiones: "Para mí especialmente la democracia es donde haya participación del pueblo, todas las clases representadas en él tengan participación y tengan decisión en su gobierno y en las tomas de decisión que se dan ahí"; "Debe haber respeto para los derechos tanto individuales como colectivos en la sociedad; tiene que haber mecanismos legales que regulen ese respeto. Yo le doy mayor énfasis a la participación real de los diferentes sectores..."

En el sector comunal, las opiniones reflejan igual peso para el régimen de libertades públicas y la participación igualitaria: "Que se viva ese estado donde el pueblo tiene participación para elegir a sus gobernantes y en la toma de decisiones"; "debe tener la libertad de darse el tipo de gobierno que quiera; yo creo que hay que darle participación a la gente..."

Entre los campesinos, la existencia de un régimen de libertades públicas guarda tanta importancia como, en conjunto, los aspectos relativos a participación igualitaria e igualdad socioeconómica y política: "Cumplir todas las partes que componen una democracia, no solamente el hecho que un país tenga democracia electoral; debe haber también democracia económica".

Entre las mujeres, estos últimos aspectos, participación e igualdad, son los más importantes:

Que haya libertad de culto, libertad de expresar las diferentes tendencias ideológicas, que se elija al gobernante en forma verdaderamente democrática, sin tanta propaganda que induce a votar por tal o cual candidato; también que tengamos índices de salud aceptables, educación para todos, que llegue a todos los lugares del país, la igualdad de oportunidades y de derechos para educarse, para trabajar, e igualdad de oportunidades en cuanto a la alimentación, que podamos comer lo necesario para mantenerse sanos.

Los solidaristas destacaron la independencia económica y política y la existencia de un régimen de libertades públicas:

Un país democrático es aquel que tiene un régimen político de elección libre, de opinión, que no esté impuesto militarmente, ni por ninguna otra ideología... Es importante que haya libertad de expresión, que haya cierta independencia económica de parte de todos, que no haya dependencia (49).

Preguntados acerca de la posibilidad de existencia de una forma superior de organización política y social a la democracia, la gran mayoría de las respuestas fueron negativas; sin embargo, estas respuestas tienen que ser analizadas sobre el telón de fondo de las diferentes concepciones sobre la democracia.

b. Democracia y condiciones de vida de la población

Sobre este aspecto las opiniones de los entrevistados se dividieron; poco más de la mitad señalaron que más democracia significa mejores condiciones de vida; el resto consideró que la relación es a la inversa: mejores condiciones de vida, más democracia. Una minoría no respondió o dijo no saber. Se puede afirmar que, en general, los entrevistados pertenecientes al sector empresarial apoyaron la idea de que "mayor democracia, mejores condiciones de vida":

Quando el hombre puede vivir dentro de un esquema pleno de democracia y puede ejercer plenamente sus libertades, de actuar obviamente dentro de lo que pueda hacer razonable desde el punto de vista de la convivencia humana, el nivel de vida es mucho mejor.

Yo sí creo que bajo un sistema democrático funcionando en toda su plenitud, la posibilidad de tener un mejor desarrollo económico es evidente.

Yo creo que eso es obvio. Con sólo ver que los países donde mejor vive la gente en el mundo, son democracias.

Preguntados acerca de la situación económica de la mayoría de los costarricenses y sus consecuencias sobre la democracia, la mayoría de los entrevistados indicó que la situación está deteriorada y que ello es perjudicial para la democracia; una minoría indicó que la situación no es mala y que favorece la democracia. El resto no respondió o señaló una división entre una y otra cosa, sin consecuencias mutuas. El análisis por sectores no arroja mayores resultados, pues las opiniones se dividieron, salvo entre los campesinos, los solidaristas y las mujeres, donde mayoritariamente se señala el deterioro de la situación económica y sus perjuicios para la democracia.

49. Entre individuos, se entiende.

c. La democracia costarricense

Sobre la democracia costarricense, la mayoría de los entrevistados considera que se trata de una democracia parcial, debido a limitaciones de diverso tipo. El análisis por sectores muestra que la mayoría del sector empresarial evalúa positivamente la democracia costarricense; es decir, que no le encuentra mayores defectos:

En Costa Rica se cumplen los requisitos básicos que mencioné... el gobierno es elegido por mayoría, hay un respeto por los derechos humanos palpable, hay libertad de expresión, existe la oportunidad para todos los estratos de la población de participar en política, no las mismas facilidades, pero la oportunidad existe para todos...

Sí, no solamente creo que Costa Rica es una democracia sino que creo que dentro del área de América Latina es una de las democracias más desarrolladas, más perfeccionadas...

No, plena no. Creo que las libertades en lo económico se han restringido mucho. La forma como está integrado el Estado costarricense puede llegar a restringir la libertad económica, a través del uso de presiones directas e indirectas...

Los otros sectores varían en cuanto al grado de criticidad. Por ejemplo, la totalidad del sector sindical considera que vivimos una democracia parcial: "Costa Rica es una democracia formal, pero de hecho falta muchísimo para que realmente sea un país democrático"; "Costa Rica tiene un sistema electoral que le permite la escogencia de sus gobernantes, políticamente hay un buen sistema electoral, pero hablar de una democracia perfecta no, hay mucha injusticia"; "Costa Rica no es una democracia, es un cosmético de democracia; si se pone a la par de los otros países de Centroamérica sí hay democracia, pero si se analiza con cuidado, un país con tantos problemas económicos y sociales no puede ser democrático".

Buena parte de las respuestas dadas por el sector comunal ponen el énfasis en las limitaciones: más de la mitad de las respuestas del sector campesino, y casi todas las mujeres entrevistadas, mientras que los solidaristas se muestran más partidarios de evaluar positivamente la existencia de la democracia en Costa Rica: "Es una de las más representativas, pero no existe la democracia pura"; "Para mí Costa Rica es una democracia".

La mayoría de los entrevistados indicó que los otros países de Centroamérica no son democráticos, pero otros matizaron su afirmación indicando que tal o cual país no es democrático (según las preferencias ideológicas), o que viven, en el mejor de los casos, procesos democráticos incipientes (los casos del El Salvador o Guatemala).

d. Libertad de opinión

Preguntados por algunos aspectos del funcionamiento de la democracia costarricense, la mayoría coincidió en afirmar que existe libertad de opi-

nión, pero señalaron las limitaciones para la emisión del pensamiento en los grandes medios de comunicación; más del 60% de las respuestas fueron categóricas en la afirmación relativa a la imposibilidad de expresar libremente ideas políticas, ideológicas o religiosas diversas, en dichos medios:

Hasta ese derecho se está cuestionando ya en el país; es doloroso pero está sucediendo. Incluso ya es casi materialmente imposible que grupos organizados como sindicatos, tengan acceso a los medios de prensa; y si no hay acceso a la prensa, no se puede decir que hay libre expresión de pensamiento.

No. Muchas veces los medios, y ese no es un fenómeno que sucede únicamente en Costa Rica, se fundamentan mucho en la noticia que puede ser sensación o en el hecho que puede vender más el medio; el lucro es uno de los fines primordiales de los medios de comunicación.

Un grupo consideró que es posible expresarse libremente en los grandes medios, siempre y cuando se cubra el costo, lo que de alguna manera también lo ven como limitación.

En lo que se refiere a los tribunales de justicia, un 70 por ciento de los entrevistados coincidió en afirmar que en la administración de la justicia hay discriminación económica y política. Sin embargo, las razones aducidas son diferentes, según el sector. Por ejemplo, los sindicalistas aducen haber sufrido en carne propia fallos inapropiados por la misma razón de ser sindicalistas:

Yo le puedo poner un ejemplo concreto, para que usted lo analice, dentro de la vivencia mía, un trabajador nota que la empresa le viola un derecho y uno tiene que seguir un viacrucis para poner una denuncia ante el Ministerio de Trabajo... la inspección investiga, analiza, después de una ardua labor de dos-tres meses, previene a la empresa... la empresa tiene derecho a apelar, si no se pone a derecho la inspección la acusa ante los tribunales, es un proceso de seis meses hasta un año y más, mientras que un grupo organizado de trabajadores por una violación de la convención va a un paro o a una huelga... en un máximo de 24 horas los jueces dictan sentencia, declaran huelga ilegal, mientras se dura seis meses, un año o más y no se ha dictado sentencia [por un conflicto colectivo].

Los tribunales de justicia no tratan por igual a todos los individuos. Existen muy buenas leyes, pero su cumplimiento depende de la condición económica de quien comete el delito. Vea usted lo que pasó con el problema del Fondo de Emergencia.

Tenemos un conflicto colectivo planteado hace casi dos años, cuando según el Código de Trabajo debería llevarse seis meses; no hay igualdad. Quiebran empresas fraudulentamente y nadie va a la cárcel.

Se respetan rangos y *status* económico; a los sindicalistas se les condena a pesar de pruebas flojas; los tribunales no favorecen las causas de los trabajadores.

Sentimientos similares expresan los entrevistados de los otros sectores. El problema fundamental que apuntan es la discriminación económica, que lo expresa muy bien una de las mujeres entrevistadas:

No, creo que no; me parece que la existencia de la posibilidad de comprar la libertad mediante una fianza ya implica un trato desigual, porque un pobre no podría pagar la fianza, pagaría con prisión y el rico pagaría con dinero y sale de la prisión; eso se ve muy claramente en el trato según los diversos estratos sociales, incluso según el sexo, los crímenes sexuales, los delitos sexuales se juzgan con lenidad; no hay igualdad.

Sin embargo, la mayoría de los entrevistados fue sumamente cuidadosa al calificar a los tribunales de justicia, aunque algunos entrevistados sugerían la creencia en la existencia de algún grado de corrupción. En todo caso, el problema de la aplicación de la justicia, ligado al de las limitaciones para la expresión de opiniones en los medios de comunicación, fueron señalados como importantes defectos de la democracia costarricense.

A buena parte de los entrevistados se les preguntó por la situación de los hombres y las mujeres en cuanto a la democracia. Es interesante observar que la mayoría afirmó que la democracia costarricense no ofrece iguales oportunidades a las mujeres, sino que éstas viven en una situación de desigualdad con respecto a los hombres. He aquí algunas de las respuestas formuladas por hombres entrevistados, puesto que la opinión de las mujeres fue en un 90% favorable a la idea de desigualdad:

Además de no existir las mismas facilidades para ambos, tampoco existen las mismas oportunidades... tanto en los hombres como en las mujeres de este país está muy arraigado el concepto de que el hombre es superior a la mujer para cierto tipo de trabajos o para cierto tipo de responsabilidades, posiblemente ese es el factor más importante de discriminación que pueda existir para la mujer, ese machismo no sólo en hombres sino entre las mujeres también.

La mujer en América Latina no tiene las mismas oportunidades que el hombre, el latinoamericano es muy machista.

La democracia costarricense es de tipo machista, hasta ahora hay acceso a algunas cosas para la mujer y el ejemplo más claro es la constitución de la Asamblea Legislativa: 57 diputados, de los cuales 6 son mujeres y 51 hombres; mucha discriminación.

No, aquí la democracia no es igual para hombres y para mujeres.

e. El futuro de la democracia

Finalmente, sobre el futuro de la democracia en Costa Rica, aproximadamente la mitad de los entrevistados coincidieron en que hay problemas que deben corregirse; un tercio de los entrevistados afirmó que la situación tiende a agravarse; el resto se dividió entre quienes consideran que la situación seguirá igual, y quienes piensan que la situación tiende a mejorar. Veamos algunas respuestas.

Un empresario dijo lo siguiente:

Creo que se han venido dando cambios positivos importantes desde el punto de vista de disminución del tamaño del Estado; pero creo que en la medida en que los ciudadanos por razones de mayor educación vayan teniendo más expectativas y el Estado no tenga capacidad de satisfacer esas expectativas, de prestarles más y mejores servicios, creo que la democracia si podría verse amenazada.

Otro afirmó:

...si Costa Rica ha tenido tantos años de gobiernos democráticos, de sistema democrático, y ha pasado por períodos difíciles y lo ha logrado mantener, yo no veo por qué no lo va a seguir manteniendo en el futuro.

Un sindicalista dijo:

Yo veo muy negro el panorama. Ejemplo claro: privatizar la salud, la educación; yo no estoy en contra de que se dé la libre empresa, la empresa privada tiene su papel que jugar en ciertas cosas, como eficiencia, rentabilidad, pero no hay una función social...

Otro afirmó:

La democracia en Costa Rica irá por buen camino en la medida en que se le permita a las organizaciones populares operar con libertad, si se extiende la democracia económica, si se da más acceso a medios de comunicación.

Una mujer dijo:

Hay días que estoy optimista sobre el futuro de la democracia en Costa Rica, sobre todo cuando veo la lucha de las mujeres, de los ecologistas. Como hay tanto anticomunismo, tanto miedo a cualquier expresión de izquierda, los actores que no tienen aún el estigma de comunista, pueden dar una serie de luchas por la democracia. Pero también hay mucha represión por parte del aparato estatal para las opiniones que son contrarias a las de los sectores dominantes, y por ese lado estamos perdiendo; también estamos perdiendo identidad cultural.

f. La doble seguridad

El análisis de las entrevistas refuerza la creencia de que en Costa Rica el régimen democrático goza de gran legitimidad. Tanto los sectores empresariales como los sectores populares, mayoritariamente apoyan el régimen político, aunque las razones no sean las mismas. No obstante, más allá de las diferencias, hay un punto en que ambos sectores se encuentran: la seguridad. En efecto, para los sectores populares, la existencia de un clima de libertades públicas (50), a la par de un conjunto de instituciones de bienestar social, les proporciona seguridad como ciudadanos; es decir, les permite una convivencia pacífica, sin estar sujetos a la arbitrariedad constante; y una cierta seguridad económica, que para algunos sectores se convierte en mera expectativa de mejoramiento futuro en el plano social.

Para los empresarios, la democracia implica también seguridad económica y seguridad personal, puesto que la hegemonía burguesa no es cuestionada, salvo por pequeños grupos que no constituyen en realidad una amenaza seria. Por esa razón el aparato represivo puede continuar ocupando un segundo plano, por cuanto hay mecanismos de reproducción de la sociedad que aseguran mucho mejor el *statu quo*. Mientras los sectores subalternos no perciban como real la posibilidad de una forma de convivencia social superior, el régimen se seguirá reproduciendo más o menos cómodamente.

La democracia costarricense, entonces, es valorada positivamente por amplios sectores de la población, sobre todo en contraste con la situación política prevaleciente en el resto de países de la región. Se perciben problemas, algunos de ellos de gravedad, como los relativos a las limitaciones a la libertad de expresión en los grandes medios de información de masas, a la administración de la justicia y a la creciente desigualdad social, pero sin que ello signifique que en la conciencia de los actores esté presente la posibilidad de un cambio radical en la sociedad costarricense. En el horizonte político lo único que parece plantearse son reformas que eliminen las imperfecciones del sistema.

Sin embargo, la mayoría de los entrevistados pareciera percibir la posibilidad de que la situación se complique en el país, no por influjo de factores externos (por ejemplo, subversión inyectada desde afuera, que casi no fue mencionada en las entrevistas), sino por los cambios que están ocurriendo en la situación social; en particular, hay una preocupación por el deterioro de la situación económica de la mayoría de la población, deterioro que los diversos sectores achacan a factores diferentes. Por ejemplo, para los empresarios la situación se debe fundamentalmente a la voracidad fiscal, al intervencionismo estatal, a las limitaciones en la

50. No se puede negar la existencia de un régimen de libertades públicas, aun cuando el ejercicio pleno de ellas esté limitado en varios aspectos, como se señalará a lo largo de este trabajo.

libertad económica que sufren los ciudadanos (libertad que ellos definen como la posibilidad de operar libremente en el mercado, sin las incómodas regulaciones estatales).

Pero las preocupaciones no han eliminado la esperanza de lograr un "nuevo acuerdo", que permita un mejoramiento de la situación, evitando que el país evolucione hacia un escenario similar al del resto de los países del área. Salvo que la dura realidad termine por minar esta esperanza, la democracia "a la tica" tiene posibilidades de mantenerse en el nivel actual, pues los diferentes actores sociales parecieran estar interesados en hacer esfuerzos por mantener hasta donde sea posible un estado de cosas que les ofrece alguna seguridad, antes que aventurarse por una vía de confrontación abierta, cuyos resultados son inciertos y podrían terminar siendo negativos para todos. En ese sentido, mientras los sectores populares no vislumbren la posibilidad de una sociedad mejor, continuarán defendiendo el *statu quo*, incluso a costa de sacrificios en sus condiciones de vida. Por esa razón, cualquier proyecto político que intente captar su atención y abrir nuevos caminos para la participación popular, debe montarse sobre el nivel de democracia política y económica alcanzado, buscando su progresiva profundización y ampliación hacia todos los intersticios de la sociedad.

Aunque el sector empresarial valora mucho más positivamente, en términos generales, la democracia costarricense, también considera conveniente realizar reformas, pero sus preocupaciones van por el lado de la ineficiencia de las instituciones del Estado y los obstáculos para el libre desenvolvimiento de las actividades económicas privadas. Sin embargo, a partir de las entrevistas realizadas, se podría lanzar la hipótesis de que hay un sector, dentro de los empresarios, dispuesto a negociar los cambios, y que la imagen agresiva hacia las organizaciones populares que proyectan los grandes medios de comunicación, no necesariamente es la posición de la totalidad del sector empresarial.

Aparentemente valoran demasiado el clima de seguridad empresarial y personal que aún existe en el país, como para arriesgarse por una vía que podría desatar un mayor nivel de violencia, que no se sabe nunca adónde terminará. Por ejemplo, si el sindicalismo puede ser neutralizado o destruido por la vía del solidarismo, se prefiere esta fórmula que otras más violentas usadas en el resto de los países del área. Habría que realizar un estudio más detallado para detectar los contrastes y los matices entre las posiciones de los diferentes grupos empresariales, y las imágenes monocromas y planas que proyectan los medios de comunicación.

8. LAS PERSPECTIVAS

Es un hecho que Costa Rica vive un régimen democrático, posiblemente el más desarrollado de Centroamérica, cuando menos si nos atenemos a la definición operacional señalada al inicio de este trabajo; también es un he-

cho que existen limitaciones a la democracia, como también ha sido indicado en páginas anteriores. Surge entonces una pregunta, ¿cuál es el futuro de la democracia en Costa Rica? ¿Será posible avanzar hacia nuevos horizontes democráticos, en donde se combinen la igualdad social, la participación política extendida y el respecto a los derechos humanos? ¿O nos encontramos en una etapa de estancamiento, con posibilidades de retroceso?

La respuesta no puede ser aún terminante. La existencia en el país de un clima democrático, constituye una plataforma firme para avanzar por el camino de la ampliación de la democracia, cuando menos hasta que las circunstancias lo permitan. No obstante no se puede negar que también existen tendencias regresivas, frente a las cuales no hay antídoto seguro, sobre todo en una época en que están ocurriendo cambios en la estructura social que podrían marcar el inicio de una evolución hacia una situación de mayor violencia social. Por supuesto que será el resultado del juego entre las diversas fuerzas sociales el que señalará el camino que finalmente seguirá esta sociedad; pero mientras no surja una fuerza política capaz de hacer avanzar al país por el camino de las reivindicaciones democráticas, algunas de las tendencias que se observan no dejan de generar preocupación por el destino de la democracia en este país.

En primer lugar, después de ocho años, la crisis ha comenzado a revelar su verdadero carácter. No se trata de un disturbio pasajero de la sociedad y la economía, sino de un complejo proceso de cambio que está llevando a Costa Rica por rumbos muy diferentes a los transitados en las décadas del reformismo, de los cuarenta a los setenta. En efecto, las transformaciones que están ocurriendo en la sociedad costarricense tienen una tonalidad conservadora. Mientras que en los cincuenta, sesenta y setenta, la tónica era el crecimiento, la expansión y el mejoramiento social extendidos, en los ochenta, el estancamiento, las restricciones y la imposibilidad de acabar con la desigualdad social a mediano plazo (quizás su aceptación definitiva), están en la base de los proyectos de los dos partidos que hasta ahora captan casi la totalidad del electorado costarricense. En efecto, en las cúpulas dirigentes aparentemente hay consenso acerca de la orientación de los cambios que deben ser realizados en la estructura productiva (estímulos a la producción para la exportación, en detrimento del mercado interno), en los patrones de consumo de la mayoría de los costarricenses (se supone que hasta ahora el consumo ha sido desproporcionado a la pobreza del país), en la extensión del gasto del Estado (recortes en los gastos sociales, fundamentalmente) y en la extensión de las regulaciones estatales sobre la esfera productiva privada (reducción de las trabas a la producción, principalmente en aspectos relativos a impuestos y cargas sociales, todo ello aparejado a medidas catalogadas como "estímulos a la producción").

Sin embargo, hay diferencias en cuanto al ritmo a que deben realizarse estos cambios. En los dos gobiernos encabezados por el Partido Liberación Nacional desde 1982, subsiste una especie de tensión entre el reformismo

de las décadas pasadas y los condicionamientos internos y externos del presente, que señalan a las recetas neoliberales en la economía y a la visión neoconservadora en los otros planos de la vida social, como los únicos horizontes posibles a los que puede aspirar la sociedad costarricense en este fin de siglo; pero los cambios continúan realizándose y sus efectos, que son acumulativos, comienzan a ser sentidos por sectores sociales concretos. Estos efectos podrían ser más notorios si el país no hubiera contado con la copiosa ayuda económica recibida de los Estados Unidos, sobre todo en los años 1982-1986.

Cuadro No. 4

Costa Rica: ayuda económica y militar de los Estados Unidos,
1981-1987
(en millones de dólares)

Rubro	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Total	15,33	53,75	216,74	188,05	215,10	157,10	120,40
Ayuda económica	15,30	51,7	214,10	178,90	201,90	154,50	118,70
Ayuda militar	0,03	2,05	2,64	9,15	13,20	2,60	1,70

Fuente: CEPAS, *Costa Rica: balance de la situación*, Nos. 17 y 21.

