



Desafíos políticos de la Costa Rica actual

Jorge Rovira Mas • Editor



Desafíos políticos de la Costa Rica actual

Jorge Rovira Mas • Editor



320.972.86

R875d Rovira Mas, Jorge, 1950-

Desafíos políticos de la Costa Rica actual / Jorge Rovira Mas, editor; Rovira Mas Jorge [y otros diecisiete]. –Primera edición digital.– San José, Costa Rica: Editorial UCR, 2020.

1 recurso en línea (xix, 318 páginas): 2 ilustraciones en blanco y negro, gráficos a color, archivo de texto, PDF, 2.7 MB.

ISBN 978-9968-46-882-4

1. COSTA RICA – POLÍTICA Y GOBIERNO. 2. REFORMA TRIBUTARIA – COSTA RICA. 3. COSTA RICA – POLÍTICA SOCIAL. 4. COSTA RICA – POLÍTICA ECONÓMICA. 5. PARTIDOS POLÍTICOS – COSTA RICA. 6. CORRUPCIÓN POLÍTICA – COSTA RICA. I. Rovira Mas, Jorge, 1950- , editor. II. Título.

CIP/3540

CC.SIBDI.UCR

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

Primera edición impresa: 2007.

Primera edición digital (PDF): 2020.

Editorial UCR es miembro del Sistema Editorial Universitario Centroamericano (SEDUCA), perteneciente al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

Revisión filológica y corrección de pruebas: *Jorge Rovira M.* • Diseño y diagramación: *Everlyn Sanabria R.* Diseño de portada: *Boris Valverde G.* • Realización del PDF y control de calidad de la versión digital: *Alejandra Ruiz B.*

© Editorial de la Universidad de Costa Rica. Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción de la obra o parte de ella, bajo cualquier forma o medio, así como el almacenamiento en bases de datos, sistemas de recuperación y repositorios, sin la autorización escrita del editor.

Edición digital de la Editorial Universidad de Costa Rica. Fecha de creación: junio, 2020.

Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

Apdo. 11501-2060 • Tel.: 2511 5310 • Fax: 2511 5257 • administracion.siedin@ucr.ac.cr • www.editorial.ucr.ac.cr

ÍNDICE

PRÓLOGO	viii
---------------	------

INTRODUCCIÓN	xiv
--------------------	-----

PRIMERA PARTE

¿Por qué no logramos la aprobación de un pacto fiscal?

- A modo de preámbulo 3
Manuel Barahona Montero
- ¿Por qué no logramos la aprobación
del Plan Fiscal? Consideraciones
históricas y políticas 9
Luis Guillermo Solís Rivera
- ¿Por qué no aprobamos el Pacto Fiscal? 21
Jorge Cornick

SEGUNDA PARTE

Transformaciones en las funciones y en la institucionalidad del Estado

- Notas sobre las tendencias recientes en la
evolución del Estado costarricense 47
Mayela Cubillo Mora
- El reto de construir una interpretación
común acerca del Estado deseable 59
Juliana Martínez Franzoni

TERCERA PARTE

**Prioridades de la política económica y social:
¿Estabilidad, crecimiento o distribución?**

- A manera de exordio 79
Eugenia Molina Alfaro
- ¿Políticas económicas o sociales? Falsos dilemas y condiciones para superarlos 87
Jorge Guardia Quirós
- Dos décadas de desacertada política macroeconómica 95
Juan Manuel Villasuso Estomba

CUARTA PARTE

Una ciudadanía en fuga: El distanciamiento de los electores de las urnas y de los partidos políticos

- El sistema de partidos en devenir 109
Jorge Rovira Mas
- Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan? 137
Marco Vinicio Fournier Facio
- Partidos políticos y lealtades partidarias en Costa Rica: Erosión y cambio 149
Fernando F. Sánchez Campos

QUINTA PARTE

Representación política y reformas electorales: Cambios necesarios

- Una nota introductoria 173
Gerardo Hernández Naranjo

- La representación política:
¿En crisis o en transición? 177
Manuel Rojas Bolaños
- Reformas electorales 193
Constantino Urcuyo Fournier