Un informe reciente sobre la situación socioeconómica del país (MIDEPLAN, 1988: *passim*), admite que los indicadores de salud se han estancado (aunque siguen siendo de los mejores en el contexto latinoamericano), que la calidad en la prestación de los servicios de salud se ha deteriorado y que han vuelto a aparecer enfermedades cuya incidencia había descendido enormemente en el pasado: sarampión, rubeola, paludismo, diarrea infecciosa, enfermedades del aparato respiratorio y los parásitos. Una comparación entre el salario mínimo y el costo de la canasta básica alimentaria (CBA) indica que, como promedio, en los años 1986 y 1987 se debió gastar el 89% del salario mínimo para el conjunto de bienes que conforman aquella, dejando un margen muy estrecho para afrontar otro tipo de necesidades básicas (transporte, vivienda, energía eléctrica, etc.). Los salarios mínimos volvieron a descender en 1987 y, en general, en el informe (MIDEPLAN: 53) se admite una mayor desigualdad social, sobre la base de estudios recientes relacionados con la distribución del ingreso:

En el período 1971-1986, el grupo de más altos ingresos (décimo decil) incrementó su cuota de participación en el ingreso total de un 34,4% a un 36,2%, contrastando con la reducción que sufrió el grupo más pobre (primer decil), que bajó de un 2,1% a un 1,2% en ese período. Así, la

brecha entre los ingresos bajos y altos se incrementó, dado que en 1971 el ingreso de familias del décimo decil era de 16,5 veces más alto que el del primer decil, mientras que para 1986 esta relación se elevó a 29,6 veces.

Por otra parte, aun cuando se admitiera cómo válidas las explicaciones lanzadas por los defensores de la estrategia económica que se trata de imponer—esto es, que primero es necesario incrementar la productividad nacional para poder competir con éxito en los mercados internacionales, con nuevos y viejos productos, antes de volver a pensar en políticas redistributivas—, lo cierto es que las perspectivas de la economía no son nada favorables. Los diversos sectores productivos se siguen quejando de la política económica gubernamental que en algunos casos significa desestímulo para la producción, como es el caso generalizado de la agricultura. A ello hay que sumar el peso de la elevada deuda externa, la crisis fiscal y las restricciones impuestas por el FMI y otras agencias financieras internacionales, que hacen imposible alcanzar a mediano plazo la reactivación de la economía, como se viene pregonando desde hace casi una década. Si la sociedad costarricense sigue transitando por ese rumbo, es de esperar hacia finales de siglo una sociedad mucho más estratificada, con sectores sociales empobrecidos mucho más extensos que en los años anteriores a la crisis, más dependiente económica y políticamente de los centros mundiales de poder, y también más autoritaria que la actual. Si ese es un escenario posible, es indudable que las bases de la democracia política sufrirán un debilitamiento notable.

En segundo lugar, la crisis político-militar de la región ha favorecido las tendencias que buscan reforzar el aparato represivo y el control de los ciudadanos. Según un informe reciente realizado bajo el patrocinio del ILANUD y la AID (1986: 10), el personal policial costarricense, de acuerdo con datos oficiales, estaba integrado por 8.420 efectivos; no obstante, en dicho informe se hacía la siguiente aclaración (*ibidem*: 8):

Estas cifras se basan en los informes que cada cuerpo proporciona a la Asamblea Legislativa en su solicitud presupuestaria. Nuestra investigación indica, sin embargo, que esos informes subestiman seriamente las cifras reales, debido a la práctica de desplazar empleados que figuran en la planilla de una dependencia para que se desempeñen en otra. Así, el Director de la Guardia Civil indicó que un conteo real mostraría casi el doble de guardias civiles que los que indica el presupuesto.

Pero aun usando las cifras oficiales, el informe señala que la tasa de 3,48 policías por cada mil habitantes, es comparativamente muy alta (en los Estados Unidos es de 2,5 por cada mil habitantes). La conclusión debe, sin embargo, ser matizada, según los autores del informe, debido a que la policía también cumple funciones referentes a la seguridad nacional, en ausencia de un ejército:

Si se elimina la DIS, encargada principalmente de labores de inteligencia y la Guardia Civil, cuerpo sobre el que se recargan más las funciones de defensa nacional, que en total abarcan el 47,0% del personal policial, la tasa por mil desciende a una tasa más aceptable de 1,8 policías por cada mil habitantes (51).

En otras palabras, que además de haber ocurrido un crecimiento en el tamaño de los cuerpos, se ha modificado el tipo de entrenamiento que están recibiendo, sobre todo en la Guardia Civil, entrenamiento que se ha alejado de lo que se acepta como propio de un cuerpo policial, con los consiguientes efectos sociales y perjuicios para el trabajo policial. Como se señala en el informe:

A pesar de que es debatible la conveniencia de asignar deberes de defensa nacional a las fuerzas de «policía», el principal problema no reside allí, sino en el consenso político de que la actividad militar deba ser lograda por medios indirectos. A consecuencia de esto, las destrezas convencionales de la policía se ven perjudicadas por el aumento en el énfasis en lo militar. Algunas de las consecuencias de esta ambigüedad son: uso creciente del recurso de clasificar material como «secreto»; ausencia de discusión sobre cuestiones policiales en las conversaciones políticas; rechazo público a la profesionalización de la policía basado en la premisa de que ésta podría llevar al desarrollo de una milicia; asignación de recursos de protección contra la delincuencia a áreas de defensa nacional y duplicidad de servicios.

Desde 1982 dichas fuerzas han venido recibiendo adiestramiento y equipo por parte de los Estados Unidos, lo que las ha convertido en una especie de ejército disfrazado, con alguna especialidad en las llamadas operaciones de contrainsurgencia y en la vigilancia de fronteras. Paralelamente a este proceso, se mejoraron los sistemas de inteligencia y se estimularon las actividades de los grupos paramilitares. Sin embargo, desde mediados de 1987, en el marco del plan de paz, el gobierno de Arias ha realizado un esfuerzo para frenar el proceso de militarización de las fuerzas policiales del país, al eliminar los grados militares, el uso de uniformes tipo "boinas verdes" y el saludo militar. Puede ser que solamente se trate

51. Estos datos no toman en cuenta a los miembros de la Policía Auxiliar, policía de carácter privado adscrita al Ministerio de Seguridad Pública, cuyos efectivos se calculan en más de 7.000. La Reserva de la Fuerza Pública, que en un momento llegó a estar integrada por unas 3.000 personas, fue recientemente disuelta. No obstante, en los últimos tiempos, tomando como pretexto el aumento de la delincuencia, han aparecido cuerpos privados de lucha contra el delito, integrados entre otros por exfuncionarios de seguridad pública, como el grupo llamado "El Buen Samaritano", que se vienen a sumar, como otros grupos en el pasado, al tradicional grupo anticomunista con organización paramilitar "Movimiento Costa Rica Libre".

de golpes de efecto, pero no se puede negar su importancia en el plano de lo simbólico, pues lo cierto es que los uniformes militares de factura norteamericana habían comenzado a ser parte del "paisaje nacional". En todo caso, las tendencias militaristas siguen existiendo larvadamente dentro de la sociedad costarricense, a la espera de la oportunidad propicia para atacar.

En tercer lugar, aunque no se puede afirmar que existe un proceso marcado de deterioro de las libertades públicas, hay signos que muestran esa posibilidad. Como fue señalado, hay dificultades para la libre emisión del pensamiento en un sistema de medios de información controlado por un reducido grupo de empresarios, que impide la circulación de cualquier mensaje alternativo. Hasta ahora han fracasado todos los intentos de crear y sostener medios de comunicación que transmitan otras visiones del mundo, de la política y de las relaciones internacionales, y que tengan posibilidades de circular entre amplias capas de la población.

En cuarto lugar, el sistema electoral estimula una participación de los ciudadanos cada vez más pasiva dentro de la política. Además, cada vez son mayores los obstáculos con que tropiezan las minorías políticas para hacer llegar su mensaje en un medio en el cual solamente disponiendo de grandes recursos económicos es posible competir decorosamente en el proceso electoral; se ha implantado toda una costosa "industria electoral", que hace de todo, menos educar políticamente a las masas. A ello hay que sumar los obstáculos cada vez mayores que encuentran los partidos pequeños para lograr su reconocimiento legal.

En quinto lugar, la sociedad costarricense está pasando por un período en el cual la corrupción ha alcanzado niveles desconocidos. Se han vuelto frecuentes las denuncias contra altos funcionarios públicos, incluyendo las más altas autoridades del gobierno, como ocurrió con la defraudación de dineros del Fondo de Emergencias durante la administración Monge. Pero la corrupción no parece ser solamente un fenómeno que toca a la administración pública, sino que también ocurre en la esfera de las empresas privadas. Muestra de ello ha sido en los últimos años la quiebra, en circunstancias anormales, de un conjunto de empresas financieras, con considerables perjuicios para muchos costarricenses.

Una sed de dinero fácil pareciera haberse apoderado de muchos individuos procedentes de las capas medias y altas de la sociedad, situación que ha sido aprovechada por los narcotraficantes para el establecimiento de sus redes. El primer informe dado a conocer en la segunda quincena de noviembre de 1988, por la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa, solamente puso al descubierto una pequeña parte de un "iceberg", cuyo tamaño real posiblemente nunca será conocido.

Este fenómeno de la corrupción, que forma parte del crecimiento generalizado de la delincuencia observado en los años ochenta, está directamente relacionado con los cambios que está sufriendo el país, tanto en el nivel estructural como en el plano de los valores. Por una lado, las dificultades económicas han presionado a algunos grupos sociales a caer en el de-

lito como forma de sobrevivencia; por el otro, con la quiebra del proyecto político socialdemócrata y la crisis de la izquierda costarricense, los valores del individualismo han ido imponiéndose, justificando el éxito individual sin importar el precio, con olvido de los lazos sociales que inevitablemente ligan al individuo con su sociedad y lo hacen responsable del bienestar común.

Finalmente, los peligros y acechanzas que se ciernen sobre esta democracia se ven considerablemente aumentados por la debilidad que hasta ahora han mostrado las organizaciones populares, sobre todo en lo que se refiere a su capacidad de articular un discurso alternativo a las propuestas oficiales, que se constituya en el germen de un proyecto político de carácter nacional-popular capaz de aglutinar a amplios sectores de la población. Mientras ello no suceda, los grupos empresariales seguirán ejerciendo casi sin contrapeso su influencia y su capacidad de presión sobre los gobiernos de turno, y las orientaciones en materia de política económica y social seguirán siendo de derecha; lo mismo se puede decir sobre los planteamientos y las dirigencias de los dos grandes partidos políticos del país, lo mismo que de otras instituciones de gran influencia en la sociedad civil, como lo es la iglesia católica.

Si el futuro de la democracia en Costa Rica se ha tornado un tanto incierto, sobre todo en lo que se refiere a las posibilidades de lograr una mayor profundización, ¿cómo puede esperarse que en los otros países de la región logren estabilizarse los procesos de democratización? Las desigualdades sociales, la cultura de la intolerancia, la imposibilidad de participación real y el peso de los factores externos, son elementos que conspiran en contra de esos procesos democráticos. Salvo que en esas sociedades ocurran transformaciones de cierta envergadura en el plano económico, por la vía de las reformas o de las revoluciones violentas, es de esperar que la inestabilidad social y política continúe a lo largo de la próxima década.

Paradójicamente, el destino de la democracia costarricense depende en buena medida de lo que ocurra en los otros países de la región. Mientras la democracia siga siendo en esos países solamente una posibilidad, no se avanzará en este país; incluso podremos retroceder sin dejar de ser la «democracia modelo». Si la democracia avanza en esos otros países, las fuerzas que luchan contra el estancamiento podrían verse fortalecidas, sobre todo si en alguno de esos países la democracia política va acompañada de mayor igualdad social. Mientras ello no ocurra, grandes sectores de la población seguirán haciendo caso a los «slogans» que pintan a éste como el mejor de los mundos, sin percatarse del deterioro sufrido por los cimientos del edificio de la «democracia costarricense».

Bibliografía

- 1 Acuña, Víctor Hugo, *La Huelga Bananera de 1934*. San José: CENAP-CEPAS, 1984.
- 2 ————. *Los orígenes de la clase obrera en Costa Rica: las huelgas de 1920 por la jornada de ocho horas*. San José: CENAP-CEPAS, 1986.
- 3 Aguilar, Oscar, *Democracia y partidos políticos en Costa Rica*. San José: EUNED, 1981.
- 4 Altwater, Elmar, "¿Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social?", *Estudios Políticos*, Nueva Epoca, vol. 5, Nos. 3-4 (julio-diciembre de 1986), 42-48.
- 5 Ames, Rolando, "Movimiento popular y construcción de la democracia", en *América Latina 80: democracia y movimiento popular*. Lima: DESCO, 1981, 311-328.
- 6 Araya, Carlos, *Esbozo histórico de la institución del sufragio en Costa Rica*. San José: Centro de Investigaciones Históricas, Universidad de Costa Rica (mimeógrafo), 1983.
- 7 Aricó, José, "Democracia y socialismo en América Latina", Fundación Pablo Iglesias, *Caminos de la democracia en América Latina*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 1985, 239-248.
- 8 Barros, Robert, "Izquierda y democracia: debates recientes en América Latina", en *Zona Abierta* 39-40 (abril-septiembre de 1986), 27-60.
- 9 Beinstein, Jorge, "Crisis mundial y democracia en América Latina", Fundación Pablo Iglesias, *Caminos de la democracia en América Latina*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 1985, 39-51.
- 10 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- 11 ————. *Estado, gobierno, sociedad; contribución a una teoría general de la política*. Barcelona: Plaza & Janes Editores, S.A., 1987.
- 12 ————. *Las ideologías y el poder en crisis*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1988.
- 13 ————. "¿Qué alternativas a la democracia representativa?", en *¿Existe una teoría marxista del Estado?* Puebla: Editorial Universidad Autónoma de Puebla, 1978, 33-54.
- 14 ————. "Reformismo, socialismo e igualdad", *Leviatán*, II época, No. 23/24 (primavera-verano 1986), 157-169.
- 15 Bolaños, Fernando, *Estado social de derecho y negociación colectiva en el sector público*. San José: CEFOD, 1987.
- 16 ————. *La libertad sindical en Costa Rica*. San José: Centro de Formación Costarricense, 1985.

- 19 Camacho, Daniel, "¿Por qué persiste el juego democrático en Costa Rica? (algunas hipótesis)", en Zelaya, Chester y otros, *op. cit.*, 85-129.
- 20 Cartín, Sandra y Castro, Carlos, *Lucha social en el agro costarricense: la experiencia de UPANACIONAL*. San José: CEPAS, 1986.
- 21 Centro para la Administración de Justicia, Universidad Internacional de Florida, *Estudio sectorial sobre la administración de justicia en Costa Rica; anexo 4; la policía de Costa Rica*. San José: mimeógrafo, 1986.
- 22 CEPAL, *Centroamérica: evolución económica desde la posguerra*. México: CEPAL/MEX/ODE/34, 1980.
- 23 ————. "La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias", *Revista de la CEPAL*, No. 22 (abril de 1984), 53-80.
- 24 CEPAS, *Una aproximación a una caracterización de la Federación Sindical Agraria Nacional*. San José: CEPAS (mimeógrafo), 1986.
- 25 Cerdas, Rodolfo, *La crisis de la democracia liberal en Costa Rica: interpretación y perspectiva*. San José: EDUCA, 1972.
- 26 ————. "Costa Rica: problemas actuales de una revolución democrática", en Zelaya, Chester y otros, *op. cit.*, 129-171.
- 27 Cerroni, Umberto, "La crisis de la democracia y el Estado moderno", en *Problemas de la ciencia política contemporánea*. México: UNAM, 1969, 1-27.
- 28 ————. "La democracia como problema de la sociedad de masas", en *Estudios Políticos*, Nueva Epoca, Vol. 5, No. 2 (abril-junio de 1986), 9-34.
- 29 ————. "Para una teoría del partido político", *Teoría marxista del partido político I*. Córdoba: Ediciones de Pasado y Presente, 1975.
- 30 CODEHU, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Costa Rica*. San José: CODEHU, 1987.
- 31 Colomer, Josep M., "Sobre democracia y su incierto valor", en *Zona Abierta* 41-42 (octubre de 1986-marzo de 1987), 103-130.
- 32 Corella, Roberto, *Evolución y limitaciones del sistema político-electoral de Costa Rica*. San José: UPAZ, PROFAL-UNITAR, FLACSO, Universidad de Costa Rica (mimeógrafo), 1987.
- 33 Dabene, Olivier, "La estabilidad política de Costa Rica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 12, fascículo (1986), 41-52.
- 34 ————. "Las bases sociales y culturales de lo político en Costa Rica", en *Revista de Ciencias Sociales*, No. 31 (marzo de 1986), 67-83.
- 35 De la Cruz, Vladimir, *Las luchas sociales en Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica, 1981.
- 36 Della Volpe, Galvano, *Rousseau y Marx; y otros ensayos de crítica materialista*. La Habana: Editora Política, 1965.
- 37 Denton, Carlos y Acuña, Olda M., *La elección de un presidente; Costa Rica, 1982*. San José: Instituto del Libro, 1984.
- 38 Di Mare, Alberto, "En qué consiste la libertad", *La Nación*, 070386-15A.
- 39 Donato, Elisa y Rojas, Manuel, *La evolución del movimiento sindical en Costa Rica, 1972-1986*. San José: CEPAS (inédito), 1986.
- 40 Duverger, Maurice, *Sociología política*. Barcelona: Editorial Ariel, 1972.
- 41 Espinoza, Juan Rafael, *La democracia costarricense*. Heredia: EUNA, 1986.
- 42 ————. *Tareas sindicales inmediatas en el campo jurídico*. Heredia: EUNA, 1979.
- 43 Flisfisch, Angel, "El socialismo y la preferencia por la democracia", en *Zona Abierta* 39-40 (abril-septiembre de 1986), 95-114.
- 44 García, Jorge Mario y otros, *Legislación electoral costarricense*. San José: CAPEL, IIDH, TSECR, 1986.

- Gramsci, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. México: Juan Pablos Editor, S.A., 1975.
- Gutiérrez, Miguel y otros, *¿Hacia dónde va Costa Rica?* San José: Editorial Porvenir, 1985.
- Gutiérrez, Carlos José, *El funcionamiento del sistema jurídico*. San José: Editorial Juricentro, 1979.
- Hernández, Rubén, *Costa Rica: elecciones de 1986. Análisis de los resultados*. San José: CAPEL, 1986.
- Hinkelammert, Franz J., *Democracia y totalitarismo*. San José: DEI, 1987.
- . *Crítica a la razón utópica*. San José: DEI, 1984.
- Hirsch, Joachim, "Observaciones teóricas sobre el Estado burgués y su crisis", en Poulantzas, Nicos, compilador, *La crisis del Estado*. Barcelona: Editorial Fontanella, S.A., 1977, 123-151.
- Lechner, Norbert, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madrid: CIS-Siglo XXI Editores, S.A., 1986.
- . "¿Responde la democracia a la búsqueda de la certidumbre?", en *Zona Abierta* 39-40 (abril-septiembre de 1986), 69-94.
- . "El proyecto neoconservador y la democracia", en *Autoritarismo y alternativas populares en América Latina*. San José: FLACSO, 1982, 23-67.
- Macpherson, C.B., *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial, 1982.
- Mannheim, Karl, *Conservatism; A contribution to the Sociology of knowledge*. New York: Routledge & Keagan Paul Inc., 1986.
- Mate, Reyes, "Democracia, moral y poder en el debate socialista", *Leviatán*, II época, No. 29-30 (otoño-invierno de 1987), 91-106.
- MIDEPLAN, *Evolución económica y social de Costa Rica en el año 1987*. San José: Departamento de Publicaciones de MIDEPLAN, 1988
- Mouffe, Chantal, "Democracia y nueva derecha", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLII/Vol. XLII, Número Extraordinario, 1981, 1829-1846.
- Moulian, Tomás, "Crítica a la crítica marxista de las democracias burguesas", en *América Latina 80: democracia y movimiento popular*. Lima: DESCO, 1981, 45-56.
- Muñoz, Mercedes, *El Estado y la abolición del ejército; 1914-1949*. San José: tesis para optar al grado de Magister Scientiae en historia, Universidad de Costa Rica, 1988.
- Num, José, "Democracia y socialismo: ¿etapas o niveles?", Fundación Pablo Iglesias, *Caminos de la democracia en América Latina*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 1985, 249-262.
- Núñez, Orlando y Burbach, Roger, *Democracia y revolución en las Américas*. Managua: Editorial Vanguardia, 1986.
- Offe, Claus, *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1984 (Caps. 3, 4, 5, 6, 7 y 8).
- . "Ingovernabilidad". El renacimiento de las teorías conservadoras", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLII/Vol. XLII, Número Extraordinario, 1981, 1847-1866.
- Oliva, Mario, *Artisanos y obreros costarricenses; 1880-1914*. San José: Editorial Costa Rica, 1985.
- Opazo, Andrés, *Costa Rica: la iglesia católica y el orden social*. San José: DEI, 1987.
- Oppo, Anna, "Partidos políticos", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de política*. México: Siglo XXI Editores, S.A., 1986, 1183-1192.

- 65 Palma, Diego, "El Estado y la desmovilización social en Costa Rica", en *Estudios Sociales Centroamericanos*, No. 27 (setiembre-diciembre de 1980), 183-206.
- 66 Piza, Rodolfo E., *La Nación*, 160986-18A.
- 67 Pizzorno, Alessandro, "Sobre la racionalidad de la opción democrática", en *Los límites de la democracia* (volumen 2). Buenos Aires: CLACSO, 1985, 9-45.
- 68 Portantiero, Juan Carlos, "Sociedad civil, partidos y grupos de presión", Fundación Pablo Iglesias, *Caminos de la democracia en América Latina*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 1985, 263-272.
- 69 ———, "Sociedad civil, Estado y sistema político", en Vega, Juan Enrique, coordinador, *Teoría y política de América Latina*. México: CIDE, 1984, 191-204.
- 70 Przeworski, Adam, "La democracia como resultado contingente de los conflictos", en *Zona Abierta* 39-40 (abril-septiembre de 1986), 1-26.
- 71 ———, "Social Democracy as a Historical Phenomenon", *New Left Review*, Number 122 (july-august 1980), 27-58.
- 72 Quiroz, Teresita y Vargas, Jorge, *La organización del sector privado en Costa Rica: un estudio preliminar*. Heredia: Universidad Nacional (mimeógrafo), 1983.
- 73 Romijn, Maarten, *Contribución al Proyecto de Investigación Nacional "Evolución histórica del sector público de Costa Rica"*. San José: ICAP (mimeógrafo), 1979.
- 74 Roy, William G., "Conflicto de clase y cambio social en perspectiva histórica", *Sociología histórica*, Cuadernos de Ciencias Sociales 12, FLACSO-Costa Rica, 1988, 57-89.
- 75 Salazar, Luis, "Socialismo y democracia: razones de un desencuentro", *Zona Abierta* 46-47 (enero-junio de 1988), 175-188.
- 76 Sánchez, Mario, *Las bases sociales del voto en Costa Rica (1974-1978)*. San José: Uruk Editores, 1985.
- 77 Schmitter, Philippe C., "Democratic Theory and Neocorporatist Practice", *Social Research*, Vol. 50, No. 4 (Winter 1983), 885-928.
- 78 Seligson, Mitchell A. y Gómez, Miguel, "Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios: la economía política del voto en Costa Rica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 13, fascículo 1 (1987), 5-24.
- 79 Schifter, Jacobo, "La democracia en Costa Rica como producto de la neutralización de clases", en Zelaya, Chester, *op. cit.*, 172-247.
- 80 Sobrado, Juan José, "Instrumento y fin", *La Nación*, 210588-15A.
- 81 Sojo, Ana, "La democracia política y la democracia social: una visión desde Costa Rica", en *Revista de Ciencias Sociales*, No. 31 (marzo 1986), 39-48.
- 82 ———, *Morfología de la política estatal en Costa Rica y crisis económica*. San José: Universidad de Costa Rica (mimeógrafo), 1984.
- 83 Soto, Willy, "Teología y guerra psicológica en el discurso dominante: el caso del medio de comunicación masiva en Costa Rica", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 12, fascículo 1, 1986, 69-79.
- 84 Therborn, Goran, *¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo y el capitalismo y el socialismo*. Madrid: Siglo XXI Editores, S.A., 1979.
- 85 ———, "Dominación del capital y aparición de la democracia", en *Cuadernos Políticos*, No. 23 (enero-marzo de 1980), 16-44.
- 86 Torres Rivas, Edelberto, *Centroamérica: la democracia posible*. San José: EDUCA, 1987.