SEXTA PARTE

El financiamiento público y privado de los partidos políticos: Posibles reformas

- Palabras previas 211
Ciska Raventós Vorst
- El financiamiento de los partidos políticos:
Cuestiones ineludibles en su debate 217
Kevin Casas Zamora
- El financiamiento a los partidos políticos
en Costa Rica: Rasgos del desarrollo
histórico de su marco normativo y
propuestas para su modificación 233
Gerardo Hernández Naranjo

SÉTIMA PARTE

Corrupción, ética de la política y construcción de lo público

- Élite políticas y corrupción 257
Ciska Raventós Vorst
- Ética, política y sociedad 273
Gerardo Mora Burgos
- Ideología de lo público y ética de la política ... 293
George I. García

Sobre los contribuyentes 311

PRÓLOGO

UNA UNIVERSIDAD PÚBLICA Y UNA REFLEXIÓN RESPONSABLE

Costa Rica se encuentra en una coyuntura difícil. Nos preocupamos, pero no podemos darle la espalda a la esperanza.

El año pasado, el 2005, fue un año preelectoral en el país, un año en el cual el gobierno del presidente Pacheco fue concluyendo su periodo y los partidos políticos desarrollaron su campaña orientada a conseguir votos suficientes para alcanzar el poder.

El Presidente de la República de entonces finalizó su período en medio de una crisis legislativa, del Plan Fiscal no aprobado y de un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana en el ojo de la tormenta, y se adoptaron algunas medidas en torno a un nivel de corrupción que a todas luces había traspasado los límites políticos de cualquier tolerancia.

En los últimos años de este periodo tres ex presidentes de la República han sido grandemente cuestionados, mientras el Premio Nobel de la Paz, el Dr. Óscar Arias Sánchez, obtuvo su reelección presidencial y asumió un segundo mandato a la cabeza del Partido Liberación Nacional para los años 2006-2010. La oposición –como por mucho tiempo se llamó a la coalición de fuerzas que fundaron el Partido Unidad Social Cristiana y que se han expresado por medio de este partido– experimentó un fuerte revés. Y el

Partido Acción Ciudadana dio una nueva sorpresa, en esta oportunidad no solo con el número de diputados obtenidos sino, y sobre todo, con el amplio respaldo electoral del que fue objeto para la presidencia en la persona del M. Sc. Otón Solís. De cualquier manera, todos han estado prometiendo mucho y se han tratado de posicionar frente a sus rivales en la lucha por el poder del Estado.

La situación del país en términos, por mencionar apenas algunos temas, de pobreza, desigualdad, inseguridad ciudadana, corrupción, fracasos en el ámbito económico, xenofobia, relaciones internacionales y gobernabilidad, convoca al análisis cuidadoso y bien fundamentado de esta realidad, pero al mismo tiempo llama a realizar propuestas y a ampliar los horizontes.

Nuestro tiempo es tiempo de reflexión, de críticas fuertes al *statu quo*, pero también de arriesgarse a plantear escenarios de futuro acordes con las mejores tradiciones y valores que han hecho de la sociedad costarricense una comunidad reconocida y respetada en el ámbito internacional. Tiempo de expectativas por cumplir.

La Universidad de Costa Rica –lo he reiterado en múltiples ocasiones– no ha permanecido, ni puede hacerlo, al margen del contexto social que la rodea y del cual forma parte sobresaliente. Como conciencia lúcida de la patria –*lucem aspicio* reza nuestro lema– debe abrir surcos y señalar caminos. Debe auspiciar la polémica, exponer sus puntos de vista, analizar en diálogo y recomendar las que estimemos puedan ser las mejores alternativas.

Lo debe hacer por sí misma y como parte del Consejo Nacional de Rectores –CONARE– que, en este momento más que nunca, apuesta por un Sistema de Educación Superior Pública formado por las cuatro universidades estatales (la Universidad Nacional, el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad Estatal a Distancia junto con la nuestra) y con una creciente y sólida articulación con la enseñanza parauniversitaria (colegios universitarios, Instituto Nacional de

Aprendizaje, Escuela Centroamericana de Ganadería y otras instancias más).

Como institución y como parte de dicho sistema, la Universidad de Costa Rica defiende su derecho a opinar, a disentir y a proponer, y a luchar por una ética y por unos valores políticos adecuados que garanticen el progreso moral y material de la sociedad costarricense.

Para la Universidad de Costa Rica cumplir 66 años, ser una Universidad pionera y madura, ostentar el título de institución benemérita de la educación y la cultura de Costa Rica y el haber optado por constituirse en un espacio académico crítico, humanista, responsable y de alcance nacional (con sedes y recintos a lo largo y ancho del país), nos aporta la ventaja del conocimiento, de la credibilidad que otorga el trabajo cumplido y de la experiencia que surge de un continuo impacto e influencia sobre nuestra sociedad y sus comunidades.

Como institución de enseñanza superior hemos participado en la formación de miles de profesionales que, como una red inmensa de posibilidades, han contribuido con el desarrollo del país. Hemos generado una gran cantidad de conocimientos científicos, tecnológicos y artísticos; nos hemos volcado sobre el sector externo para propiciar una labor conjunta con instituciones, empresas y organizaciones locales a fin de elevar y mejorar la calidad de vida de todos los costarricenses.

Este trabajo sistemático, responsable, creativo, interdisciplinario e interinstitucional permite acercarse a la realidad, diagnosticarla y actuar sobre ella. Permite abrir y despejar nuevos y positivos caminos.

En este marco de principios, de logros, de orientaciones, pero también de compromisos y de sentido de responsabilidad a partir de la que constituye la misión de la Universidad de Costa Rica, es que el Instituto de Investigaciones Sociales se planteó la necesidad de abrir un foro de reflexión sobre los desafíos políticos de la Costa Rica de nuestros días, a cargo del Dr. Jorge Rovira Mas y de un grupo de académicos que durante los últimos años han reflexionado y debatido sobre

distintos asuntos de la mayor trascendencia social y política para nuestro país.

El Instituto de Investigaciones Sociales se preocupa y se ocupa de los retos políticos actuales, pero lo lleva a cabo con una visión de futuro en la cual la esperanza otea el horizonte, estimula el pensamiento y sugiere cursos de acción. Interesa el balance pero, sobre todo, convoca a tener una perspectiva que aliente los cambios necesarios y la voluntad para concretarlos.

Esta actividad de proyección pública contó con la participación de numerosos intelectuales, profesores universitarios de instituciones públicas, algunos de ellos académicos de dos o más centros de educación superior.

El conjunto de académicos proviene de las áreas de Ciencias Sociales y de Artes y Letras. La interdisciplinariedad habla un mismo idioma desde visiones diferentes. La economía, la sociología, la historia, la psicología, la administración pública, el derecho, la filosofía se desgranaban en especialidades, maestrías y doctorados provenientes de Europa, Estados Unidos y América Latina, todo lo cual diversifica y enriquece las perspectivas y los argumentos.

Los catorce académicos y cuatro académicas, la mayor parte catedráticos, que participaron en el debate y en la elaboración de este libro, han tenido enriquecedoras experiencias, no solo dentro de la propia Universidad de Costa Rica sino también fuera de ella. Hay entre ellos docentes que son o han sido directores de escuelas universitarias, de centros e institutos de investigación, de programas de posgrado, consultores de organismos internacionales, contribuyentes a las investigaciones que patrocina el Programa Estado de la Nación, ex ministros, diputados, ex presidentes del Banco Central de Costa Rica y el actual vicepresidente de nuestro país. Varios se han hecho acreedores a reconocimientos prestigiosos como el Premio Jorge Volio, el Cleto González Víquez de historia nacional, e internacionales originados en la Unión Europea.