- 82 Valverde, Luis A., "Participación popular en el desarrollo comunal costarricense e intervención popular", en *Estudios Sociales Centroamericanos*, No. 39 (setiembre-diciembre 1984), 63-78.
- 83 Valverde, José Manuel, *El movimiento comunal en el contexto de la crisis, 1980-1985*. San José: CEPAS (mimeógrafo), 1986.
- 84 Vargas, Armando y otros, *La crisis de la democracia en Costa Rica*. San José: EUNED, 1976.
- 90 Vega, José Luis, *Aspectos organizativos y estratégicos del desarrollo comunal en Costa Rica, 1967-1987*. Manuscrito no publicado, s.f.
- 91 ———. *Crisis del Estado y partidos políticos en Costa Rica: perspectivas y escenarios*. San José: UPAZ-PROFAL-UNITAR-FLACSO-UNIVERSIDAD DE COSTA RICA, 1987 (mimeógrafo).
- 92 ———. *La democracia de partidos en Costa Rica: situación y perspectivas*. San José: CAPEL (manuscrito no publicado), [1986].
- 93 ———. *Partidos políticos y construcción de la democracia en Centroamérica: obstáculos y perspectivas*. Manuscrito no publicado, s.f.
- 94 ———. *Poder político y democracia en Costa Rica*. San José: Editorial Porvenir, 1982.
- 95 Villegas, Rafael, "Algunas consideraciones respecto a la legislación electoral de Costa Rica," en García, Jorge Mario, et al., *Legislación electoral costarricense*. San José: CAPEL-Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, 1986, 15-45.
- 96 ———. *El Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil de Costa Rica (análisis jurídico-estructural y técnico)*. San José: CAPEL, 1987.
- 97 Wolfe, Alan, *Los límites de la legitimidad: contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*. México: Siglo XXI Editores S.A., 1980.
- 98 Zelaya, Chester y otros, *¿Democracia en Costa Rica? 5 opiniones polémicas*. San José: EUNED, 1977.
- 99 Zeledón, Mario, compilador, *La desinformación de la prensa en Costa Rica: un grave peligro para la paz*. San José: ICES, 1987.

Capítulo II

Costa Rica: movimientos sociales populares y democracia

José Manuel Valverde
Elisa Donato
Rolando Rivera

Introducción

En la propuesta general del programa de investigación del que forma parte este trabajo, se dice que para el caso costarricense interesa estudiar

...la naturaleza de su Sistema Político, buscando la riqueza comparativa que ofrece para el resto de los países del área, a la vez se exploraría la hipótesis de su crisis actual, cuyas determinantes deberían identificarse, así como las tendencias de su evolución en su futuro próximo.

Tomando en consideración estas orientaciones, en el presente capítulo se hace un análisis histórico de cómo han participado los sectores populares, a través de sus principales formas organizativas, en la configuración del régimen democrático costarricense y del espacio con que han contado para ejercer esa participación, señalando sus límites y potencialidades, lo mismo que su posible papel para los próximos años.

Para cumplir con este propósito fundamental, la exposición se ha organizado de la siguiente manera: en el primer apartado se hacen algunas reflexiones generales sobre el carácter de la sociedad costarricense; en el segundo apartado se caracterizan las principales formas de organización y lucha popular de los años treinta y cuarenta y la contribución de éstas en la estructuración de un régimen democrático. En el apartado tercero se mencionan los principales cambios sociopolíticos que ocurren en el país luego de la Guerra Civil de 1948 y el papel que asume dentro del nuevo sistema político la organización y la participación de los sectores populares, haciendo especial énfasis en los límites que esta última encuentra. En el

apartado siguiente, el cuarto, se exponen los cambios que se producen en la relación del Estado con los sectores populares en los años recientes, como resultado de los cambios económicos que ocurren en estos años. En el último apartado se reflexiona sobre las características que en los próximos años podría asumir la participación popular, tomando en consideración el impulso que el pensamiento neoconservador y neoliberal está teniendo en el país, de lo cual dependerá las posibilidades de participación de los sectores populares en una profundización mayor de la democracia costarricense.

1. REFLEXIONES INICIALES

El término democracia suscita frecuentemente en muy diversas personas (políticos, intelectuales, dirigentes populares, ciudadanos en general) acaloradas discusiones. Esto, obviamente, no es obra de la casualidad ni atribuible al capricho de algunos. En realidad, este término tiene para cada individuo múltiples implicaciones sociales y políticas; no en vano, en nombre de la democracia, se ocupan territorios, se derrocan gobiernos, se incrementa el poderío militar de algunas potencias y hasta se entrega una ración de pan a uno que otro habitante del planeta para que pueda continuar viviendo.

También las críticas a la democracia provienen de las más diversas corrientes ideológicas (conservadores, socialistas, socialdemócratas, comunistas, etc.) y desde los más diversos sectores sociales (desde el ciudadano que vive en la abundancia hasta aquel que difícilmente tiene para satisfacer sus necesidades básicas). A pesar de lo dicho, Costa Rica es un país que goza, entre muy diversos sectores sociales y corrientes ideológicas, de un amplio reconocimiento como nación democrática. Incluso los sectores políticos más críticos coinciden en la necesidad de preservar y ampliar algunos aspectos del régimen democrático costarricense.

Si nos detenemos a pensar en el sentido con que se utiliza el término democracia, nos encontramos que usualmente se está pensando en aquellas naciones en donde los ciudadanos tienen la posibilidad de elegir libremente a sus gobernantes, sin temor a ser perseguidos o sancionados, y tienen derecho a expresarse, reunirse y asociarse libremente. Así definida la democracia, no cabe duda de que en las últimas décadas se ha producido un perfeccionamiento de la democracia costarricense, lo cual ha llevado incluso a algunos sectores políticos nacionales a pensar lo siguiente:

El pueblo costarricense se ha definido a lo largo de su historia como un pueblo democrático, siendo su rasgo distintivo la participación en el proceso político. Nuestro pueblo ha conquistado y mantenido el derecho a elegir a sus gobernantes. Las libertades ciudadanas fundamentales, como lo son la existencia del libre juego de los partidos políticos, la libertad de conciencia, el derecho a la libre expresión del pensamiento y otras,

constituyen un valioso patrimonio al que no estamos dispuestos a renunciar (1).

Estilo de dominación

Sin embargo, para muchos ciudadanos, la democracia es también la posibilidad real de organización y participación autónoma de los diferentes grupos sociales en las decisiones que directamente les afectan. En este último sentido, la democracia costarricense presenta serios límites. Desde hace varias décadas, se ha venido imponiendo en el país una forma de relacionamiento del Estado con los sectores populares (estilo de dominación) que le impide a estos últimos convertirse en auténticos sujetos políticos. Este proceso se ha acentuado en los últimos años, a tal punto que, como señala Rojas,

...la libertad para crear nuevas opciones políticas, divulgar ideas políticas diferentes y escoger entre opciones reales, se convierte cada vez más en una libertad formal, y la democracia costarricense en una democracia controlada (Rojas, 1987:25).

condicionamientos de p.

Efectivamente, las posibilidades de organización y participación de los sectores populares en el país han tenido históricamente múltiples condicionamientos que es preciso explicitar, con el propósito de comprender mejor las posibilidades, pero también los límites, de la democracia costarricense, sobre todo en lo que atañe a la representación de los intereses populares. Esto es particularmente interesante analizarlo si comprendemos que la democracia (como realidad) es un fenómeno histórico, producto de la interrelación de diversos factores, que se modifican en el tiempo y en donde unos tienden a tener un peso mayor que otros, según el momento de que se trate. En este sentido, cabe recordar a Bobbio cuando plantea que

... para que se pueda empezar a hablar de régimen democrático, no se puede establecer en línea de principio, o sea, prescindiendo de las circunstancias históricas y de un juicio comparativo.... (Bobbio, 1985:22).

2. MOVIMIENTOS SOCIALES POPULARES Y DEMOCRACIA EN LOS AÑOS TREINTA Y CUARENTA

Durante los años treinta y cuarenta, los sectores populares se constituyeron en actores sociales con una destacada participación en la conformación de la democracia costarricense.

Entre los años que sucedieron a la gran crisis capitalista mundial de 1929 y los que antecedieron a la Guerra Civil de 1948, la situación del país se vio muy deteriorada. La fuerte recesión económica que se vivió, agu-

1. Convergencia. *En qué estamos de acuerdo (Documento de Trabajo)*, mayo 1988.

dizó los problemas de desempleo, alto costo de la vida y la carencia de bienes y servicios básicos en un amplio sector de la población trabajadora.

Para hacer frente a esta situación, los sectores populares desarrollaron diversas formas de organización y reivindicación. Se produjo una importante agitación laboral y política en sectores urbanos (en el escaso proletariado industrial, pequeños artesanos y comerciantes) y en sectores de obreros bananeros y campesinos. Estos sectores, junto con el apoyo del Partido Comunista, enarbolaron demandas como el establecimiento de seguros sociales a cargo del Estado, la aplicación de la jornada de ocho horas para todos los trabajadores, ley de salarios mínimos, fijación de leyes de organización sindical, ley de servicio civil, saneamiento del país, educación gratuita en todos los niveles, etc. (Rojas, 1979:19).

En los años treinta, al incorporarse los pequeños propietarios a la producción cafetalera, se generó un conflicto entre productores y beneficiadores debido a la dependencia de los primeros respecto de los segundos. El monopolio del proceso de beneficiado le permitió a un sector de cafetaleros convertirse en burguesía agraria, gracias al control que ejercía sobre el crédito rural, el procesamiento del producto y los canales de comercialización. Esta confrontación entre productores y beneficiadores, hizo que en el año 1936 se inaugurara una nueva modalidad de intervención estatal en la actividad agrícola con la creación del Instituto del Café, abriéndose desde ese momento un espacio de conciliación y colaboración en el agro costarricense, el cual se constituiría, a la postre, en una de las principales bases de estabilización social.

Por esos mismos años, se agudizaron los conflictos laborales en la zona atlántica como resultado del

...agudo deterioro de las ya de por sí, pésimas condiciones de vida de los peones, provocado por las medidas adoptadas por la United y los grandes finqueros para contrarrestar los efectos de la crisis económica... (Acuña, 1984:57).

1934 Las protestas de los trabajadores bananeros y las frecuentes movilizaciones desembocaron a partir del 9 de agosto de 1934, con la conducción del Partido Comunista, en lo que se conoce como la gran Huelga Bananera de 1934. Tal y como afirma Acuña,

...la huelga bananera fue el movimiento social más importante del año 1934, pero no fue el único. En efecto, a lo largo de aquel año hubo protestas, paros y huelgas de los diversos sectores laborales del país; los zapateros, los sastres, los panaderos, los tipógrafos, los obreros agrícolas, etc. También en ese año, los peones y medianos productores cafetaleros estaban enfrascados en una ruda batalla contra los beneficiadores, para elevar el precio de su producto (1984:57).

Durante esa época, una nueva forma de organización en los barrios populares de San José, cobró auge: las llamadas Juntas Progresistas. Se

trataba de iniciativas de organización barrial de los vecinos que tenían como propósito luchar por la solución de algunos problemas comunales (carencia de infraestructura y servicios básicos), así como apoyar las luchas en contra del alto costo de la vida y el elevado desempleo que afectaba a una amplia capa de la población trabajadora. En el campo político, las juntas progresistas se caracterizaron por constituir organizaciones independientes, participativas y con un fuerte arraigo en los sectores urbanos empobrecidos, factor explicativo, entre otros, del auge y la fuerza que empezó a tener esta modalidad de organización popular en estos años.

En el año 1939, como resultado de la presión ejercida por las juntas progresistas y otras organizaciones populares, se aprobó en la Asamblea Legislativa la Ley de Asociaciones, hecho que permitió la legalización de las juntas y el surgimiento de muchas otras más en las ciudades de Heredia, Alajuela y San José.

El peligro que esta situación conllevaba, obligó en los años treinta a adoptar medidas para buscar una solución a los problemas más acuciantes. Así, el Estado orientó recursos a la creación de fuentes de trabajo y se involucró en la regularización de las relaciones obrero patronales por medio de medidas como: la regulación de la jornada de trabajo en las panaderías (1933), la creación en ese mismo año del Consejo de Obreros y Patronos, la creación de comisiones cantonales de salarios, la fijación en 1935 de salarios mínimos y de la jornada laboral para los trabajadores del campo, y la creación, en junio de ese mismo año, del registro de agrupaciones obreras y gremiales, lo que de alguna manera significaba su legalización. (Rojas, 1978:17)

Durante la década de los años cuarenta, la organización de los sectores populares se fortaleció significativamente y éstos se consolidaron como una fuerza social con una participación directa en la esfera política nacional. Gracias a la presión y agitación ejercida directamente por las organizaciones populares en esos años y a la representación que alcanzaron a través del Partido Comunista, se logró la aprobación de las Garantías Sociales y del Código de Trabajo, conquistas sociales de una trascendencia histórica incuestionable.

En estos años los sindicatos se destacaron como la forma de organización más importante de la clase trabajadora (2). Sus luchas se orientaron en un doble sentido: a la formulación de demandas de tipo reivindicativo dirigidas al logro de mejores condiciones de vida y de trabajo, por un lado, y al planteamiento de demandas con un carácter más político, encaminadas a la legalización y consolidación de los espacios de organización y lucha

2. En 1943 se creó la Confederación de Trabajadores Costarricenses (CTCR) y la Confederación Costarricense de Trabajadores Rerum Novarum (CCTRN). Al fundarse, la CTCR ya contaba con 96 sindicatos y 30.000 afiliados (Aguilar, 1988:18) y la CCTRN en 1945 poseía 102 sindicatos y 5000 afiliados (Aguilar, 1988:30). En mayo de 1947, el Presidente Picado señalaba la existencia de 228 sindicatos y 18 federaciones afiliadas a estas dos confederaciones (Rojas, 1978:23).

alcanzados, por otro lado (3). Sin duda, la legalización del derecho a la organización sindical, a la negociación colectiva y a la huelga, fueron factores que favorecieron en lo inmediato el crecimiento organizativo del movimiento sindical (4).

Este desarrollo organizativo de los sectores populares se produjo en un contexto en el cual la relación del Estado con esos sectores, adquirió características particulares: el Estado, además de intentar paliar los efectos de la crisis sobre los sectores más desposeídos, propuso que por lo demás no logró, se constituyó en propulsor y defensor del derecho de organización y participación de la clase trabajadora. Esto a cambio, en no pocas ocasiones, del apoyo de las organizaciones populares a su gestión.

Lo expuesto permite apreciar cómo durante los años treinta y cuarenta se produjo un importante desarrollo organizativo de los sectores populares, el cual tuvo sus efectos en la evolución de la democracia costarricense en las décadas siguientes. Particularmente, su participación aseguró la preservación de los derechos laborales y las garantías sociales, a la vez que sentó las bases para el desarrollo en las décadas siguientes de una política social. Las características mismas que asumió la participación popular implicó, en esos años, una ampliación de la democracia costarricense.

3. REDEFINICION DEL CONFLICTO SOCIAL (1948-1980)

A partir de la década de los cincuenta, el papel que desempeñan los sectores populares en el desarrollo de la democracia costarricense se modifica. Su función protagónica se reduce como resultado de la ampliación de la intervención del Estado en el campo social y los cambios en la relación de éste con los sectores populares.

Hacia 1948 y en medio de profundas luchas políticas internas, se desató en el país una Guerra Civil. Con ella se puso término a una etapa en la evolución política del país y se inició otra:

3. En estos años el movimiento sindical se nutrió de muy diversos sectores: los trabajadores agrícolas bananeros fue uno de los sectores donde se produjo mayor incorporación. Sólo en los años 1943 y 1944 se organizaron veinte nuevos sindicatos vinculados a la CTCR. Además se crearon sindicatos de obreros textiles, obreros industriales, trabajadores de la construcción y de lavanderías. En el caso de los trabajadores del transporte, emergieron sindicatos en el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, la Northern Railway Co., la empresa de Transportes Marítimos de Nicoya, la empresa TACA, y entre los choferes de autobuses. Aumentó la organización de los trabajadores del comercio y se sindicalizaron sectores como el de los pescadores de Puntarenas y los trabajadores de la carretera Panamericana; incluso surgieron sindicatos en las comunidades a los cuales se vincularon trabajadores de diversas actividades (Aguilar, 1988:17).

4. No obstante, en el mediano plazo, algunas de estas medidas se convirtieron en un arma de doble filo para el movimiento sindical. En estos años algunas de las conquistas que los trabajadores habían obtenido adquirieron estatuto jurídico, lo

En ese año se produce la derrota de una coalición de fuerzas políticas que habían detentado el poder del Estado a lo largo de esa década y dentro de las cuales se encontraban los sectores de trabajadores y de artesanos comandados por el partido Vanguardia Popular; derrota que postró por largo tiempo a esta organización y abortó la incipiente autonomía política que empezaba a despuntar entre estos sectores sociales durante los años que sucedieron a la crisis mundial de 1929 y hasta el propio 1948... (Rovira, 1987:16).

Con la recomposición del bloque en el poder y el ascenso de otros grupos sociales con nuevas orientaciones en lo económico, en lo social y lo político, el país comenzó un período de cambios que tenían como objetivo medular

...diversificar la producción agropecuaria, incentivar nuevos productos de exportación y abrirse a un proceso de industrialización. Con esto se pretendían desarrollar nuevos polos de acumulación con la dinamicidad suficiente para alcanzar un nuevo tipo de inserción en el mercado mundial (Esquivel y Solís, 1980:8).

Como parte de esta nueva estrategia de desarrollo, se produjeron cambios de trascendental importancia para los sectores populares, tanto por las características que asumió el desarrollo del Estado reformista y sus repercusiones en los niveles de vida de la población, como por la forma particular de relación que se estableció entre éste y las organizaciones populares.

A partir de 1948, el Estado costarricense profundizó un proceso de concentración y centralización de funciones económicas y sociales en el que desde un inicio se excluyó la posibilidad de participación autónoma de los sectores populares.

En el ámbito de las relaciones Estado-movimiento sindical el gobierno, a pesar de los compromisos adquiridos al finalizar la Guerra Civil, empezó una intensa campaña de persecución contra la Confederación de Trabajadores Costarricenses (CTCR), lo cual no ocurrió con la Confederación Costarricense de Trabajadores Rerum Novarum (CCTRN) (5). Esto puso en evidencia, desde entonces, la decisión del Partido Liberación Nacional (PLN) de limitar el desarrollo organizativo de aquellas instancias cuya orientación político ideológica consideraba inaceptable (Donato y Rojas, 1987:3).

cual dio inicio a un proceso que se acentuaría durante la década de los cincuenta: el espacio de la negociación sindical fue desplazado del seno de las unidades productivas, donde era más clara la contradicción patronos-salariados, a la esfera del Estado (tribunales de trabajo y otros organismo afines), institucionalizándose de esta manera el tratamiento de los conflictos.

5. La CTCR era una confederación con una orientación clasista, vinculada al Partido Comunista. La CCTRN es una confederación que surge vinculada a la Iglesia Católica y como alternativa a la CTCR. Posteriormente se vincula al PLN.

democrática / no democrática

Esta posición parece que estuvo muy marcada por las características que reviste el PLN. Este, a pesar de declararse social demócrata, no tuvo bases obreras; fue más bien la expresión político organizativa de sectores medios que emergieron con la Guerra Civil. En este sentido, para el PLN no era necesario promover el desarrollo de organizaciones sindicales pues, como afirma el Padre Núñez:

El PLN fue constituido por unos pensadores de pequeña burguesía que querían una transformación social pero sin el pueblo (Aguilar, 1988:127).

Por otra parte, el éxito del proyecto reformista dependía básicamente de la disposición de las distintas clases sociales para "colaborar entre sí" y enfrentarse a los retos que imponía la modernización económica y social del país. De ahí que la existencia de un movimiento popular fuerte, protagónico, podía constituirse en un gran obstáculo para los sectores modernizantes que controlaban el Estado.

Esta situación explica en parte el profundo debilitamiento que sufrió el movimiento sindical. A esto se agrega la ampliación de funciones que sufrió el Estado costarricense en el campo social. Particularmente,

...las llamadas leyes sociales de los años cuarenta provocaron una mayor intervención del Estado en la regulación del conflicto entre trabajadores y empleadores... dejando paulatinamente a los sindicatos fuera del ámbito de las negociaciones, cuando menos directamente. Además, entre 1950 y 1970 se logró mantener una política de salarios mínimos crecientes que permitió un mejoramiento real de la situación de los trabajadores (Donato y Rojas, 1987:3).

Durante la década de los años setenta el movimiento sindical experimentó una reactivación importante (6). Al iniciarse la década se cerró un ciclo relativamente largo de expansión de la economía que señaló el fin de una política de salarios reales crecientes y colocó límites para la actividad estatal en el área de los servicios. Esta situación puso en movimiento a organizaciones y estructuras sindicales que habían sido creadas en el período anterior pero cuyo accionar había sido muy limitado. Además, nuevas organizaciones vinieron a sumarse a las existentes (*Idem*).

Sin embargo, a pesar de esta reactivación, la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales no sufrió modificaciones importantes. Este último continuó limitando su accionar al ámbito de las demandas de carácter laboral e inmediato. Tal y como lo expresara en 1971, Danilo Jiménez Veiga, en ese entonces Ministro de Trabajo:

6. La tasa de sindicalización pasó de un 2,6% en 1963 a un 10,9% en 1973. Así mismo, se incrementaron en forma importante las negociaciones colectivas y los conflictos laborales en general.

Pero el momento actual del movimiento sindical en Costa Rica, tenemos que aceptarlo, no es un factor determinante en la adopción de la política del gobierno. Al contrario, a pesar del movimiento sindical costarricense, el gobierno al que yo pertenezco elimina la representación obrera en muchas instituciones autónomas (*La República*, 1971:19-03).

Así, se aceptaba la negociación con los llamados sindicatos "democráticos", rechazando abiertamente a las organizaciones sindicales "clásicas". Y aún en el caso de los primeros, el Estado recurría a la represión argumentando que sus demandas excedían el límite de lo aceptable.

Al limitarse las posibilidades de organización sindical en los años cincuenta y sesenta, las juntas progresistas se convirtieron en uno de los pocos espacios autónomos de organización y reivindicación de los sectores populares urbanos, llegando a constituirse cerca de trescientas de estas organizaciones en todo el país. Fueron estas organizaciones las que canalizaron muchas de las demandas populares por mejores condiciones salariales, dotación de algunos servicios básicos y, en general, por mejores condiciones de vida. Será hacia finales de los años sesenta que se inicie un proceso de progresivo debilitamiento de esta modalidad de organización, a raíz del surgimiento de una nueva forma de organización comunal promovida por el Estado costarricense: las denominadas Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADC) (7).

Estas nuevas organizaciones recibieron en el año 1967 un fuerte impulso con la creación de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO). En ese momento, la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, afirmó lo siguiente:

El desarrollo de la comunidad...es un proceso en virtud del cual los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar la situación social, económica y cultural del individuo y la comunidad, y para que éstos se integren a la vida del país y contribuyan plenamente al desarrollo nacional (Vega, 1987:5).

De no ocurrir este proceso, señaló la Comisión,

...las bases sobre las cuales descansa Costa Rica como un país soberano y democrático, constituidas por el esfuerzo individual, la igualdad social, el respeto a la libertad y a la dignidad de la persona humana, lo mismo que a las instituciones republicanas, pueden debilitarse si no se hacen esfuerzos sistemáticos para que tanto los órganos del poder público como el pueblo, estrechamente unidos, mantengan vivo el sentido de responsabilidad que tienen de trabajar conjuntamente y eficazmente para promover el desarrollo integral del país (Vega, 1987:6).

7. Las asociaciones de desarrollo comunal contaron desde un inicio con el apoyo financiero del Estado para realizar las obras materiales que demandaban las comunidades. Igualmente, se disponía del marco jurídico necesario no sólo para crear en todo el país el número de asociaciones que se quisiera, sino también para inducir u obligar a otras organizaciones comunitarias a adoptar esta modalidad organizativa.

De esta manera, queda plenamente establecido el carácter instrumental que en las décadas subsiguientes habría de cumplir esta forma de organización y participación comunal, de carácter permanente, en la preservación del sistema político costarricense.

Con base en esta concepción, se llegaron a crear cerca de 1.200 asociaciones en todo el país, integrando a través de ellas a las comunidades en la realización de algunas obras materiales que requerían. A pesar de su número, las asociaciones no constituyen una forma organizativa que posibilite a las comunidades ejercer de forma autónoma sus decisiones, como sí ocurría en las juntas progresistas; muy por el contrario, la estructura institucional que se creó le asegura al Estado, en lo fundamental, el control de las asociaciones. Fue hasta finales de los setenta que este esquema empezó a ser seriamente cuestionado por dirigentes del mismo movimiento.

En el campo agropecuario, no sucedió algo muy diferente a lo planteado líneas arriba. En este nuevo período, el descontento de los pequeños productores de café (debido al poco beneficio que obtuvieron con la creación del Instituto del Café y a las luchas dadas por el precio del grano y por mejores condiciones crediticias) fue canalizado mediante la propuesta estatal de cooperativización de la actividad cafetalera. Sin embargo, los pequeños productores no encontraron en las cooperativas una forma organizativa que realmente representara sus intereses; más bien significó un mecanismo de consolidación de los medianos productores.

Otros conflictos agrarios que se gestaron en estos años fueron igualmente mediatizados mediante la creación de diversas entidades públicas. Una de estas expresiones institucionales son los Comités Agrícolas Cantonales (CAC), los cuales se inscriben dentro de un programa de extensión del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Estos comités tienen como propósito fundamental atender y/o canalizar conflictos agrarios o posibles manifestaciones de éste, al tiempo que expresan una alternativa de organización institucional en detrimento de posibles formas de organización independientes.

En el marco de este proceso de institucionalización de los conflictos en el agro, tuvo particular importancia la creación del Instituto de Desarrollo Agrario, IDA (antes Instituto de Tierras y Colonización, ITCO), en el año 1961. La acción del IDA se dirigió desde un inicio a la atención de los problemas de tenencia de la tierra, que ya para esos años empezaban a convertirse en un importante foco de tensión social entre los campesinos sin tierra y los terratenientes. Para cumplir con su papel, el IDA desarrolló una serie de programas de titulación y de organización de los pequeños campesinos, bajo la modalidad de cooperativas de producción y empresas comunitarias. Una característica que marca esta etapa es la relativa pasividad de los campesinos y sus organizaciones, que vieron reducidos los espacios de movilización frente a las políticas que en forma anticipada aplicó el Estado. Fue hacia mediados de la década de los setenta, con la crisis económica que empezó a afectar el país, que se inició un importante proceso de movilización social en el campo, tanto en relación con las

para no proteger
no si se
que se reduce
se autogestiona

PROTESTA

INSTITUCIONAL

Movimiento
BPP

posibilidades de producción, como de acceso a la tierra. Particularmente, cabe mencionar las frecuentes invasiones de tierras que se sucedieron en diferentes lugares del país y el desarrollo por parte del IDA, como respuesta a esta problemática, del programa de Regiones de Desarrollo (Rivera y Román, 1988).

Lo expuesto permite apreciar el papel desempeñado por los sectores populares en estas décadas. Si bien los sectores populares demandaron en diversas oportunidades la satisfacción de algunas necesidades materiales a través de movilizaciones y otras formas de presión, su participación en las decisiones políticas fundamentales del país ha sido muy restringida o ha estado prácticamente ausente. Cabe señalar que las políticas sociales desarrolladas por el Estado costarricense durante estas últimas décadas han sido determinantes, al considerar, institucionalizándolas, algunas de las demandas populares formuladas en este período y limitar la participación y el accionar de los sectores populares. El desarrollo de una importante política en el campo social, explica en parte el rumbo diferente que ha seguido Costa Rica en relación con el resto de los países del área centroamericana.

participación restringida

4. ESTADO Y MOVIMIENTOS SOCIALES POPULARES (1980-1988)

Los cambios económicos ocurridos en los años ochenta, han abierto nuevas posibilidades de organización, participación y relacionamiento de los sectores populares con el Estado costarricense.

En la década de los setenta, la economía costarricense vio agotadas sus posibilidades de crecimiento como resultado de la crisis capitalista mundial, la crisis del Mercado Común Centroamericano, la estructura y composición del sector industrial y el elevado proceso de endeudamiento externo.

Durante estos años, el Estado intentó contrarrestar la contracción de la actividad económica interviniendo directamente en el desarrollo de actividades productivas. Estas acciones lograron momentáneamente atenuar algunos problemas económicos y sociales, sin embargo, hacia finales de la década se desató la crisis más profunda que haya vivido el país en las últimas décadas, crisis que alcanzó su nivel más profundo durante los años 1981 y 1982. Según los datos existentes, esta crisis se caracterizó por una profunda recesión económica y un acelerado proceso inflacionario que tuvieron hondas repercusiones sociales, particularmente para los sectores de la población de menores ingresos (8). Al respecto, cabe mencionar lo expresado por Garnier:

8. Los salarios reales sufrieron una reducción del 42% entre 1979 y 1982, a lo cual habría que agregar que la tasa de desempleo pasó de un 12,5% en 1979 a un 23,8% en 1982.

Con esta crisis se hacía explícita una de las principales limitaciones del desarrollo costarricense de posguerra: la dificultad de promover y mantener una estructura social democrática y relativamente equitativa sobre la base de una estructura económica típicamente periférica (Garnier,1987:33).

En este sentido, aunque en las décadas pasadas se dio un mejoramiento en la condiciones de vida de un importante sector de la población trabajadora, aún hacia finales de los setenta persistían desigualdades sociales que se vieron profundizadas con la crisis económica de esos años. Para hacer frente a la crisis, los dos últimos gobiernos liberacionistas han recurrido al expediente neoliberal, aplicando medidas que si bien han logrado la deseada estabilización de la economía, ha sido a costa de un deterioro mayor en las condiciones de vida de los sectores populares.

Los cambios ocurridos en estos años en materia de política económica y social y en el sustrato material en que se había sustentado la relación del Estado con los sectores populares, han abierto nuevas posibilidades de organización y participación de estos sectores en algunos campos. En el campo sindical ha tenido lugar un importante proceso unitario entre las confederaciones sindicales; en el campo comunal han emergido numerosas organizaciones de lucha por vivienda; y en el ámbito agrario la lucha campesina por el derecho a producir se ha convertido en los últimos años en un eje de reivindicación de la soberanía económica nacional.

Al hacer una valoración de la situación en que se encuentra el movimiento sindical en estos años, Donato y Rojas anotan:

En este momento el movimiento sindical está completamente a la defensiva. Pareciera que tanto el Estado como los sectores empresariales están empeñados en reducir su poder a la mínima expresión, limitando su influencia a sectores específicos de trabajadores (v. gr. trabajadores bananeros y empleados públicos)...A través del uso de la represión velada y descubierta, del bombardeo ideológico, de la cooptación de dirigencias, y del apoyo a otras formas de organización que no ofrecen los "peligros" de los sindicatos, se busca debilitar a las organizaciones sindicales existentes, sin importar su signo, evitando la posibilidad de que éstas alcancen una mayor influencia entre los asalariados. En las actuales condiciones económicas y políticas del país, pareciera que el capitalismo costarricense no está en disposición de tolerar ni siquiera las actividades de un sindicalismo colaboracionista.

La debilidad actual del movimiento se manifiesta claramente en la imposibilidad de desarrollar una lucha articulada y sistemática en torno a la defensa del nivel de vida de la población, en un período en que éste se deteriora francamente (Donato y Rojas,1987:97).

El diagnóstico anterior permite apreciar claramente las dificultades que en los primeros años de la década de los ochenta ha venido atravesando el movimiento sindical en el país y su decaimiento como actor social. Más recientemente, durante 1986 y 1987, se presenta una situación diferente a la de estancamiento y crisis de inicios de la década.

En primer lugar, podemos constatar que los cambios apuntan hacia una rearticulación de fuerzas entre los distintos sectores organizativos y político-ideológicos del movimiento sindical, así como hacia una mayor capacidad para ser reconocido como un interlocutor válido por el gobierno. Esto ha sido posible por el proceso de unidad sindical que se abre con la constitución en junio de 1986 del Consejo Permanente de Trabajadores (Castro y Donato, 1987:41).

En parte, esta nueva fase del movimiento sindical puede ser explicada por las modificaciones ocurridas con la crisis en las condiciones de vida de los sectores populares y el impulso por parte de los últimos gobiernos liberacionistas a políticas de corte neoliberal, que afectan las bases mismas desde las cuales, en el pasado, se canalizaban gran parte de las demandas populares. En este sentido, las políticas económicas recientes han obligado al movimiento sindical, al igual que a otros sectores populares organizados, a plantear demandas con un carácter más político y a exigir al gobierno una mayor participación en la toma de las decisiones. Sin embargo, lo anterior no significa que el sindicalismo costarricense haya resuelto las debilidades de falta de participación y de una reducida capacidad para influir en el rumbo de las decisiones fundamentales que se toman en este país y que guardan relación con sus posibilidades de existencia.

En el ámbito urbano, el deterioro en las condiciones de vida de un amplio sector de la población implicó una intensificación de las demandas por vivienda y en contra del alza en los precios de algunos servicios públicos. Lo anterior explica que en los primeros años de la presente década se ampliaran los ejes reivindicativos de las comunidades y se incrementara el número de organizaciones. Específicamente, para encauzar la lucha por vivienda en las comunidades se formaron numerosos comités en diferentes lugares del país y tuvo lugar un proceso de coordinación regional de la lucha que suscitó la formación de tres frentes: el Comité Patriótico Nacional (COPAN), dirigido por ex-dirigentes trotskistas; el Frente Democrático de la Vivienda (FDV) y el Frente Costarricense de la Vivienda (FCV), encabezados ambos por importantes dirigentes del PLN.

Desde su creación hasta finales de 1985, los frentes de vivienda y otros comités independientes realizaron movilizaciones y otras acciones de presión (ocupaciones violentas de edificios públicos, invasiones de predios urbanos, enfrentamientos con las autoridades policiales) para lograr que sus afiliados obtuvieran una solución habitacional. No obstante, a pesar de los múltiples mecanismos de presión utilizados, el número de soluciones habitacionales que en su conjunto lograron estas organizaciones fue ínfimo, lo cual en parte es explicable por la aguda crisis que vivía el país y por el carácter clientelista con que los frentes de vivienda dieron la lucha. Particularmente llama la atención la poca o ninguna posibilidad de participar en las decisiones que tenían los afiliados y la forma centralizada de funcionamiento de los frentes.

Apenas iniciándose el año 1986, el panorama político cambió radicalmente en el campo de la vivienda. Para lograr el apoyo electoral de

los frentes de vivienda, Oscar Arias Sánchez se comprometió a otorgarles soluciones de vivienda. Así mismo, luego de su elección como presidente, firmó un documento con estas organizaciones, las cuales se comprometieron a apoyar la ejecución de los programas habitacionales que impulsara el gobierno y a no invadir terrenos ni recurrir a mecanismos de presión que pusieran en entredicho la paz social. De esta manera, numerosos comités de vivienda, incluso algunos que no estaban integrados a los frentes, se convirtieron de un día para otro en un recurso humano disponible para ser utilizado en la autoconstrucción de viviendas, dejando de ser organizaciones con alguna independencia organizativa y reivindicativa.

En lo que se refiere al movimiento de asociaciones de desarrollo comunal, es preciso señalar que en estos años ha venido atravesando una profunda crisis, como resultado del desfinanciamiento estatal, la ausencia en la dirección de la institución (DINADECO) de líneas de acción y programas realizables y la utilización política cada vez mayor de que es víctima el movimiento. En este sentido, si bien han venido produciéndose una serie importante de acontecimientos en este sector, éste sigue siendo esencialmente reivindicativo e institucionalizado, lo cual le deja poco espacio para ejercer con alguna independencia la defensa de los intereses sociales de los sectores que representa.

Al igual que en el sector comunal, la crisis económica sacó a distintos sectores campesinos del letargo en que se encontraban inmersos. La agudización de los problemas económicos de los pequeños y medianos productores de café y hortalizas, referidos a los costos de producción, falta de crédito y de mecanismos de comercialización, les planteó la necesidad de llevar a cabo acciones colectivas tendientes a enfrentar algunos de estos problemas.

En efecto, la crisis económica y el agotamiento de las formas tradicionales de organización en el campo, mostraron a aquellos productores la necesidad de constituir otras formas de organización que les permitiera realizar acciones reivindicativas (9). La Unión de Pequeños y Medianos Productores (UPANACIONAL) recogió esta necesidad de los cafetaleros y de los productores de hortalizas, sin embargo su práctica organizativa encontró rápidamente limitaciones por la relación que estableció con el gobierno, lo que a la postre le terminó restando autonomía. De esta manera, UPANACIONAL se hizo rápidamente acreedora de la vocación estatal de constituir organizaciones aliadas que promuevan la organización bajo el manto proteccionista del Estado. En estos años este aspecto ha sido fundamental, debido a que el gobierno ha aceptado frecuentemente negociar con esta organización para crear una imagen de diálogo y atención de las demandas campesinas que le permita deslegitimar otras expresiones campesinas organizativas.

9. Sin duda, el conflicto entre productores y beneficiadores no se resolvió con la creación del Instituto del Café ni de las cooperativas de caficultores. A lo sumo, estas instancias atenuaron y postergaron su surgimiento.

La Unión de Pequeños Productores de San Isidro de El General (UPIAV), al igual que UPANACIONAL, se inscribió inicialmente dentro de un proceso de lucha que posteriormente se fue diluyendo hasta un punto en donde la presión que ha ejercido frente al gobierno ha sido solamente nominal. Ciertamente, estas expresiones organizativas no han tenido nada de novedoso en cuanto a la relación del Estado con los sectores campesinos de nuestro país. Expresiones organizativas diferentes las vamos a encontrar con la agudización del problema de la tenencia de la tierra a finales de los setenta y principios de los ochenta, lo mismo que con la creciente importancia de la lucha de los pequeños productores de granos básicos por el derecho a producir (10).

El conflicto por la tierra ha obtenido dos respuestas por parte del Estado. La primera de ellas es producto del surgimiento de una gran cantidad de organizaciones independientes que realizan tomas de tierra en terrenos baldíos. En este caso, el IDA desarrolla políticas de consolidación de dichas ocupaciones, integrándolas dentro de sus programas de titulación. La segunda se refiere al impulso que la institución da al desarrollo de asentamientos campesinos coordinados directamente por la institución. En este caso se promueve una modalidad de organización diferente a la que tenían los campesinos inicialmente, desnaturalizando el sentido de la organización anterior y proponiendo una modalidad controlada por el Estado: la de las asociaciones de desarrollo comunal. Con estas acciones, el Estado ha logrado controlar momentáneamente una situación que tiende progresivamente a convertirse en explosiva, debido a la elevada concentración de la tierra cultivable que existe en el país.

La lucha de los pequeños productores de granos básicos se ha complejizado enormemente en los últimos años, como resultado de la política gubernamental, en acuerdo con los organismos financieros internacionales, de cambiar la producción de granos básicos para el mercado interno por la producción de cultivos no tradicionales con el fin de exportar a terceros mercados. Las posibilidades de su desaparición como sector social los ha llevado a aumentar su nivel de beligerancia, lo cual se ha traducido en un incremento de sus base social de apoyo, y a la vez, a que el gobierno se vea obligado, muy a pesar suyo, a abrir algunos espacios de negociación.

Lo expuesto deja entrever que en los últimos años se han sucedido algunos acontecimientos de importancia para el futuro de la sociedad

10. Los campesinos sin tierra se encuentran agrupados en cerca de ocho organizaciones. Entre otras, la Federación Agraria Nacional (FESIAN); la Unión de Trabajadores Agrícolas del Norte (UTAN); la Coordinadora Agraria del Atlántico; la Federación Nacional Campesina (FENAC); la Unión Nacional Campesina (UNAC). Los pequeños y medianos campesinos, campesinos sin tierra, arrendatarios y parceleros se encuentran agrupados, entre otras organizaciones, en la Unión de Pequeños y Medianos Productores (UPANACIONAL); la Unión de Productores Agrícolas de la Región de los Santos (UPAS); la Unión de Productores Agrícolas de Puriscal (UPAP); la Federación Cristiana Costarricense (FECC); la Unión de Pequeños Agricultores del Atlántico (UPAGRA).

costarricense. Si bien la beligerancia de los sectores populares parece por momentos aumentar y alcanzar, como en el sector campesino, agudos niveles de conflictividad, sus acciones no logran aún cambiarle el rumbo neoconservador que viene siguiendo desde hace varios años la sociedad costarricense. Ciertamente, la orientación de las políticas económicas durante los últimos años ha conllevado que las demandas populares adquieran un carácter más político, particularmente en el sector campesino y sindical; empero, los espacios de participación de los sectores populares en la toma de las decisiones fundamentales continúan siendo en estos años muy restringidos, en tanto que los márgenes de tolerancia para la existencia de organizaciones autónomas son más limitados aún.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La perspectiva histórica que estructura el análisis del presente ensayo, permite reconocer la contribución de los sectores populares y sus organizaciones en el desarrollo de una sociedad pluralista y con niveles de tolerancia mayores que los presentes en otros países centroamericanos. Esta condición ha permitido la existencia del espacio político necesario para la formulación y defensa de leyes e instituciones sociales que permiten una relativa justicia social. Los sectores populares no sólo han contribuido a lo anterior, sino que también han promovido un conjunto de valores democráticos que expresan, a pesar de las presiones guerreristas, una cierta vocación civilista del pueblo costarricense.

La existencia de un régimen democrático depende no sólo de múltiples factores, sino que también de la interrelación de éstos para cada período histórico. En el caso concreto de Costa Rica, es claro que desde los años treinta los sectores populares han jugado un papel importante en la conformación de la democracia. Sin embargo, una de las debilidades de la democracia costarricense ha sido los límites que en diferentes períodos históricos los grupos dominantes han puesto a la participación de los sectores populares. Los años treinta y cuarenta se caracterizaron por una amplia y activa participación de los sectores populares en la vida política nacional, lo cual contribuyó a la aprobación de las garantías sociales y laborales y sentó las bases del futuro desarrollo de la democracia costarricense.

En las décadas posteriores a la Guerra Civil de 1948, se desarrollaron importantes restricciones a la organización y la participación de los sectores populares, pasando a constituir este aspecto una de las debilidades mayores de la democracia costarricense. La ampliación de la intervención estatal en el campo social, el desarrollo de formas organizativas institucionalizadas, el clientelismo político, la creciente intervención del Estado en la regulación de las relaciones obrero-patronales y la persecución abierta o encubierta en algunas ocasiones de dirigentes populares, son

factores que han obstaculizado la constitución de los sectores populares en auténticos sujetos políticos.

Más recientemente, con la crisis económica, los sectores populares han incrementado sus demandas en contra de políticas económicas que lesionan sus condiciones de vida y las posibilidades de un desarrollo nacional independiente. A estas manifestaciones de descontento social, los últimos gobiernos liberacionistas han respondido en algunas ocasiones con un llamado a la concertación social, en otras simplemente las han ignorado y cuando se ha considerado que las circunstancias lo exigen, se ha recurrido a la violencia policial.

En estas condiciones, es fundamental que los sectores populares luchen por ampliar los espacios de organización y participación autónoma, que le permitan enfrentar las políticas de cooptación e integración que han venido desarrollando el Estado y las clases dominantes de este país. Sólo de esta manera se podrán profundizar los límites que ofrece la democracia actual y avanzar hacia formas superiores de participación ciudadana.