El texto, dividido en siete partes, reúne una serie de ensayos que reflexionan sobre las “desacertadas políticas macroeconómicas”, la falsa dicotomía entre políticas económicas y sociales y sus prioridades (tercera parte), luego de un análisis del por qué no se aprueba aún el Pacto Fiscal (primera parte) y de un planteamiento sobre las tendencias recientes en la transformación del Estado y el reto de construir una interpretación común del “Estado deseable” (segunda parte). La cuarta y quinta nos muestran una preocupación por el devenir de los partidos políticos, por el abstencionismo y la indiferencia de la ciudadanía a participar en la política, y plantean el crucial tema de la representación y la necesidad de llevar a cabo reformas electorales. Las dos últimas partes se encuentran dedicadas al financiamiento de los partidos políticos, y a la ética de la política y su opuesto: la corrupción.

El poder político, la situación económica, la ética en la vida pública, la crisis fiscal, la inestabilidad y la ingobernabilidad, los partidos políticos y su desgaste, el debilitamiento de algunas instituciones de nuestra democracia representativa y la lucha contra la corrupción, son temas los cuales, lamentablemente, llevan años en la palestra, muy a menudo sin que se les preste toda la atención esmerada que merecen y con la que es indispensable enfocarlos hoy de un modo actualizado y responsable, y con una visión de futuro.

Este balance de la situación que nos entrega el Instituto de Investigaciones Sociales de nuestra universidad en torno a *los desafíos políticos actuales de Costa Rica* constituye una contribución que propicia la reflexión, enriquece el debate y sirve de insumo —eso esperamos— para una toma de decisiones seria y muy conciente de todas las implicaciones de lo que se encuentra en juego en la realidad costarricense de nuestros días.

Desde la Universidad Pública queremos cumplir nuestra función crítica y esclarecedora en la construcción del futuro de la sociedad costarricense y aportar a ello.

He aquí una muestra de lo que la reflexión conjunta puede producir, y aunque es inevitable que algunos de los datos y de los análisis produzcan malestar, no me cabe duda de que las ideas y las recomendaciones de las compañeras y de los compañeros universitarios abren una luz a la esperanza.

Dra. Yamileth González García
Rectora UCR

INTRODUCCIÓN

La democracia de Costa Rica es una democracia sólida. La inmensa mayoría de los costarricenses, a tenor de lo señalado por muy diversas encuestas originadas en fuentes nacionales e internacionales de reconocido prestigio académico, la prefieren como régimen político. No existen en la actualidad actores antisistema. Pero esto no quiere decir que se trate de una institucionalidad plenamente moderna y redondeada, ni tampoco que su sistema político carezca de problemas. Más aún, lo que sí puede afirmarse con certidumbre es que tanto aquella como este se encuentran en la actualidad ante la presencia de numerosos desafíos.

Para empezar, nuestra institucionalidad se ha remozado muy poco por ya largas décadas. El sistema de representación, en términos territoriales y de población, se encuentra obsoleto, si se le analiza a la luz de las transformaciones que ha venido experimentando el conjunto de la sociedad a lo largo del último medio siglo. Con el sistema electoral en su versión actual, ese con el cual contamos para traducir los votos en escaños mediante el cociente y el subcociente, pasa otro tanto. Nuestro país sigue encontrándose en la lista de los regímenes democráticos, cada día menos numerosos, que no disponen del expediente de la reelección inmediata de los congresistas, de manera de estimular por esta vía la profesionalización de la política parlamentaria y su calidad. La normativa sobre el financiamiento de la política y su efectiva aplicación se ha visto enfrentada a insistentes acciones ilegales que han quedado impunes

y frente a las cuales los mismos concernidos las asumen como algo normal de la vida pública. La eficacia de la Asamblea Legislativa para abordar temas fundamentales para el desarrollo del país y llegar a resoluciones en tiempo razonable es otro déficit reconocido, con el consiguiente descrédito de la institución.