Bibliografía

- Acuña, Víctor Hugo. *La huelga bananera de 1934*. San José, CENAP-CEPAS, 1986.
- Aguilar, María de los Angeles. *Clase trabajadora y organización sindical en Costa Rica: 1948-1971*. San José, Tesis de Maestría en Historia, Universidad de Costa Rica, 1988.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Castro, Carlos y Donato, Elisa. *El movimiento sindical: un dilema entre lo viejo y lo nuevo*. San José, CEPAS, 1988.
- Cayetano, Jorge. *Las Juntas Progresistas. Organización comunal autónoma costarricense: 1921-1980*. Heredia, Mimeógrafo, 1987.
- Donato, Elisa y Rojas, Manuel. *Sindicatos, política y economía: 1972-1986*. San José, Alma Máter, 1987.
- Garnier, Leonardo. "Crisis, desarrollo y democracia en Costa Rica". En: *Costa Rica: crisis y desafíos*. San José, DEI-CEPAS, 2a. ed. 1989.
- Moulián, Tomás. "Crítica a la crítica marxista de las democracias burguesas". En: *América Latina 80: democracia y movimiento popular*. Perú, DESCO, 1981.
- Rivera, Roy y Román, Isabel. *Continuidad y cambios en la política de distribución de tierras del IDA: 1962-1986*. San José, CEPAS, Mimeógrafo, 1988.
- Rojas, Manuel. *Lucha social y guerra civil en Costa Rica: 1940-1948*. San José, Porvenir, 1979.
- Rojas, Manuel. "Ocho tesis sobre la realidad nacional". En: *Costa Rica: crisis y desafíos*. San José, DEI-CEPAS, 2a. ed., 1989.
- Rovira, Jorge. *Costa Rica en los años 80*. San José, Porvenir, 1987.
- Solís, Manuel y Esquivel, Francisco. *Las perspectivas del reformismo en Costa Rica*. San José, DEI-EDUCA, 1980.
- Valverde, José Manuel. *El movimiento comunal en el contexto de la crisis: 1980-1985*. San José, CEPAS, 1985.
- _____, et al. "Movimiento popular: problemas organizativos y alternativas de acción". En: *Costa Rica 1985: balance de la situación*. San José, CEPAS, 1986.
- _____. *Lo urbano y los movimientos sociales urbanos en Costa Rica*. Inédito.
- Vega, José Luis. *Aspectos organizativos y estratégicos del desarrollo comunal en Costa Rica*. San José, Mimeógrafo, 1987.

Capítulo III

Crisis, política social y democracia en Costa Rica: una evaluación

Roy Rivera Araya
Ludwig Güendell González

Introducción

En otros trabajos hemos insistido en el hecho de que la política social no tiene un carácter transhistórico, ni un valor unívoco (1). Al mismo tiempo, hemos afirmado que su configuración está asociada al proceso de fundación del Estado Social. Aún más pertinaz ha sido nuestro esfuerzo por indicar que la aceptación de la argumentación anterior, no dirige por vía directa a la negación de la existencia de un tratamiento estatal de "lo social" en otros períodos históricos. En lo que sí hemos sido enfáticos es en el hecho de que la manera como institucionalmente se teje "lo social" en el marco del Estado de Bienestar, resulta inédita.

El desplazamiento de lo social de un punto alejado y marginal al centro neurálgico de la actividad estatal, representa una modificación del contenido de la relación Estado-clases subalternas que eleva a su punto más alto la tematización de "lo social" (...) Por tanto, debemos admitir que si bien es cierto que el Estado capitalista ha intervenido desde sus mismos orígenes en el ámbito de lo social, únicamente podemos hablar de política social, en el momento que comienza a estructurarse el Estado de "Bienestar" y se empieza a construir sobre la base de la lucha de clases y desde el Estado a una nueva forma de la política (de lo social despolitizado)(2).

1. Ludwig Güendell-Roy Rivera, "El desarrollo de la política social en Costa Rica: crisis y perspectivas", en: *Polémica*, número 2, segunda época (agosto-sept., 1987).

2. Roy Rivera-Ludwig Güendell, *Hacia la construcción de un marco de interpretación de la política social costarricense*. CSUCA, Cuaderno de Investigación No. 31, 1988, pág. 13.

En consecuencia, cualquier análisis que pretenda dar cuenta del proceso de génesis y desarrollo de la política social costarricense, debe sobrepasar el recuento milimétrico de los actos de orientación social realizados por el Estado en toda su historia, y centrarse en la reflexión de la especificidad que reviste la relación Estado-sociedad a partir, fundamentalmente, de la década de los cincuenta. Esta se expresa en materializaciones estatales que le otorgan al conflicto social un tratamiento especializado y al Estado una nueva forma.

Es indiscutible que antes de esta década y, especialmente, en los años cuarenta, se sientan muchas de las bases jurídicas sobre las cuales se apoyaría la posterior constitución de un aparato institucional encargado de procesar las demandas populares y formular la política social; no obstante, la tematización de lo social en este período no culminó con la configuración de un aparato de mediación plenamente constituido.

Con las modificaciones que se le introducen al aparato del Estado luego de la confrontación bélica de 1948, se proponía no sólo que éste cumpliera un papel activo apegado a una pretendida función social, sino también que abriera paso al proceso de democratización social.

La múltiple creación de instituciones autónomas busca poner fuera del alcance de los sectores plutocráticos los órganos estatales y eliminar de este modo las prácticas instrumentales de la oligarquía cafetalera. Se pretendía democratizar el Estado, propulsando un proceso de difusión de la hegemonía.

El proceso democrático dentro del cual se incluyen las medidas de política social, no es el resultado de un espíritu altruista del Estado ni tampoco de un único proyecto. Obedece más bien a la conformación de una ideología del intervencionismo. Este proceso finalmente se logra ir configurando a partir de la institucionalización del sufragio universal, la construcción de una amplia red de instituciones autónomas, principalmente de carácter social, el impulso de políticas estatales de inspiración keynesiana y la conformación de partidos pluriclasistas.

Toda esta dinámica no nos debe llevar a caer en el error que cometen los apologistas del Partido Liberación Nacional (PLN), de creer que se origina con su gestión. Debe comprenderse que la constitución de la democracia no se da sobre una tabla rasa, ni es el resultado de la acción de una sola fuerza social.

1. EL ESTADO COSTARRICENSE Y LA CONSTRUCCIÓN DE "LO SOCIAL"

Con el cambio de morfología que sufre el Estado costarricense a partir de 1950, se va estructurando un aparato institucional que tendrá a su cargo la construcción de "lo social". La operacionalización sistemática del conflicto y la reorganización de la sociedad con arreglo a nuevos criterios de ordenamiento y funcionalidad, son los dos ejes fundamentales sobre los cuales empieza a girar la gestión del Estado.

El cumplimiento de estos dos cometidos, que tienen como horizonte la constitución de una sociedad mesocrática (de capas medias) de corte social-demócrata, se hacía depender de la posibilidad de crear un aparato estatal suficientemente amplio y dinámico. Esta óptica es la que lleva al PLN a plantear una forma de Estado en la que la tematización de lo social ocupa un lugar destacado.

Es así como en la década de los cincuenta se inicia el proceso de creación y reactivación de varias instituciones sociales, que culmina en la década de los setenta con la conformación de un extendido aparato de bienestar. Este proceso de configuración de un "sector" dentro del Estado especializado en la elaboración y reelaboración de lo social, puede dividirse en el tiempo de la siguiente manera:

1. 1950-1960: Génesis de la política social keynesiana.
2. 1960-1980: Desarrollo expansivo de la política social.
3. 1980- ? : Crisis de la política social.

a. Génesis de la política social

Las reformas de base keynesiana que el PLN le empezó a imprimir al aparato de Estado en la década de los cincuenta, constituyen la fase primigenia de la política social costarricense. La demanda generalizada de que el Estado asumiera un rol activo en la reproducción social, toma forma material precisamente con este proyecto político. Si bien el Estado registraba en su memoria intentos serios de establecer una legislación social y aisladas acciones concretas orientadas a disminuir la intensidad del conflicto social, no es sino a partir de este momento en que empieza a construirse una real política social. La creación dentro del Poder Central de nuevas áreas y de instituciones autónomas, son el inicio de un proceso de estructuración dentro del Estado de un cuerpo institucional dedicado de forma especializada a construir "lo social". Se crean así instituciones tales como: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Patronato Nacional de la Infancia, el Patronato Nacional del Ciego, la vigorización del Seguro Social; el establecimiento del Ministerio de Educación Pública como una entidad separada del antiguo Ministerio de Hacienda, Educación Pública y Marina; la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Además, con la nacionalización de la banca se instauran sistemas de crédito social que se proponen como objetivo brindar auxilio a los pequeños productores con el fin de asegurar su sobrevivencia. Esta serie de medidas insinúan el cambio de naturaleza en el modo como el Estado va a tratar el conflicto social, ya no sólo aplacándolo, sino también, y esto es lo novedoso, anticipándolo y desplazándolo.

El Estado Social que se configura en Costa Rica, va a caracterizarse por orientar buena parte de sus actividades a la reificación del conflicto y

a la integración de las masas al Estado. Con este afán se crean una serie de instituciones que surgen como órganos directos de mediación, y que cumplen, al encargarse de la organización del consenso, una función medular en la construcción de la hegemonía. El modo en que lo social es operacionalizado dentro de este ordenamiento institucional revela una nueva forma de la relación Estado-masa social, cuya base va a estar dada por la activación de complejos y difundidos procesos de cooptación, a partir de los cuales se imprime una dinámica de descomposición (desubstanciación de sus luchas) y recomposición (creación de clases sociales) de las clases subalternas (3).

b. La política social y la consolidación del aparato de bienestar

Al mismo tiempo que la sociedad costarricense se va diversificando —en su misma relación con el Estado—, se amplía y se complejiza el aparato de bienestar. Las políticas sociales que se impulsaron en los cincuenta, y aún en los sesenta, se orientaron, fundamentalmente, a afectar los sectores de obreros urbanos por medio de medidas tales como la seguridad social (4), programas de vivienda y de acueductos y alcantarillados, y a los sectores campesinos con medidas de crédito social, medicina rural y de distribución de tierras.

La dirección que toma la política social en dicho período, obedece a un claro intento del Estado de recoger las demandas de estos sectores, los cuales, además de estar sometidos a un acelerado proceso de pauperización, representaban la base del proyecto de sociedad que se buscaba construir bajo el modelo de organización keynesiana.

Para la década de los setenta, en contraste con lo anterior, observamos un proceso de crecimiento del aparato institucional encargado de tematizar lo social. Los problemas y demandas de otros sectores de la población, aparte de los trabajadores urbanos y los campesinos, empiezan a ser institucionalizados en el Estado.

INSTITUCIONES RELACIONADAS CON LA POLÍTICA SOCIAL, CREADAS, REFORMADAS O REESTRUCTURADAS EN EL PERIODO 1969-1978

1969: Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

1970: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

1971: Instituto Tecnológico de Costa Rica, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Instituto Mixto de Ayuda Social, Compañía Nacional de Teatro.

3. Roy Rivera, *Política y distribución de tierras en Costa Rica*. San José: Editorial Alma Mater, 1986, pág. 35.

4. El hecho de que hasta 1973 el Seguro Social sólo cubriera a los asalariados, es un claro indicador del carácter selectivo y diferenciado que tuvo la política social antes de ese año.

1972: Programa Integral de Mercadeo Agropecuario, Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas, Orquesta Sinfónica Juvenil, Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico.

1973: Universidad Nacional, Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.

1974: Museo Histórico Juan Santamaría, Instituto Nacional sobre Alcoholismo, Dirección Nacional de Asignaciones Familiares, Refinadora Costarricense de Petróleo.

1975: Instituto de Investigaciones en Salud.

1976: Empresa de Servicios Públicos de Heredia, Colegio Universitario de Cartago, Transportes Metropolitanos, Ferrocarriles de Costa Rica, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

1977: Universidad Estatal a Distancia, Centro Costarricense de Producción Cinematográfica, Comisión Nacional de Préstamos para la Educación, Consejo Nacional de Rectores, Comisión Nacional de Riego, Museo de Arte Costarricense, Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, Colegio Universitario de Alajuela.

1978: Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural, Oficina Nacional de Semillas (5).

Esta desconcentración-universalización de la política social se enmarca dentro del conjunto de modificaciones que sufre el proyecto de Liberación Nacional, que nos sitúa ante una verdadera acentuación del carácter hegemónico que asume la política (6).

Para la década de los setenta, el fortalecimiento de las posiciones social-demócratas dentro de este órgano político, que alcanza su máximo esplendor con la constitución del grupo Patio de Agua, hacia finales de los sesenta (1968), va a culminar con una propuesta de ampliación del Estado, dada sobre la base de un replanteamiento del papel de las masas dentro de éste (mayor responsabilidad en el financiamiento y gestión de las actividades estatales y un reconocimiento institucionalizado de sus reclamos), una reformulación de las estrategias de captación de los ingresos del fisco (creación de impuestos indirectos como mecanismo para el financiamiento de los programas sociales) y la modificación del orden de prioridades del destino del gasto público (7).

Ya en el primer Congreso Ideológico que realiza el PLN en 1969, se avizora esta modificación en la forma como se concibe la relación entre el Estado y la sociedad, o en términos más precisos, el papel que debería cumplir el Estado para proteger y reproducir la democracia:

5. Datos reagrupados por los autores con base en información presentada en Fernando Viquez Jiménez, *Participación ciudadana en las decisiones del sector público*, Universidad de Costa Rica, 1985, págs. 193-194.

6. Consúltese al respecto Ernesto Laclau, "Tesis acerca de la forma hegemónica de la política", en Julio Labastida, *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. México: Siglo XXI, 1985.

7. Ludwig Güendell-Roy Rivera, *op. cit.*, pág. 53.

El Estado debe impulsar en forma decidida los servicios de bienestar social a fin de combatir eficientemente problemas como la prostitución, alcoholismo, mendicidad, abandono, incapacidad física y mental, y cualquiera otra patología social que pudiera marginar el individuo de la sociedad en que vive (8).

Con el desplazamiento y anticipación de los problemas sociales generados en el marco de una sociedad cada vez más compleja, Liberación pretendía ampliar el sistema político y revitalizar la democracia. Solucionando el conflicto social e incorporando a nuevos sectores a la "gestión política", se lograría configurar una sociedad más igualitaria, basada en el complemento del crecimiento económico y el desarrollo, con lo cual se habría alcanzado la ansiada estabilidad social.

La vigencia de la democracia exige que el sistema político esté estructurado de manera que los diferentes sectores sociales tengan participación efectiva y constante en todos sus niveles, mediante mecanismos adecuados de organización que les permita contribuir al desarrollo económico y social en beneficio de todos (9).

El predominio de estas tesis, que alcanza su máxima expresión en las dos administraciones liberacionistas de la década de los setenta, constituye el corolario de una pugna constante que se ha dado en esta organización desde sus orígenes. Esto queda claramente evidenciado en las siguientes manifestaciones de Daniel Oduber:

Muchos compañeros del Centro para el estudio de los problemas nacionales (sic), del Partido Social Demócrata, del Partido Liberación Nacional, etc.; ... han caído en la tesis de que hay que producir primero para distribuir después, o sea que primero debe ir la producción y luego, atrás, como en el último carro del tren, la política de justicia social. Otros hemos creído siempre que deben ir paralelos y simultáneos, el mejoramiento de la producción y el mejoramiento del nivel de vida (10).

Para la década de los setenta este dilema se va resolviendo a favor de quienes sostenían la necesidad de un paralelismo entre desarrollo económico y social, y que insistían en la obligatoriedad de descartar las tesis que subsumían el desarrollo social al crecimiento económico.

A esta redefinición del proyecto liberacionista contribuyen cuatro factores: la declinación del desarrollismo; la mayor significación alcanzada por la representación de los sectores populares en el interior de esta agrupación; la puesta en cuestión por parte de algunos sectores del predominio que había alcanzado la plutocracia dentro del PLN; y la necesidad que ven algunos liberacionistas de operacionalizar el conflicto derivado de la modernización capitalista.

8. Partido Liberación Nacional, *Primer Congreso*, 1969, pág. 27.

9. *Ibid.*, pág. 25.

10. Daniel Oduber, *Raíces del Partido Liberación Nacional. Notas para una evaluación histórica*. San José: CEDAL, 1985, pág. 272.

Como consecuencia del reacomodo de fuerzas en el PLN, se observa una modificación en el contenido y orientación de la política social: en lo sucesivo, ésta se configurará como eje de un proyecto que se propone ser más abarcador en "lo social".

Tal concepción cristaliza en una política social, cuyas principales características serán: primero, el sentido universalista e integral otorgado a la respuesta que se le brinda a las demandas y necesidades sociales. Sentido que puede apreciarse, claramente, en la promulgación de la ley de Asignaciones Familiares en 1974 y en la de la universalización del Seguro Social en 1973.

Segundo, la vocación cooptativa y anticipativa que en adelante poseerá, la cual delata un estrecho vínculo entre el Partido y la política social. En efecto, Liberación ha tenido una asombrosa claridad en cuanto a las razones de por qué debe crearse una estrategia de política social y qué función deberá cumplir. Para esta agrupación política, el proceso de "modernización de la economía" ocasiona que los grupos "menos afortunados" queden atrás por sus pocas posibilidades de competir, estimula la formación de núcleos rurales y urbanos marginados,

...agudiza el desequilibrio entre el bienestar del campo y el de la ciudad; da lugar al desempleo abierto y a aquel que se oculta tras actividades improductivas; y *configura, en general, una situación que conspira contra la estabilidad social y política del país* (11).

El carácter político-ideológico que le ha concedido y la facultad terapéutica y anticipativa que se le reconoce, se pone en evidencia cuando se advierte que: "la tarea nacional que tenemos que realizar para conjurar esta amenaza y adelantarnos a la crisis es de gran magnitud" (12).

Tercero, la intención de diseñar una política social que concilie desarrollo económico y desarrollo social.

En otras palabras, la política estatal va a tener en este período dos características centrales, por un lado, se impulsará una estrategia diversificadora y modernizante en el agro, donde la producción orientada hacia el mercado nacional va a recibir también atención, de modo que no será contradictoria con una ampliación del consumo popular. Daniel Oduber expresó claramente esta estrategia modernizadora en su discurso presidencial del 8 de mayo de 1974: "Todo el sistema político y fiscal de la nación deberá dirigirse a que el ingreso acumulado se reinvierta para producir más trabajo y más riqueza, y para abrirle paso a más y más costarricenses al nivel de vida propio de la clase media (...)"

Por otro lado, paralelamente se desarrollará una política de incorporación de las masas al Estado, principalmente en el área rural, tendiente a

11. Partido Liberación Nacional, 1973, pág. 95.

12. *Idem.*

neutralizar y "desmovilizar" la lucha popular, lo cual posibilitaría a las clases subalternas incidir en la política institucional (13).

Este sentido estratégico que Liberación le confiere en esta década a la política social, se transparenta también en el discurso de Daniel Oduber en la toma de posición como presidente de la República:

El momento es de crisis, todo se cuestiona: los partidos, el Estado, la Iglesia, los esquemas de desarrollo, los valores morales y filosóficos: Nuestra generación tiene ante sí el doble reto de la década de los setenta: por una parte, cómo rescatar la fisonomía espiritual de nuestro ser histórico con sus valores básicos y con su auténtica personalidad, para responder ante las exigencias de las masas populares impacientes; por otra parte, cómo enriquecer a nuestra sociedad con la incorporación de nuevos sectores populares emergentes, campesinos, agricultores medianos, asalariados, capas marginales para llevarlos a una plena participación política y a un disfrute pleno de los beneficios del desarrollo económico (14).

Una cuarta característica es la socialización del financiamiento de la política social. Esta se expresa, en primer término, en el sentido horizontal que se le asigna a este financiamiento, por medio de la aplicación de impuestos que recaen sobre el consumo de bienes. En segundo término, por la utilización de una fórmula tripartita—con participación del Estado, el patrón y los trabajadores— de financiamiento de algunas políticas sociales (verbigracia, Seguridad Social y Banco Popular). Una característica de este mecanismo de recaudación es que, al no fijar topes, provoca un efecto redistributivo y adquiere, por lo tanto, un sentido progresivo. Por último, en el aumento de la deuda pública, lo cual constituye otra forma más de redistribución del costo del gasto social. Por esta vía se busca dotar de fondos a políticas sociales específicas, fondos que a mediano o largo plazo deberán ser pagados, ante lo cual el Estado se enfrentará a un dilema: aumentar los ingresos o restringir los programas y, de ese modo, socializar el costo social.

2 EL IMPACTO DE LA POLÍTICA SOCIAL

La forma en que el Estado costarricense ha construido "lo social", se ha traducido en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Es cierto que la política social no tiene el alcance ni la cobertura de la de los países desarrollados, ni tampoco el poder, infaliblemente terapéutico, que le conceden algunos políticos; sin embargo, resulta difícil negar que ésta ha tenido un efecto modificador en el nivel de bienestar.

13. Ludwig Güendell, *La política social y Asignaciones Familiares: 1973-1976*. San José, mimeo, págs. 17-18.

14. Daniel Oduber Q., *Discurso presidencial, 1974*. San José: Imprenta Nacional, 1974.

Progresivamente los costarricenses han redefinido la noción de necesidad social. Con los cambios que se presentan en la relación Estado-sociedad, fundamentalmente a partir de la década de los cincuenta, las condiciones de vida y las expectativas de bienestar se reconstituyen. En esta dinámica el Estado juega un papel determinante, al forjar en la población, por medio de las políticas sociales, una variación en su "modo de vida". La salud, la educación, la cultura, las condiciones laborales, la jubilación, la atención a los inhabilitados, la procuración y la esperanza de vida, no sólo son modificados, sino que son reconceptualizados y registrados en el plano normativo.

Estas prácticas de carácter anticipativo o curativo, específico o general, van redefiniendo el concepto "de vida" y su horizonte. De modo que, al reconocerse el carácter social de la vida, se amplía el espectro de la ciudadanía, y con ello la democracia. El tratamiento que el Estado va a dar a las demandas de los distintos segmentos corporativos y de la sociedad en general, denotan este viraje, el cual se manifiesta en una elevación de los niveles de vida.

Si hacemos una revisión general de la situación que presentan las distintas categorías sociales, podemos apreciar lo anterior. Algunas políticas, tales como la educación, la salud y la cultura, presentan un carácter agregado y, por lo tanto, no obedecen directamente a demandas específicas. Debido a ello, su efecto ha sido generalizado y se manifiesta en un mejoramiento de los índices en esas áreas.

En el caso de la educación observamos que el aumento de las escuelas, colegios y universidades, se ha expresado en una tendencia progresiva en la matrícula, que contrasta con la situación del resto de los países centroamericanos (Ver Cuadros Nos. 1, 2 y 3).

La salud, por su parte, ha sido una de las áreas a la que se le ha prestado mayor atención. Esto ha llevado, al país a alcanzar, en poco tiempo, índices muy parecidos a los que muestran los países desarrollados; lo que se refleja en la evolución de la esperanza de vida al nacer, y en la disminución de la tasa de mortalidad (general e infantil). El Cuadro No. 4, elaborado por el Instituto de Investigaciones Económicas, nos da una idea de esta situación.

El mejoramiento de tales índices es la resultante de un proceso de extensión de la cobertura de los servicios de atención de la salud, que se evidencia en el aumento de los centros de salud —tanto los dedicados a servicios curativos como los preventivo-asistenciales—, del número de consultas per cápita y de las camas de hospital, tal y como lo demuestra el citado estudio (ver Anexo No. 1). Todo esto ha llevado, lógicamente, a un significativo aumento del gasto en salud, que en 1980 llegó a representar el 16% del gasto público.

Otras medidas estatales como los servicios de acueductos y alcantarillados, la telefonía y la electrificación, han incidido directamente en las condiciones de vida de la población en general. Sobre todo las primeras, las cuales han permitido el mejoramiento de los índices de salud,

toda vez que han coadyuvado a disminuir y, en algunos casos, erradicar, cierto tipo de enfermedades parasitarias, infecciosas y trasmisibles.

Esta sustancial ampliación de la cobertura de los servicios de acueductos y alcantarillados, se pone de manifiesto con la relación inversamente proporcional entre el aumento de cañerías y la disminución del uso de ríos o quebradas como proveedores de agua, así como en el incremento de los servicios sanitarios conectados a la red de alcantarillado y de tanque séptico (véase Anexo No. 2).

También han tenido una orientación no sectorial, las políticas que han sido denominadas culturales y que, sin duda, han modificado la situación de la población. En este ámbito sobresale la creación de la Editorial Costa Rica, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, la Orquesta Sinfónica Nacional y la Juvenil, la Compañía Nacional de Teatro y la de Danza, el Museo de Arte Costarricense, las Casas de la Cultura, y la proliferación de museos locales. Además, se promulgaron leyes de protección del Patrimonio Nacional y se formó el Movimiento Nacional de Juventudes.

Otras políticas, en contraste con las anteriores, sí tuvieron una orientación claramente sectorial. Algunas de ellas fueron dirigidas a afectar, primordialmente, a la población rural. Acciones tales como la distribución de tierras, la dotación de servicios básicos en el campo, el crédito social, políticas de salud rural y programas de alimentación y de vivienda rural, fueron impulsadas por el Estado, fundamentalmente en los años setenta. Con ellas se buscaba aliviar las tensiones surgidas en el agro, las cuales se mostraban amenazantes, y al mismo tiempo, sentar las bases para el despegue de una estrategia de desarrollo capitalista basada en la participación de estos sectores. De ese modo se pretendía continuar con una sociedad rural, más armónica en lo político y más dinámica en lo económico.

La priorización de lo rural y su impacto diferencial, quedan ilustrados en el estudio sobre gasto social que elaboró el Instituto de Investigaciones Económicas. De acuerdo con éste, las políticas de salud, de alimentación y de subsidios familiares, fueron dirigidas especialmente a la población rural. En relación a la alimentación y nutrición, el estudio señala que las 2/5 partes del gasto, el cual es definido como un subsidio, se generan en las zonas urbanas, mientras que el resto (3/5) en las zonas rurales (15).

Respecto a las políticas de salud, se afirma que:

...la distribución por zonas del subsidio total (en salud, L. G. y R. R.) indica una mayor participación de la zona rural con relación a la urbana. Esa mayor participación de la zona rural se mantiene para la distribución del subsidio total, tanto en el área de medicina curativa como preventiva,

15. Pablo Sauma, *Los programas estatales de alimentación y nutrición: análisis de su impacto redistributivo en 1982*. Documento de Trabajo No. 96, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, 1986, pág. 38.

en la cual dicha diferencia alcanza un monto más considerable; la única excepción a dicho patrón se da con la distribución del subsidio por hospitalización en hospitales especializados en el que el mayor monto le corresponde al área metropolitana de San José.

Luego, agrega:

...la distribución del subsidio es progresiva en todos los programas y para todas las zonas (...) Sin embargo el mayor efecto redistributivo se dio en la zona rural y el menor en el resto del país urbano, resultado que se debe, fundamentalmente, a la intensidad del subsidio (16).

Por su parte, la distribución de tierras alcanza su punto más alto en la década de los setenta, aumentándose considerablemente la compra y asignación de predios (17).

La construcción de viviendas ha sido también una de las actividades que más se ha promovido en las áreas rurales. Al respecto, Valverde ha señalado que:

Resulta claro que el INVU orienta su acción hacia la población asalariada y los pequeños productores agrícolas localizados, sobre todo, en el Valle Central (18).

Otras políticas tuvieron como referencia la población urbana, tanto la de los sectores productivos como a aquellos segmentos de la población inhabilitados para participar en el proceso productivo. En relación a los primeros, se tomaron una serie de medidas como la erradicación de tugurios, programas de vivienda, creación de guarderías, programas de capacitación de riesgos profesionales y, en gran medida, las acciones de Seguridad Social.

Los segmentos de la población urbana que no son productivos, también han sido objeto de políticas específicas. Así, por ejemplo, se diseñan programas que buscan proteger al menor abandonado, a los ancianos, a la población penitenciaria y a los alcohólicos. Surgen así instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Instituto Nacional sobre Alcoholismo y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.

También se crea la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, que tiene como objetivo la atención de los problemas de los indígenas.

16. Adrián Rodríguez, *El gasto público en salud y su impacto en la distribución del ingreso familiar: Costa Rica, 1982*. Documento de Trabajo No. 100, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, 1986, págs. 107-108.

17. Roy Rivera-Isabel Román, *Aspectos generales de la política de distribución de tierras*. San José, CEPAS, manuscrito no publicado, 1988.

18. José Manuel Valverde, *Elementos para la comprensión de la política estatal de vivienda en Costa Rica: el caso de la Administración Carazo Odio*. Tesis de Maestría en Sociología, Universidad de Costa Rica, 1987, pág. 82.

3. CRISIS Y POLITICA SOCIAL

Hacia finales de la década pasada la economía costarricense entró en la vorágine de la crisis. Algunas de sus principales manifestaciones fueron la aceleración del proceso inflacionario, la devaluación del colón, las dificultades para financiar el gasto público, el crecimiento sin precedentes de la deuda externa, la recesión en los principales sectores productivos y, como consecuencia, el deterioro de la condición social de amplias capas de la población.

Diferentes estudios han analizado suficientemente esta problemática, señalando las principales causas y caracterizando algunas de sus manifestaciones (19). La mayoría coincide en señalar como factores determinantes las debilidades estructurales del modelo de desarrollo económico sustentado en el impulso a un proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones, la crisis capitalista mundial, y otros de carácter coyuntural como el aumento de los precios del petróleo y la guerra en Centroamérica, que terminó de hundir el Mercomún. Además, indican que estos factores se vieron agravados por la profundización de las contradicciones en el bloque en el poder, que se expresa en todas sus manifestaciones en una política económica errática durante el período presidencial de Rodrigo Carazo (1978-1982).

Estos estudios basan la explicación de la crisis en el señalamiento de los límites estructurales de la economía, sin entrar a abordar las mediaciones políticas y socioculturales. De aquí se desprende la necesidad de avanzar en el conocimiento de tales dimensiones, con el fin de replantear la "cuestión" de la crisis.

Para lograr este propósito, consideramos pertinente incluir en la interpretación la noción de crisis de racionalidad (20). Entendemos por ésta la incapacidad del sistema político-administrativo de lograr una adecuada planeación administrativa de los intereses irreconciliables.

En lo que respecta a la política social, esta noción implica la incorporación de las siguientes dimensiones: la gestión de la política, el gobierno de las expectativas y la forma de construcción de la hegemonía.

a. La crisis de la política social

La política social, fundamentalmente en la década de los setenta, colaboró con el establecimiento de una "estrategia" de orden impulsada

19. Véanse, entre otros, Helio Fallas, *Crisis económica en Costa Rica*. San José: Editorial Nueva Década, 1981; Jorge Rovira-Juan Diego Trejos, "El curso de la política económica en el segundo lustro de los años ochenta", en: *Ciencias Económicas*, vol. V, No. 2, segundo semestre de 1985.

20. Esta noción que proponemos ha sido elaborada por Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu, 1973. La aplicación de esta noción al caso de Costa Rica puede verse en nuestro artículo (1987) ya citado.

desde el Estado, que hizo coincidir un desarrollo capitalista periférico con la democracia. Tal hecho brindó al Estado condiciones para administrar efectivamente las demandas sociales.

En los años ochenta, esta capacidad de maniobra se ve restringida por la intensificación del carácter contradictorio de los procesos que se encuentran en la base de la política social. En efecto, la voracidad con la que los partidos, las empresas o los grupos corporativos han buscado privatizar la política, bloqueando en su acción una adecuada gestión; la carga de expectativas creadas en la población en el período expansivo de la política social, que ya no logran ser satisfechas, junto a serias dificultades del Estado (21) para financiar las políticas sociales, son los aspectos que definen la crisis de la política social.

En la medida en que el Estado se ve limitado a la producción del sustrato material sobre el cual se asienta el compromiso social, se crean las condiciones para que la democracia se torne vulnerable. Esta vulnerabilidad se ve expresada, por un lado, en un aumento del conflicto social: surgen nuevas manifestaciones del movimiento popular y se consolidan algunas de las tradicionales, por ejemplo, se constituyen y se consolidan las organizaciones campesinas, se incrementan los conflictos laborales, se crean nuevos frentes de lucha para vivienda; y, por otro, se disminuye la capacidad del gobierno al enfrentar las distintas instituciones de asistencia y bienestar social una situación de constreñimiento de sus programas, provocada por la insuficiencia financiera y administrativa. Recordemos, por ejemplo, el descalabro financiero de la Caja Costarricense del Seguro Social, los graves problemas administrativos que presentó el Instituto Mixto de Ayuda Social, la incapacidad del Instituto de Vivienda y Urbanismo para desarrollar un programa de vivienda a la altura de la nueva situación, problemas que llevaron al Poder Ejecutivo, y en otras ocasiones a la Asamblea Legislativa, a proponer medidas de saneamiento por la vía de la intervención y la promulgación de algunas leyes correctivas.

b. Crisis de gestión de la política

Al referirnos a la gestión de la política nos estamos situando en el terreno de lo administrativo, es decir, en el de la asignación y uso de los diferentes "recursos" materiales, humanos y tecnológicos, que se tiene a disposición para ejecutar determinada política estatal, en este caso la social. Esto supone, desde luego, una determinada programación, un sistema de información y un conjunto de instrumentos de control y supervisión, en suma, el desarrollo de un proceso de administración y de planificación que haga posible la aplicación de la política.

21. Esto en el entendido que la política social no puede ser reducida a un instrumento de la burguesía *strictu sensu*, ni a la panacea de todos los males de los sectores populares.

En este proceso podemos identificar una racionalidad técnica y una racionalidad política. Dentro de la primera se inscriben los marcos conceptuales que orientan las políticas y los instrumentos disponibles para darles aplicabilidad. En la segunda, intervienen los procesos de constitución del poder que expresan los distintos intereses y estrategias que conforman confusas y complejas redes institucionales. Estas tejen una dinámica particular que hace entrar a la gestión de la política en una situación en la cual "la técnica" se subsume a criterios de tipo político, de corto o largo plazo.

No obstante, esta subordinación tampoco resulta ser tan unilateral como en ocasiones se interpreta, ya que la "racionalidad técnica" tiende a convertirse en un límite que obstaculiza la aplicación de políticas basadas en criterios de poca elaboración y que responden, generalmente, a intereses partidarios o económicos específicos. Por otro lado, la burocracia, que ha venido adquiriendo cada vez mayor autonomía, encarna su poder en elaboraciones "técnicas" que reducen el espacio para que se instrumente la política en favor de determinados intereses.

En Costa Rica, el Servicio Civil es quizá la institución que expresa de manera más clara esta intencionalidad de autonomizar "lo técnico" de la dinámica de representación de intereses. Se trata de una

...institución que busca garantizar cierta racionalidad en las organizaciones públicas y cuyas consecuencias no se van a dar solamente en la forma en que se organiza el Estado, sino que tendría importantes repercusiones de tipo social y político. En efecto, le daría a los puestos altos fuera del régimen, grandes privilegios, y al resto del personal la estabilidad y seguridad necesaria como para consolidar la existencia real de una creciente burocracia costarricense como grupo social (22).

La conjugación y desarrollo de ambos tipos de racionalidad en un proceso social en el cual la organización del consenso ha venido siendo el objetivo último del Estado, ha producido una dinámica de privatización de la política, fundamentalmente, la social, que expresa una gradual absorción de la sociedad civil por parte del Estado. Esta privatización se ha venido dando bajo dos formas: el clientelismo político y la reorientación de las políticas en favor de intereses económicos específicos: sean de la burocracia estatal o de los empresarios.

La primera es una dinámica de construcción de bases sociales generada desde el partido, que no sólo se presenta con la prestación de los servicios, sino también mediante la contratación de personal. De este fenómeno, a pesar de que se le reconoce como un elemento importante de la configuración de las políticas, se conoce poco. Quizás uno de los principales ejemplos es el caso de los programas financiados por Asignaciones Familiares, los cuales se han caracterizado, al igual que otras políticas sociales, por la influencia de los partidos, en especial Liberación Nacional.

22. Fernando Viquez Jiménez, *op. cit.*, pág. 39.

Pero, a nuestro juicio, esta forma de mediación no se queda, únicamente, en tal instancia de la actividad estatal. También funciona en el interior de las organizaciones sindicales del sector público, particularmente en instituciones descentralizadas, ya que la actividad estatal se concentra en el impulso de convenios colectivos dirigidos a otorgar algunos privilegios en materia de pensiones, salarios y otros beneficios. De modo que la acción sindical prácticamente se limita a organizar "la lucha" que posibilitará la obtención de dichas prebendas.

Esta forma de mediación ha posibilitado la incorporación de los intereses de las clases subordinadas al aparato estatal, a la par que ha sido una de las principales dinámicas que ha permitido la extensión del Estado. En este sentido ha creado las condiciones para una gestión pluralista, al mismo tiempo que ha llevado al reforzamiento del carácter perverso de esta relación (Estado-masas), el cual le otorga un sentido negativo a dicho proceso ya que obstaculiza una participación autónoma del pueblo en la toma de decisiones, y por lo tanto, un pleno desarrollo social.

La otra forma de privatización tiene que ver con las acciones que desarrollan sectores corporativos estatales y no estatales, empresas y hasta individuos, por reorientar las políticas sociales con el propósito de satisfacer sus intereses particulares. Sindicatos, colegios profesionales, empresas e individuos, hacen lo posible porque la gestión de las instituciones y políticas encargadas de producir servicios en los campos de la vivienda, distribución de tierras, atención de la salud, educación, etc., favorezcan sus intereses sectoriales y personales (23).

En resumen, estas formas de privatización van a condicionar el buen funcionamiento de la política social, con lo que de hecho se determina el éxito o el fracaso del ordenamiento democrático o, más precisamente, del principio de pluralismo de gestión.

En los años setenta, se favoreció la intensificación de los procesos de privatización de la política social. El predominio más acentuado de una lógica político-partidista propulsada por el sector socialdemócrata del PLN, el afán de algunos empresarios por reorientar las acciones de asistencia y bienestar social en función de la valorización de sus capitales, la lucha de los órganos gremiales por lograr que la institución satisfaga sus demandas sectoriales y mejore las condiciones de trabajo, le otorgan a esta política un carácter inestable que la va reduciendo a una crisis de gestión.

Nuevamente, el caso que resume de mejor forma la coincidencia de este conjunto de elementos de crisis es el de Asignaciones Familiares. En

23. En el caso de la política de vivienda, una investigación que detalla la manera particular como se da este proceso es la realizada por José Manuel Valverde, *op. cit.* En el caso de la salud, véase Ludwig Güendell, *Impacto de la política de estabilización económica en la política social: el caso de la CCSS*. Tesis de Maestría en Sociología, Universidad de Costa Rica, 1986. En la política de Asignaciones Familiares: Xinia Picado, "Información y descontrol en un programa público", en: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 11 (julio-diciembre, 1986). En la distribución de tierras, Rivera, *op. cit.*

efecto, la administración de este fondo estuvo definida por criterios político partidistas. La Unidad, pero fundamentalmente Liberación Nacional, lo instrumentaron para producir y reproducir sus bases sociales. Este último partido, por ejemplo, durante el gobierno oduberista desarrolló una estrategia claramente orientada a dirimir el conflicto y captar sectores sociales con el impulso de programas como los comedores escolares, la distribución de alimentos y el subsidio salarial. Algunos sectores de la Unidad, por su parte, intentaron utilizarlo durante la Administración Carazo (1978-82) para configurarla como partido de masas (24).

Además, sirvió para atemperar conflictos laborales como sucedió con la huelga general que protagonizó la FETRAL en Limón, para solucionar problemas financieros de otras instituciones de bienestar social e impulsar el plan de compensación social que se convirtió en un contrapeso de la política de estabilización del gobierno de Monge. Esta lógica ha llevado a una modificación del uso del fondo y a proporcionarle un carácter abigarrado (25).

Debe agregarse que esta peculiaridad de la política de Asignaciones Familiares, implicó también la carencia de sistemas de control y supervisión y la ausencia de un criterio técnico en la distribución del presupuesto. Lo que se explica por el uso discrecional que la ley le otorga a la administración de este fondo, y que lo convierte en la "caja chica" del Ejecutivo (26).

Por ejemplo, va a presentarse como hecho interesante el que desde su creación se hayan venido realizando modificaciones en la ley tendentes a incluir la financiación de un nuevo programa o institución, esto es, asignando los fondos sin atender a ningún criterio de planeamiento o estrategia de desarrollo social. Pero, además, cabe recalcar que al depender el uso de estos recursos de las decisiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, evidentemente los criterios que van a privar son de tipo político-partidista. La preocupación central va a orientarse hacia la creación de una base social para el partido, el precandidato o el candidato, más que a una resolución estructural del problema que se atiende. Esta "pervertida" forma de satisfacción de algunas necesidades básicas de la población trabajadora, puede ilustrarse con los siguientes hechos:

- 1) Durante la Administración Carazo, después de una fuerte crítica a la administración que hizo el gobierno de Oduber del Fondo de Asignaciones Familiares, se planteó como alternativa al "modelo paternalista y asistencialista" la incorporación de la comunidad organizada en las políticas que impulsaba esta instancia gubernamental. Resultó que uno de los requisitos básicos de la aplicación de dicha estrategia era la promoción y or-

24. Ludwig Güendell, "Crisis y reorganización del Estado costarricense: destrucción o reconstitución del Estado Social", en: Edelberto Torres Rivas *et al.*, *Costa Rica, crisis y desafíos*. San José: DEI-CEPAS, 1987.

25. *Ibid.*, pág. 71.

26. *Idem.*

ganización de la comunidad, por lo cual se presentó una fuerte pugna entre el PLN y el Partido Unidad. Mientras el primero boicoteaba las acciones que desarrollaba el gobierno, el segundo, aprovechando la clara posición de privilegio que le otorgaba el control del Ejecutivo, organizaba un cuerpo de promotores de su partido en el Ministerio de Cultura, denominado por esa administración de Promoción Humana, y llevaba a cabo una reestructuración en la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), en la cual se habían refugiado los militantes del PLN.

2) Como parte de esta política que impulsaban algunos sectores de la Unidad de crear un partido de masas que arrebatara su liderazgo al PLN se intentó una reforma, mediante una interpretación de la ley de Asignaciones Familiares, en la forma que se asignaban las pensiones del fondo no contributivo. Esta básicamente consistía en otorgarle a los comités locales en las comunidades la potestad de asignar las pensiones. Es evidente que ello tenía la intención de establecer canales que permitieran una comunicación directa entre el partido y las comunidades, a fin de crear una base social que fuera capaz de establecer los nexos entre una forma reconstituida de vincular las masas, un nuevo partido con matriz ideológica propia y un Estado en camino de su reestructuración (27).

3) Por otra parte, se van a financiar distintos programas en el campo de la vivienda, gobiernos locales, atención de menores, crédito a pequeños productores, etc., que no van a reunir los requisitos de control y planificación sino que se otorgarán de acuerdo a los criterios ya señalados. En este sentido, es revelador el informe que realizó la Contraloría General de la República de la investigación administrativo-financiera que llevara a cabo a mediados de los ochenta:

Mediante los estudios realizados se determinó que existe una deficiente asignación de los recursos del Fondo de Asignaciones Familiares, por cuanto el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no ha definido de manera clara, formal y escrita los lineamientos específicos que debe considerar la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares para la asignación de los recursos, ni dicha dirección ha establecido de manera formal y escrita las prioridades y políticas concretas sobre el particular.

La asignación de los recursos no se realiza en planes preconcebidos de corto, mediano y largo plazo, que tomen en consideración controles, evaluaciones y análisis de documentos referentes a los programas que son financiados con esos fondos.

Existe negligencia en cuanto a exigir el cumplimiento, por parte de las instituciones que reciben los recursos, de los requisitos o formalidades que deben llevar para hacerse acreedores a tal financiamiento, por lo que éste se otorga sin base técnica adecuada.

27. El planteamiento de este sector del Partido Unidad se adelantará así a proponer una salida a la crisis de la política social, distinta a la que promueven los neoconservadores.

No se racionaliza el monto de los recursos destinados al campo social, ni se efectúa una distribución que garantice el uso racional, eficiente, eficaz y económico de los recursos humanos y financieros.

No existe un reglamento, ni siquiera un manual de procedimientos, que indique el trámite administrativo que se debe seguir para efectuar la asignación de los recursos del fondo, y que defina las funciones y responsabilidades de las unidades participantes.

Existe carencia de información y de apoyo técnico del SIN (Sistema de Información Nutricional) hacia la OCAF (Oficina de Control de Asignaciones Familiares) en forma oportuna y exacta, no obstante ser esto primordial para la asignación de los recursos (28).

Los resultados de las irregularidades apuntadas por la Contraloría General de la República en el sistema administrativo de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, se pueden advertir con lo acontecido en el uso de los fondos que transfirió esta última institución a los gobiernos locales. En efecto,

...se determinó que de 13 de las asignaciones efectuadas a las municipalidades con recursos del fondo y seleccionadas para la realización del presente estudio, por un total de ¢54 millones (...) en todos los casos se proporcionaron recursos sin que previamente a dicha asignación, las municipalidades hayan presentado a DECAF proyectos de inversión y sus respectivos presupuestos, sino que tal y como se indica en el citado informe (...) el financiamiento se otorgó en forma improvisada sin estudios de respaldo.

Es más, el procedimiento utilizado para solicitar y asignar los fondos fue tan informal, que en algunos casos tanto la OCAF como ciertas municipalidades beneficiarias, no pudieron informar con exactitud o suministrar documento alguno que explicara las gestiones que se realizaron para la obtención de los recursos. En relación con algunas asignaciones efectuadas, tampoco se encontró en dichas dependencias documento alguno emitido por DESAF, o en su defecto OCAF, con el propósito de informar por escrito a la entidad beneficiaria, sobre lo que se presume que ciertos aportes, no obstante ser millonarios, se comunicaron verbalmente a las administraciones beneficiarias (29).

Una situación semejante ha ocurrido con los comedores escolares, los cuales han sido sujetos a fuertes críticas a raíz de los desórdenes administrativos que han sufrido desde su creación, hecho que ha llevado a los distintos gobiernos a plantearse la posibilidad de cerrarlos. En este caso ha sido particularmente interesante que tanto la extensión de sus servicios

28. Contraloría General de la República, *Primer informe de los resultados sobre la evaluación de la Dirección, Evaluación y Control de Asignaciones Familiares (DECAF)*. San José: Contraloría General de la República, 1985, pág. 32.

29. Contraloría General de la República, *Segundo informe de los resultados sobre la evaluación de DECAF*. San José: Contraloría General de la República, 1986, pág. 5.

como los obstáculos que han surgido para su cierre, han estado determinados por la política partidista. Así pues, como lo ha demostrado la investigadora Xinia Picado (30), se ha presentado una perfecta correlación entre las solicitudes de diputados de las distintas comunidades y la apertura de dichos centros de alimentación.

La política de distribución de tierras constituye otro buen ejemplo de lo importante que son los criterios políticos en la definición de la acción estatal en este campo. En otro estudio se analiza cómo la distribución de tierras se encuentra determinada por la participación de importantes dirigentes políticos liberacionistas (31).

c. Crisis de gobierno de las expectativas

En el esfuerzo por hallar niveles adecuados de satisfacción de las necesidades y demandas sociales, el Estado va construyendo un haz de expectativas en la población, las cuales redefinen su horizonte en términos del bienestar y su percepción de la naturaleza de la política estatal.

La concesión estratificada y diferenciada de los "servicios" a ciertos segmentos de la sociedad, origina una actitud generalizada que lleva a los individuos a confiar en la capacidad resolutoria que tiene el Estado respecto a los problemas de bienestar y a responsabilizarlo por su procura. Es precisamente esta concepción, inscrita en el sentido común del pueblo, la que hace posible la solidificación de los regímenes democráticos, pero, al mismo tiempo, es la que impide al Estado despojarse, de buenas a primeras y sin un amplio forcejeo, de su aparato de "bienestar".

Esta actitud, resultante de la manera como el pueblo procesa "lo estatal", dirige a un callejón sin salida: de un lado, tenemos a la población demandando al Estado que la política social no se recorte y que, por el contrario, se extienda y mejore; y de otro, a un Estado que ante la imposibilidad material de mantener una orientación social y evitar el conflicto sin profundizar la crisis fiscal, tiende a constreñir o readecuar el aparato de bienestar. Ello lo sitúa en una encrucijada, puesto que no puede restringir el gasto social al punto de que deteriore la credibilidad que el pueblo tiene en su capacidad de resolución.

En la década de los ochenta, el margen de maniobra que exhibió el Estado durante los setenta, se ha visto restringido y sus posibilidades de satisfacer las crecientes demandas populares, disminuidas; tal situación ha llevado a que las clases subalternas reclamen la preservación y mejoramiento de las distintas políticas sociales. Parece quedar claro que el Estado impulsó una forma de construcción de "lo social" que le ha resultado materialmente imposible de reproducir en esta década, fundamentalmente por dos razones: el crecimiento de las demandas y el esfuerzo por disminuir o no aumentar el gasto público.

30. Xinia Picado, *op. cit.*

31. Roy Rivera, 1987, *op. cit.*

De otro lado, tenemos que el pueblo ha procesado "lo estatal" de esa forma y "exige" una política social acorde con sus necesidades. Esto ha llevado a la multiplicación de las manifestaciones de descontento de parte de los sectores de la población que hacen uso de los "servicios" de la política social, así como de quienes se reproducen como trabajadores en las distintas instituciones que componen el aparato de bienestar.

Los movimientos populares por la tierra, por la vivienda, por el mantenimiento de los programas de salud y nutrición, por los servicios básicos, aumentaron y alcanzaron formas de organización inéditas. Baste recordar el movimiento barrial que se organizó en 1983 para protestar por el alza en las tarifas eléctricas, las marchas campesinas realizadas en el 86 y el 87 y las manifestaciones de madres, escolares y trabajadores de Asignaciones Familiares, en contra del recorte de los programas de comedores escolares.

De ese modo, el Estado ha encontrado un fuerte impedimento en la población para modificar el modelo de construcción de "lo social" que promovió hasta finales de los setenta. Esto ha confirmado además que, en la práctica, el proceso de deskeynesación del Estado, como lo ha llamado Buci-Glucksmann, no depende de un acto de voluntad vertical de la clase dominante ni de una simple transmutación en los esquemas o modelos del Ministerio de Planificación. Para ello se requiere de una alteración, no sólo del aparato del Estado y de la anterior forma estatal de "lo social", sino también —y esto pareciera ser determinante— del sentido común de la población. Significa, en otras palabras, recodificar "lo social" y, al mismo tiempo, impeler a las clases subalternas a asumir una nueva actitud ante el Estado y a pensarlo en términos distintos.

Sin embargo, algunas organizaciones de las clases subalternas ofrecen una denodada resistencia a las propuestas de supresión de la política social y se niegan a aceptar una reprivatización del Estado que desvanezca su contenido social. Todo ello, en el entendido de que hacerlo implicaría tirar por el suelo toda una historia de lucha popular y ampliar la desprotección del grueso de la población.

Este juego de demandas-respuestas y las dificultades sintomáticas que encuentra el Estado para reproducir su relación con la sociedad, en los mismos términos en que lo hizo hasta la década de los setenta, son los aspectos que nos llevan a pensar que la forma hegemónica vigente en los últimos treinta años, ha entrado en un franco proceso de crisis.

4. CRISIS DE LA FORMA HEGEMONICA

La relación Estado-sociedad que se construye fundamentalmente a partir de 1950, y que toma la forma de un proceso de difusión de la hegemonía y de democratización del Estado, ha encontrado, en esta década de los ochenta, claros límites para su reedición. La capacidad que poseía el Estado para producir el sustrato material sobre el cual se asienta la

organización del consenso, se ha visto considerablemente minada por las políticas restrictivas del gasto público que han sido exigidas por los organismos financieros internacionales, el pago de la deuda externa, la crisis fiscal y el predominio de una suerte de lógica del despilfarro en el aparato institucional. Esta disminución del margen de maniobra del Estado, ha dificultado las posibilidades de establecer pactos corporativos consistentes y permanentes.

Observamos que sus respuestas a las demandas de los distintos sectores sociales le han permitido mantener un frágil compromiso, el cual amenaza con resquebrajarse en cualquier momento. No obstante, se debe admitir que el manejo de la crisis de la forma hegemónica ha sido más efectivo en los últimos años de la Administración Arias que al iniciarse la década. En 1982 el Presidente Monge tomó la dirección de un aparato de Estado, financieramente inhabilitado para producir la base material del compromiso con los distintos segmentos corporativos.

Sin embargo, con los préstamos y donaciones de la AID, la reorientación de la política para Centroamérica de la Comunidad Económica Europea y el apoyo a ciertos programas de gobiernos, como el canadiense y el sueco, esta administración pudo restaurar, en parte, los términos del compromiso y, en los casos en que no pudo hacerlo, utilizó el expediente de la represión (32). A pesar de que se logró aquietar los clamores de las clases subalternas, el gobierno de Monge mostró, descaradamente, la existencia de una real crisis de dirección. Los sectores más conservadores del bloque en el poder, acuerpados por un gobierno de los Estados Unidos que tenía incidencia directa en algunas áreas de decisión del Estado costarricense, coquetearon con la idea de un golpe de Estado y con instaurar un régimen político menos keynesiano y más neoliberal.

Para 1986 encontramos un panorama distinto: un gobierno que consciente del deterioro que había sufrido el ordenamiento sociopolítico, se plantea restaurar la base material de la hegemonía y rescatar el consenso como forma de resolución del conflicto. De allí que sus propuestas de salida a la crisis, como veremos más adelante, delatan la preocupación por preservar un esquema hegemónico que garantice cierta desconcentración de la política. En resumen, podemos decir que la actual administración reconoce la existencia de una crisis política (de la forma hegemónica) que demanda urgente y sistemáticamente un tratamiento terapéutico; de lo contrario, se menoscabaría la "armonía social" y se pondría en peligro la democracia.

Como síntesis del apartado podemos decir que los cambios que un Estado de base keynesiana provocó en la estructura socioeconómica, pasaron a determinar la naturaleza y la forma de la "intervención" del Estado. En efecto, las modificaciones socioeconómicas que ha sufrido la sociedad

32. En relación a la política estatal durante el período presidencial de Luis Alberto Monge, véase Jorge Rovira, *Costa Rica en los años ochenta*. San José: Ed. Porvenir, 1987, págs. 57-182.

costarricense y que se expresan en la formación de grupos corporativos que se adicionan a los tradicionales, más la creciente evolución de las demandas, se vuelve sobre el Estado fijándole límites a su intervención. Este movimiento de bumerang es el que hace que se produzca una permanente tensión entre las demandas populares y la satisfacción de éstas, evidenciando la imposibilidad estructural del Estado de producir las bases de una práctica democrática *sin crisis*. Más bien, la crisis pareciera ser la forma de manifestarse esta tensión entre Estado y democracia. Y la política social, un modo por medio del cual se amortigüen las manifestaciones de dicha crisis.

5. ESTABILIZACION ECONOMICA Y POLITICA SOCIAL: HACIA LA REFUNCIONALIZACION DEL ESTADO SOCIAL

La crisis económica impuso límites objetivos al desarrollo que venía alcanzando la política social en los años setenta. Ahondó las dificultades para financiar los programas sociales, disminuyó el margen de posibilidades para adquirir financiamiento externo y redujo el poder adquisitivo de los ingresos al incrementar significativamente el costo de sus gastos. En aquellas instituciones que se financian fundamentalmente por medio de cuotas obrero-patronales, si bien en teoría incrementaron sus ingresos por los efectos de la inflación, en la práctica fue todo lo contrario, pues se elevó la mora patronal y disminuyeron las entradas al reducirse el número de empresas inscritas y la población empleada.

Por otra parte, la crisis, al deteriorar las condiciones de vida de amplias capas de la población, sobre todo de los sectores más empobrecidos, aumentó la presión social por lograr el acceso a bienes como la vivienda, que se alejaban cada vez más de las posibilidades económicas de dichos grupos. Asimismo, deterioró en general las condiciones de vida (alimentación, nutrición, vivienda, empleo), lo cual devino en el incremento de la demanda de servicios como comedores escolares, atención de la salud, educación, agua y alcantarillado, etc.

En resumen, la crisis no sólo reduce las posibilidades que tiene el Estado costarricense de resolver el conflicto social, sino que también provoca la profundización de éste. Ahora bien, estos límites a los que se ve expuesta claramente la política social, se dan además en un contexto internacional en el que no existen las condiciones para la búsqueda de recursos externos baratos, toda vez que no sólo es una crisis particular de nuestro país, sino que es también un momento de redefinición de la inserción de los países periféricos en el mercado mundial. Redefinición que obedece a la consolidación, a nivel del capitalismo mundial, del capital financiero (33).

33. Adherimos a la tesis de Samuel Lichstentein, "Notas sobre el capital financiero en América Latina", en: *Economía de América Latina*, CIDE, semestre No. 4 (marzo de 1980).

Sin embargo, la crisis no representa solamente la sobredeterminación del momento estructural; también expresa la redefinición de la correlación de fuerzas, y por lo tanto, la puesta en "cuestión" del proyecto político que logró predominar desde 1950. De modo que tampoco se puede concluir, entonces, que la crisis constituye un "agotamiento" de lo que existía. Los límites a los que se ve enfrentada la política social son relativos y dependen en gran medida de la manera cómo se expresen políticamente. Es decir, de la oposición que mantienen los portadores de dichos límites al crecimiento de la política social y a la dinámica del enfrentamiento que provocará, en consecuencia, la aplicación de la política.

Así, pues, la crisis viene a ser el resultado de una situación particular en la que salen a la superficie las contradicciones generadas por el sistema económico y político. La respuesta que el Estado le ha otorgado a la crisis se inscribe en el marco de las políticas de estabilización económica, las cuales se han formulado teniendo como base las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BIRF) y la Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos (AID).

La razón por la cual esto ha ocurrido así se encuentra en el carácter financiero que ha asumido la crisis —una de las características de la crisis es el crecimiento desproporcionado del endeudamiento externo y la incapacidad fiscal del país para hacerle frente—, lo que ha obligado al país a buscar nuevos recursos y renegociar la deuda. Ello ha determinado la participación del FMI, organismo que funciona como una auditoría del capital financiero internacional y que asegura la capacidad de pago de los deudores. Tradicionalmente, las "recetas" económicas que impulsa están dirigidas a contraer el consumo interno y estimular la producción para la exportación. La literatura reciente en materia de política económica plantea que en la actualidad estas políticas no tienen como única finalidad el alcanzar la estabilidad, sino que pretenden provocar un cambio "estructural", es decir, una reorganización de las bases sobre las que se ha organizado la economía.

Uno de los principales cambios que se propone es el retiro del Estado de la actividad económica y social, principalmente de la que desarrolla en el mercado laboral, y la redefinición de las políticas económicas en términos de la búsqueda de opciones de desarrollo que privilegien la producción para la exportación. Lógicamente, este planteamiento supone un cuestionamiento del carácter social que ha venido desarrollando el Estado costarricense, y por consiguiente de las políticas sociales.

Costa Rica estableció un convenio con el FMI que alcanzó a formalizarse en 1983, durante el primer año de gobierno de Luis Alberto Monge. En el gobierno de Rodrigo Carazo (1978-1982), se hicieron dos intentos de impulsar un programa de estabilización avalado por dicho organismo; sin embargo, ello no fue posible por cuanto los convenios nunca se cumplieron, debido a las contradicciones presentes en la política

económica. Posteriormente, se suscribieron otros dos convenios de contingencia en 1984 y 1986.

Básicamente, los acuerdos iban en el sentido de formular políticas dirigidas a disminuir el déficit del sector público, reducir la tasa de inflación y controlar el mercado de divisas, que en la administración anterior había quedado a merced del libre juego de la oferta y la demanda. Además, se negoció también con el Banco Mundial un convenio de ajuste estructural, así como ayudas y préstamos bilaterales con la AID, los cuales se estiman en 900 millones de dólares hasta el año 1988. Todos los acuerdos no sólo se han regido por el principio de condicionalidad cruzada, sino que se orientan también hacia los mismos objetivos: liberalizar la economía y reestructurar el Estado.

Ahora bien, la aplicación de la política de estabilización económica externa, no se ha encontrado al margen de la dinámica socio-política que se establece dentro del sistema político costarricense. De ahí que aun cuando ha sido una política de *shock*, como señala Rodríguez (34), austera en materia de política salarial, restrictiva desde el punto de vista crediticio, con efectos negativos en la calidad de los servicios que provee el Estado, etc., no ha constituido tampoco una política que impone un cambio radical en las reglas del juego. Por el contrario, ha transcurrido dentro de una concepción que postula la gradualidad en los cambios. Esta característica, sin duda alguna, ha permitido que se mantenga el desplazamiento del conflicto hacia el sistema político, lo cual no quiere decir que no se hayan presentado modificaciones significativas en esta práctica estatal. Es dentro de este marco que se ubica, necesariamente, el análisis de la política social.

En efecto, con la crisis, la política social adquiere centralidad. Las políticas de reestructuración del Estado que se dan en el contexto de la estabilización económica, se dirigen fundamentalmente a afectar las instituciones de bienestar y asistencia social, ya que estas no sólo son de las más deficitarias, sino las que observan mayores dificultades de administración. Dentro de las acciones reestructuradoras sobresalen la redefinición de las concepciones que fundamentaban las políticas, lo mismo que la reforma administrativa.

La década de los ochenta se presenta como el tope del proceso de ampliación del desarrollo de la política social. La crisis económica y el aumento de la demanda de respuestas en determinados conflictos, llevan al Estado a una pérdida de la capacidad de gobierno de la sociedad. No puede ampliar los programas sociales, porque hacerlo significaría agravar la crisis y aumentar la tensión de los sectores que propugnan por un desmontaje de la política social, pero tampoco puede desatender los reclamos populares y poner en peligro la "armonía social".

34. Ennio Rodríguez, "Costa Rica: inflación y crecimiento ante la crisis de la deuda externa", en: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 2 (1986), págs. 179-181.

Es el manejo de este dilema, el que ha llevado a sectores del PLN proponer e ir configurando una salida conciliatoria que no desdiga los logros del Estado social y que, por tanto, no haga caso omiso de las demandas de las clases subalternas, pero que tampoco reproduzca las prácticas abolicionistas del Estado y la política propuesta por los neoconservadores.

Por supuesto, tal salida ha sido posible, en buena medida, por la considerable inyección de fondos que realizó la AID dentro del marco de la ayuda tanto para el desarrollo social y económico, como para los programas de estabilización y recuperación. Con ellos se proponía, en lo económico:

Restaurar el crecimiento económico (...), promover el crecimiento económico por medio de programas que ayuden al desarrollo de nuevos productos de exportación, identificar nuevos mercados y atraer inversiones de capital adicionales.

Y en lo político:

Ayudar al gobierno a expandir los beneficios de la nueva prosperidad a un número mayor de ciudadanos, reforzar y fortalecer los aspectos claves de la democracia costarricense tales como el sistema educativo, judicial y cooperativo (35).

Sin embargo, es importante resaltar que no existe una coincidencia, en términos absolutos, entre la propuesta de desarrollo impulsada por la AID y la de dichos sectores liberacionistas, representados en el gobierno. Más bien, habría que pensar esta última como la resultante de la forma particular como se ha operacionalizado la primera, la cual ha llevado al establecimiento de un "intervencionismo bastardo" (36).

Como parte de esta nueva "estrategia conciliadora", surge la proposición de una reforma administrativa que tenga como cometido fundamental la refuncionalización del Estado. Esta busca constituirse básicamente en un medio para reformular el aparato estatal y restituir, bajo nuevas formas, el consenso.

A grandes rasgos, puede decirse que lo que se propone la reforma administrativa es una desconcentración de los servicios y una readecuación del aparato administrativo a partir de su racionalización, la cual consistirá en un aumento de la "capacidad gerencial" (capacidad para elegir la alternativa óptima), la reestructuración de la prestación de los servicios, la monetización de la gestión pública y la incorporación de mecanismos de mercado con el fin de aumentar el rendimiento del trabajo de los funcionarios (37).

35. *La República*, 10/7/88.

36. Gregorio Rodríguez, "Tendencias actuales del intervencionismo estatal y su influencia en los modos de la estructuración social", en: *Revista Española de Investigaciones Sociales*, CIS, 1985.

37. Ludwig Güendell, 1987, *op. cit.*, pág. 75.

Aparejado a lo anterior, se da una redefinición de las políticas públicas que pone énfasis en la participación comunitaria, principalmente en la fase de ejecución de la política, al igual que en la "privatización" de algunas áreas del Estado, mediante su traslado a ciertos sectores de la sociedad costarricense, organizados en cooperativas (38).

Esta estrategia racionalizadora, aun cuando no posee un perfil claramente definido, ha venido imponiéndose en las dos últimas administraciones en el ámbito de la política social. A nuestro juicio, las razones por las cuales esta estrategia se ha venido afirmando son las siguientes:

1) Representa una opción de resolución de la crisis del ordenamiento socio-político para algunos sectores empresariales, burocráticos y políticos vinculados con el Partido Liberación Nacional y, en menor medida, con el Partido Unidad Social Cristiana (39).

2) La dificultad de sobrepasar la tradición keynesiana de estructuración de la sociedad y el Estado, lo cual vuelve inviable la propuesta neoliberal tendiente a dismantelar el aparato estatal.

3) La resistencia opuesta por los distintos agentes vinculados directa o indirectamente con la política social, de forma independiente u organizada. Más específicamente nos referimos a los movimientos realizados por los beneficiarios de los servicios, las demandas organizadas de los trabajadores en general, la lucha de los empleados de las instituciones de bienestar social para que no se recorten los programas y las presiones de algunos empresarios que realizan sus capitales en el marco de la actividad estatal.

En términos concretos, esta fórmula de manejo de la crisis se expresa en una disminución del déficit fiscal que pasa de un 15% en 1981 al 1,5% en 1986, sin que ello haya representado un desmontaje del Estado (40).

En el campo de la política social, un caso que ilustra claramente los efectos de esta propuesta es el del Seguro Social.

La política de estabilización consiguió, en efecto, disminuir el déficit que presentaban las finanzas del Seguro Social. En 1982, todavía la institución mostraba un faltante en el Régimen de Enfermedad y Maternidad de 58 millones de colones. Sin embargo, ello representó una disminución con respecto al anterior de 87 millones de colones, es decir, en términos porcentuales, de 149%.

Para 1983 se supera totalmente esta relación deficitaria e incluso, se presenta un superávit de 100 millones de colones, el cual hace disminuir el déficit acumulado significativamente. Esta tendencia se va a mantener en los siguientes años.

Este notable mejoramiento en las finanzas del Régimen de Enfermedad y Maternidad se dio fundamentalmente, gracias a un significativo incremento en los ingresos, los cuales, después de sufrir una contracción del 90% en 1981, en virtud de la fuerte devaluación monetaria, se

38. *Idem.*

39. *Idem.*

40. Ennio Rodríguez, *op. cit.*

elevaron en un 52,8% en el año 1983, a causa, principalmente, del aumento en la cuota obrero-patronal. Los gastos, por otra parte, mantuvieron la línea descendente que se venía dando desde 1980, llegando a su punto más bajo en 1982, año en el cual se lograron aplicar las austeras medidas de estabilización. En los siguientes años, para el caso de los dos regímenes comienza a darse una línea ascendente que coincide con el comportamiento del gasto del sector público en general. Evidentemente, esto tiene su explicación en la reacción de distintos grupos sociales frente a la política de estabilización, que obligó a la dirigencia de la Caja a redefinir algunas de las medidas de contención del gasto que estaba impulsando. No obstante, también obedece al pago del servicio de la deuda externa, que en 1982 ascendía a 20 millones de dólares, al incremento del rubro: servicios personales, como consecuencia del pago de prestaciones legales a los trabajadores, los cuales hasta 1984 sumaban 1027 personas que se habían acogido al plan y al aumento salarial (41).

En general, el comportamiento del gasto social, si bien ha mostrado en ciertos momentos una tendencia a la disminución, tampoco ha presentado caídas drásticas, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Gobierno Central: Gastos Sociales (42)
1980 - 1985
(Porcentajes del PIB)

Año	%
1980	9,8
1981	7,9
1982	7,3
1983	20,8
1984	20,4
1985	19,4

Fuente: BID con base en cifras oficiales. Tomado de Ludwig Güendell y Roy Rivera: *Crisis y política social en Centroamérica: Tendencias y perspectivas*, Proyecto de Investigación, CSUCA, Mimeo.

Se observa entonces que la política social no se ha desmantelado, aun cuando el gasto no ha aumentado al mismo ritmo de las demandas sociales. Todo ello, gracias al impulso de algunas fórmulas reestructuradoras tales como la racionalización del gasto en todas las instituciones que conforman el "sector social" y que involucra la reducción de plazas vacantes; regulación de contrataciones y plazas nuevas; integración de los servicios ofre-

41. Ludwig Güendell, 1988, *op. cit.*, pág. 24.

42. Incluye educación, salud, seguridad social, vivienda y otros servicios sociales.

cidos por diferentes instituciones (especialmente en el caso de la salud); regulación y restricción de los mecanismos de financiamiento del gasto público; control, supervisión y evaluación de los recursos disponibles. Asimismo, al estímulo de programas de readecuación de las formas de prestación de los servicios, como es el caso del modelo de Capacitación y de la creación de Coopesalud en la Clínica de Pavas, impulsados por el Seguro Social.

Sin embargo, encontramos casos como el del Ministerio de Salud (43), en el que, contrariamente a esta tendencia racionalizadora, la institución creció. Así, sólo en el período que va de 1982 a 1985 se establecieron 150 nuevos puestos y centros de salud. No obstante, para 1986 esta propensión fue frenada por la reorientación que sufrió el gasto social en la Administración Arias. Esta,

...al verse imposibilitada de dar materialidad a su proyecto de política de la vivienda reorientó el 33% (del Fondo de Asignaciones Familiares) a engrosar el Banco Hipotecario de la Vivienda, lo cual desfinanció a una serie de instituciones como el Ministerio de Salud, Comedores Escolares, etc. No obstante, la resolución de tal problema (fue) mantener los programas aun cuando los gastos de operación se hayan restringido al máximo y localizar nuevos recursos que posibilitaran continuar con el desarrollo de éstos (44).

En el caso de la vivienda, la estrategia racionalizadora se expresa en la organización del "sector", la creación del BANVI y la delimitación de funciones de las instituciones involucradas en la producción de Servicio de Vivienda. Destaca, también, el Programa de Lotes con Servicios, mediante el cual se dota a los demandantes de vivienda de un predio urbanizado y de materiales de construcción, para que ellos edifiquen (45).

No obstante, esta reestructuración no ha significado una prestación adecuada de los servicios de política social; por el contrario, ha provocado el deterioro de la calidad de los mismos. También en este aspecto, las políticas de atención de la salud son un buen ejemplo. Por una parte, porque la reestructuración ha llevado a un inminente desmejoramiento de los servicios, el cual se refleja claramente en las diferentes áreas de las prestaciones médicas. En primer lugar, ha ocurrido una disminución significativa del personal médico y paramédico, resultado de la política de pago de las prestaciones legales. Sobre todo, esta reducción ha afectado el área hospitalaria, particularmente el personal encargado del equipo médico. En segundo lugar, esta política suspendió la compra de equipo mé-

43. Ministerio de Salud, *Memoria Anual, 1985*, pág. 22. Citado por Juan Jaramillo Antillón, *Los problemas de la salud en Costa Rica*. San José: Ministerio de Salud, 1984. Citado en Lynn Morgan, *op. cit.*, pág. 20.

44. Ludwig Güendell, *op. cit.*, pág. 71.

45. M. Aguilar-L. Gutiérrez, *Análisis de un programa de vivienda de interés social: lotes con servicios*. Heredia: UNA, Tesis de Licenciatura en Sociología, 1988.

dico y congeló la reparación del que venía operando. En tercer lugar, redujo el cuadro básico de 900 a 550 medicamentos (46).

Por otra parte, los servicios que ofrece el Ministerio de Salud, no han podido controlar eficientemente las enfermedades contagiosas que tienen su origen en el deterioro de las condiciones sanitarias de la población, de ahí que, algunas de aquéllas, hayan resurgido con mucho vigor en la actualidad (47).

La política de vivienda muestra los mismos síntomas a pesar de haber sido declarada, en la presente administración, como prioritaria; insinúa, una clara propensión el aumento de la insatisfacción de los demandantes de ese bien, ubicados en los sectores populares. Como bien se ha señalado en una reciente investigación, el programa de lotes con servicios no ha constituido una solución ya que la construcción de las casas generalmente no llega a su término, lo que obliga al beneficiario a requerir a las fuentes de crédito, la mayoría informales, lo que ha repercutido de manera negativa en las familias. Además, las construcciones no reúnen las condiciones mínimas para ser habitadas (48).

6. "REFUNCIONALIZACION" DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRACIA

Tal y como lo hemos analizado, con la estabilización económica se han venido dando pasos importantes hacia un proceso de refuncionalización del Estado Social en Costa Rica. Formando parte de él se ha identificado el impulso a una reestructuración de las instituciones de bienestar y asistencia social, que incluye la aplicación de una reforma administrativa y la redefinición de los modelos de prestación de servicios, dentro de lo que se ha citado: la participación comunitaria, las concepciones de política social, la privatización por medio de la cooperativización, entre otras. Todo esto dentro de lo que se ha denominado la estrategia racionalizadora.

Lógicamente, esta estrategia se ha construido en el marco de los convenios con el FMI, el Banco Mundial y la AID, lo cual significa que incorpora una parte sustancial de las demandas de dichos organismos. Sin embargo, lo representativo en el caso costarricense es que también, y esto se puede ver claramente en la política social, se han incorporado los reclamos de los sectores populares.

Asimismo, en lo que respecta al objeto de estudio del presente trabajo, es cierto que el deterioro de los servicios que prestan las instituciones ha sido considerable. Pero, es importante destacar que la orientación no se ha dirigido al desmantelamiento de las instituciones. Es cierto, como podrían argumentar algunos, que tal disyuntiva es irrelevante para el beneficiario

46. Ludwig Güendell, 1988, *op. cit.*, pág. 25.

47. Lynn Morgan, "Salud sin riqueza. El sistema de salud en Costa Rica bajo la crisis económica", en: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 14, ICAP, 1988.

48. M. Aguilar-L. Gutiérrez, *op. cit.*, págs. 158-165.

del servicio, sea un graduado de alguna universidad estatal que recibe el título pero que el nivel de su formación no se encuentra acorde con las exigencias del mercado, ni con sus expectativas, o sea un paciente de un hospital que ve agravada su enfermedad por un tratamiento inadecuado. ¡El mal, de todas maneras, ya se hizo! En términos sociales esto no es válido, pues no importa que la medicina social o la educación estatal se hayan deteriorado; lo importante es que la política social, con sus instituciones, siga funcionando. En otras palabras, que el símbolo, como expresión de la existencia de algo en común, se mantenga (49).

Recientemente, el Ministro de Planificación afirmó que:

...la racionalización del Estado no debe concebirse únicamente como un problema económico, sino que debe verse primordialmente como un problema político (50).

Indudablemente, esta afirmación alude directamente al problema de la democracia: cómo racionalizar sin evitar que el sistema político deje de servir como mecanismo resolutivo. En otros términos, cómo mantener la política.

A nuestro juicio, hasta el momento ello ha sido posible alcanzarlo manteniendo el aparato institucional dedicado a la mediación, dentro del cual la política social tiene un lugar prioritario. Debemos preguntarnos, sin embargo: ¿a qué política nos referimos? ¿Qué tipo de racionalización? Sin duda, la política reconstituida que se ofrece y el tipo de racionalización que se propone, no dejan de ser una estrategia defensiva que pretende conciliar los vientos neoconservadores con la construcción democrática. No representa la posibilidad efectiva de una socialización positiva del Estado, sino que más parece un intento de racionalizar los espacios políticos (51) de modo que se logre mantener "un intervencionismo estatal" que deje condiciones para la reconstitución del capitalismo, la cual a todas luces reclama un menor consumo, un mayor "ahorro" y un incremento de la inversión. En suma, como dice Habermas, representa el agotamiento de las energías utópicas, que en nuestro caso significa la renuncia a las "tendencias hacia el igualitarismo" (52).

49. Lechner define lo político como expresión simbólica y destaca su dimensión normativa. Véase, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madrid: Siglo XXI Editores S.A., pág. 31.

50. Otón Solís, *Discurso de apertura del Primer Congreso Nacional de Licenciados en Ciencias Económicas*. San José: MIDEPLAN, 1987, pág. 8.

51. Véase Ludwig Güendell, *La administración de las políticas sociales y las políticas de administración del conflicto social*, ponencia presentada al Seminario Paz, Democracia y Administración Pública en Centroamérica, ICAP, 1987.

52. Jürgen Habermas, "A nova intransparencia. A crise do Estado de Bemestar Social e o esgotamento de energías utópicas", en: *Novos Estudos*, CEBRAP, No. 18 (Setiembre 1987), pág. 108.

Anexo

Cuadro No. 1
Matrícula de primer nivel de enseñanza
por países. Según grupos de edad y año
Centroamérica: 1960-1984
(Tasas brutas de matrícula)

País	Grupos de edad	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Costa Rica	6-11	92,6	104,7	109,6	109,6	109,6	104,6	101,2	99,8	—
El Salvador	7-15	60,9	55,9	61,4	64,6	74,9	62,5	70,1	72,3	—
Guatemala	7-12	43,4	55,9	58,3	63,2	70,8	74,8	70,2	74,5	76,1
Honduras	7-12	67,9	75,8	87,3	87,5	95,3	93,9	99,3	100,5	—
Nicaragua	7-12	64,9	67,1	80,0	84,1	99,0	102,5	105,8	103,0	99,6

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, CEPAL, 1986.

Cuadro No. 2
Matrícula de segundo nivel de enseñanza
por países. Según grupos de edad y año
Centroamérica: 1960-1984

País	Grupos de edad	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Costa Rica	12-16	20,3	23,8	34,8	51,4	47,4	46,9	46,2	44,2	—
El Salvador	16-18	10,8	29,4	21,0	—	24,4	21,2	24,1	25,7	—
Guatemala	13-19	6,1	8,0	10,4	15,0	16,8	17,3	16,4	16,6	—
Honduras	13-17	7,4	9,5	13,7	16,3	29,9	—	32,3	31,7	—
Nicaragua	13-17	7,3	13,4	20,9	28,0	42,6	40,4	40,0	43,8	43,4

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, CEPAL, 1986.

Cuadro No. 3
Matrícula de tercer nivel de enseñanza
por países. Según año
Centroamérica: 1960-1984

País	Grupos de edad	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Costa Rica		4,9	5,0	9,8	17,3	21,0	21,5	21,0	20,4	—
El Salvador		1,1	1,6	3,3	7,4	4,3	6,6	—	—	—
Guatemala		1,6	2,1	3,8	5,2	8,4	—	7,4	—	—
Honduras		1,0	1,1	2,3	4,6	8,5	9,2	9,7	9,7	—
Nicaragua		1,2	2,3	5,5	4,1	14,1	13,2	12,3	12,8	—

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, CEPAL, 1986.

Cuadro No. 4
Costa Rica: Indicadores del Estado de la Salud: 1963, 1973, 1980-1982

Indicadores	1963	1973	1980	1981	1982
Esperanza de vida al nacer	65,6 a/	71,4 b/	72,6	73,2	73,7 c/
Tasa de mortalidad general 1/	8,3	5,2	4,1	3,9	3,9
Mortalidad según grupos de causas 2/: Porcentajes					
Enfermedades del aparato circulatorio	9,1	22,0	25,3	25,3	27,9
Tumores	9,5	12,6	16,7	17,5	19,2
Accidentes	4,1	8,8	13,3	10,9	10,6
Enfermedades del aparato respiratorio	11,5	10,4	10,2	9,0	8,9
Enfermedades infecciosas, parasitarias y del aparato digestivo	27,0	19,0	8,4	8,2	8,1
Enfermedades propias de la primera infancia	10,7	6,2	5,9	6,3	6,9
Malformaciones congénitas	1,8	2,5	3,3	3,8	3,9
Enfermedades del sistema nervioso, trastornos mentales y órganos de los sentidos	5,1	2,9	2,3	2,4	2,7
Todas las demás	21,2	15,6	14,6	16,5	11,8
Tasa de mortalidad infantil 3/					
Neonatal 4/	69,8	44,8	19,1	18,1	18,8
Residual	23,4	20,8	—	10,7	11,0
	46,4	24,0	—	7,4	7,8

a/ Período 1960-1965. b/ Período 1970-1975. c/ Período 1980-1985.

1/ Por cada mil habitantes. 2/ Según su orden de importancia en 1982. 3/ Muertes de menores de un año por cada mil nacimientos.

4/ Muertes de menores de un mes por cada mil nacimientos.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. Anuarios estadísticos de Costa Rica: 1963 y 1973. Ministerio de Salud. Memorias anuales: 1981-1983. San José, Costa Rica. Tomado de: Adrián Rodríguez. *El gasto público en salud y su impacto en la distribución familiar: Costa Rica, 1982*. Documento de trabajo No. 100. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Dic. 1986.

Cuadro No. 5
Gastos: públicos, en salud y de la CCSS 1981-1985
 (En millones de colones, términos constantes)

Año	Gasto Público	Incremento Anual	Gasto Salud	Incremento Anual	Gasto CCSS	Incremento Anual
1981	14.536,7	-22%	2.037,1	-28,9%	1.725,9	-26,1%
1982	10.986,9	-24%	1.386,0	-29,7%	1.218,5	-26,6%
1983	13.695,2	25%	1.565,4	12,9%	1.320,9	8,4%
1984	15.737,2	15%	1.963,3	25,0%	1.526,7	15,5%
1985	17.888,8	14%	2.107,7	7,3%	1.733,2	13,5%

Fuente: CCSS 1986. Gerencia División Financiera. *Plan Financiero Maestro 1987-1991*. Tomado de Lynn Morgan, "Salud sin riqueza", en: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 14, 1988.

Anexo No. 1
Costa Rica: Indicadores de la utilización de servicios médicos y disponibilidad
de recursos, según tipo de servicio e institución, por año.
—Cifras absolutas y relativas—

	1965	1973	1979	1980	1981	1982
Número de consultas:						
Per cápita	1,5	2,7	3,5	3,6	3,6	3,4
Total (miles)	2.155,9	5.047,3	7.544,5	7.914,7	8.151,9	8.009,8
Distribución Relativa:						
Caja Costarricense del Seguro Social 1/	55,9	77,1	88,5	87,9	88,2	85,0
Ministerio de Salud 2/	42,2	21,9	11,2	11,9	11,6	14,7
Sector Privado 3/	1,9	1,0	0,3	0,2	0,2	0,3
Días de internamiento:						
Por cada mil habitantes	1.196,1	1.056,8	977,1	952,6	913,6	884,0
Total (miles)	1.750,0	1.978,1	2.116,3	2.112,6	2.074,4	2.054,7
Distribución Relativa:						
Caja Costarricense de Seguro Social	8,1	9,0	92,6	93,2	93,2	93,5
Ministerio de Salud	89,5	88,1	6,1	5,6	5,7	5,4
Sector Privado 4/	2,4	2,9	1,3	1,2	1,1	1,1
Egresos Hospitalarios:						
Por cada mil habitantes	106,3	112,3	120,2	120,7	119,2	118,3
Total (miles)	155,6	210,1	260,4	267,6	270,6	274,9
Distribución Relativa:						
Caja Costarricense de Seguro Social	11,5	24,9	91,1	91,6	91,9	92,1
Ministerio de Salud	87,7	68,8	5,1	5,0	5,0	4,9
Sector Privado	5,8	6,2	3,8	3,4	3,1	3,0

Camas de Hospital:						
Por cada mil habitantes	4,3	3,9	3,5	3,4	3,3,	3,3,
Total	6.246,0	7.359,0	7.502,0	7.570,0	7.583,0	7.702,0
Distribución Relativa:						
Caja Costarricense de Seguro Social	8,2	20,5	91,4	91,5	91,3	91,9
Ministerio de Salud 4/	87,0	75,3	75,3	6,6	6,8	6,5
Sector Privado	4,8	4,2	4,2	1,9	1,9	1,6
Recursos Físicos:						
Hospitales	33 a/	33	—	32	—	32
Clínicas de la CCSS	nd	69 b/	—	94	—	107
Centros rurales de asistencia	16 a/	9 b/	—	5	—	6
Centros de Salud	7 a/	56 b/	—	78	—	81
Puestos de Salud	—	61 b/	—	360	—	385
Unidades móviles odontológicas	—	6 b/	—	63	—	64

1. Incluye consultas de: medicina general, especialidades, urgencias, odontología y otras profesiones (psicólogos, enfermeras, dietistas, etc.).
2. Incluye consultas de: medicina general, crecimiento y desarrollo (niño sano); pediatría y escolares; pre y post natal; psiquiatría, antivenéreas; antituberculosos y lepra; planificación familiar y ginecología; adontología sanitaria y otros servicios de medicina preventiva que se brindan por medio de las distintas unidades médicas del Ministerio.
3. De 1979 en adelante considera únicamente las consultas que se brindaron en la Clínica Bíblica; para los años 1963 y 1973 se consideran además los servicios brindados en los hospitales de la Compañía Bananera de Costa Rica, que en 1977 son traspasados a la CCSS.
4. De 1979 en adelante se consideran los servicios de hospitalización brindados en las Clínicas Bíblica, Católica y Santa Rita; en 1963 y 1973 también se consideran los servicios que brindaron los hospitales de la Compañía Bananera de Costa Rica, traspasados a la CCSS en 1977.

a/ corresponde a 1967; b/ Corresponde a 1975.

Fuentes: Caja Costarricense de Seguro Social. *Anuarios estadísticos 1979-1982.* Dirección Técnico Actuarial y de Planificación Institucional; CCSS; San José, Costa Rica. —Caja Costarricense de Seguro Social. *Memorias anuales 1979-1982;* CCSS; San José, Costa Rica. —Dirección General de Estadística y Censos: *Anuarios estadísticos de Costa Rica: 1965 y 1973;* San José, Costa Rica. —Ministerio de Salud, *Anuarios 1973, 1979-1982.* Unidad Sectorial de Planificación del Ministerio de Salud. San José, Costa Rica. Edgar Briceño, et. al. Tomado de: Adrián Rodríguez. *El gasto público en salud y su impacto en la distribución del ingreso familiar,* Documento de trabajo No. 100, Dic. 1986.

Anexo No. 2
Costa Rica: forma de servicio sanitario de la población que habita
en viviendas particulares, según región. 1963, 1973 y 1988
(Miles de personas y porcentajes)

Forma de Servicio Sanitario	1963			1973		1983	
	Total	Urbano	Rural	Total 2/	Total	Urbano	Rural
Cifras absolutas							
Total 1/	1.319,9	451,9	868,0	1.853,4	2.345,9	1.215,6	1.130,3
Conectado a red de alcantarillado	149,8	146,1	3,7	245,2	642,0	642,0	—
Tanque séptico	206,3	134,6	71,7	521,7	919,8	448,3	471,5
Otro 3/	622,7	164,2	458,4	885,5	752,2	122,4	629,7
No tienen	341,1	7,0	334,2	220,9	32,0	3,0	29,1
Cifras Relativas							
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Conectado a red de alcantarillado	11,4	32,3	0,4	18,2	27,4	52,8	0,0
Tanque séptico	15,6	29,8	8,3	28,2	39,2	36,8	41,7
Otro 3/	47,2	36,3	52,8	47,8	32,1	101,1	55,7
No tienen	25,8	1,6	38,5	10,8	1,3	0,3	2,6

1/Incluye solamente las personas que habitan en viviendas particulares. 2/No se encuentra la información disponible para área urbana y rural. 3/ Principalmente excusado de hueco.

Fuente: Censos Nacionales de Vivienda de 1963 y 1973, y Encuesta de Gasto Público Social, enero 1984.
 Tomado de: Pablo Sauma, *op. cit.*

Anexo No. 3

Costa Rica: forma de obtención de agua de la población que habita en viviendas particulares, según región. 1963, 1973 y 1983

(Miles de personas y porcentajes)

Forma de obtención de agua	1963			1973		1983	
	Total	Urbano	Rural	Total 2/	Total	Urbano	Rural
Cifras absolutas							
Total 1/	1.319,0	451,9	868,0	1.853,4	2.345,9	1.215,6	1.130,3
Conectado a red de alcantarillado	887,0	443,0	444,1	1.434,5	1.826,1	1.193,2	632,8
Particular	756,0	369,9	368,1	1.271,6	1.741,2	1.153,9	587,3
Compartida	131,0	73,0	58,0	—	—	—	—
Pozo	90,4	1,5	88,9	155,5	276,1	5,1	271,0
Otros 3/	342,5	7,5	335,0	263,3	243,7	17,3	226,5
Cifras Relativas							
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Por cañería	67,2	98,0	51,0	77,4	77,8	98,2	56,0
Particular	57,3	81,8	44,5	68,6	74,2	94,9	52,0
Compartida	9,9	16,2	6,7	8,8	3,6	3,3	4,0
Pozo	6,9	0,3	10,2	8,4	11,8	0,4	24,0
Otros 3/	25,9	1,7	38,6	14,2	10,4	1,4	20,0

1/Incluye solamente las personas que habitan en viviendas particulares. 2/No se encuentra la información disponible para área urbana y rural. 3/ Principalmente río o quebrada.

Fuente: Censos Nacionales de Vivienda de 1963 y 1973, y Encuesta de Gasto Público Social, enero 1984.

Tomado de: Pablo Sauma Fitt. *Impacto redistributivo del subsidio generado en los programas estatales de agua potable y alcantarillado en 1982*. Documento de trabajo, No. 99. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, 1988.

En los últimos cuarenta años, la sociedad costarricense ha pasado por un relativo proceso de democratización en el plano político. Ahora bien, ¿por qué Costa Rica ha logrado mantener este sistema, en un contexto centroamericano donde la característica ha sido el autoritarismo y la violación de los derechos humanos? y, ¿cuáles son sus perspectivas a corto y mediano plazo? Contestar estas preguntas implica comprender el significado de la democracia en este país (en qué consiste), la determinación de sus bases histórico-sociales y el señalamiento de las tendencias de cambio observables. Los trabajos contenidos en este libro son un intento de avanzar en la respuesta a tales preguntas, sin pretender contemplar, por supuesto, toda la gama de matices presentes en el proceso político costarricense.