Por otra parte, si de actores se trata, los partidos políticos no son en realidad instituciones permanentes, serias, que trabajan día con día, con cierto grado de institucionalización en el nivel nacional, por la producción de pensamiento y programas de acción, por la capacitación política de los ciudadanos y por la formación de líderes. Son ante todo —como mucho se ha repetido— maquinarias sin alma ideológica que despiertan a poco menos del año y medio que precede a las elecciones para dar cabida a la competencia por los puestos de elección popular, revivir lealtades y reorganizarse únicamente con vistas al nuevo evento electoral. Tan pronto este culmina se vuelven a difuminar. El descrédito de los políticos es otra nota reiterada desde hace mucho, pero ahora más fuerte aún, habida cuenta de los casos de corrupción publicitados por los medios de comunicación social en años recientes, las figuras en ellos involucradas, la magnitud y la significación de los hechos, y la influencia que esto ha ejercido en el sentimiento moral de la colectividad y en la conciencia ciudadana.

A todo lo anterior se añaden las circunstancias que ha estado viviendo nuestra sociedad desde hace un par de décadas, pero de manera más intensa en los últimos dos lustros. Un tiempo de cambio en el *estilo nacional de desarrollo*. Este se ha ido decantando, sin prisa pero sin pausa, a favor del mercado y del debilitamiento del Estado intervencionista y benefactor que se gestó entre 1950 y 1980. La pobreza se mantiene estancada, a pesar de los ingentes recursos que se le dedican. La desigualdad ha venido creciendo de la mano con el incremento sobresaliente del producto y la riqueza nacional, hasta empezar a delinear una Costa Rica distinta, en la cual la apuesta

por el crecimiento económico en consonancia con la inclusión social se ha venido debilitando. Y el Estado, carente de recursos suficientes para confrontar estos y otros problemas por vía redistributiva, languidece a contrapelo de lo que sí cabría esperarse de él en el marco de un capitalismo moderno.

Al mismo tiempo, ha venido prevaleciendo una situación de cierto “equilibrio inestable” entre actores sociales y políticos, es decir, entre quienes apuestan por esta orientación socioeconómica de los últimos años y quienes, sin dejar de procurar una modernización de las instituciones, se resisten a dicha dinámica en los términos que desde hace unos veinte años o poco menos ha venido definiendo e impulsando, de una manera en extremo simplista, el denominado Consenso de Washington. Pero desde el primer lustro de este siglo XXI la impaciencia ha cundido entre los primeros, así como la capacidad de resistencia social se ha fortalecido entre los segundos.

En el terreno estrictamente electoral toda esta situación se ha venido expresando y reflejando en las tendencias en el comportamiento de votación de los costarricenses. Abstencionismo en aumento en los últimos ocho años; debilitamiento de los dos protagonistas del sistema bipartidista, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC); y emergencia de nuevas organizaciones en todos los niveles (nacional, provincial y cantonal), entre las cuales sobresalen el Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Movimiento Libertario (ML). Estas son las características prevalecientes. Se trata de procesos novedosos de desalineamiento electoral, de desalineamiento partidario, de volatilidad entre los electores, y desarrollos incipientes e inconclusos de realineamiento partidario. En otras palabras, una dinámica de transformación en curso del sistema de partidos políticos.

Todo esto es lo que coloca en el primer plano la definición de este tiempo como uno de cambio, con potencial para innovar y renovar la vida política costarricense. Y lo que convoca a un análisis y a una reflexión

serena sobre los desafíos políticos del país, con el fin de contribuir al debate riguroso y responsable de dichos retos y de las alternativas para encararlos.

El Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), acorde con la misión institucional de la Universidad de Costa Rica, ha estado permanentemente preocupado e interesado por analizar cuestiones fundamentales del desarrollo socioeconómico y político de Costa Rica. Aprovechando su capacidad de convocatoria para auspiciar el debate público en torno a ellas, y de hacerlo con elevado sentido de calidad y de oportunidad, ha desplegado en los últimos años un conjunto de iniciativas en esta dirección.

En este sentido, baste recordar, a propósito de nuestras acciones más recientes y significativas, que en el año 2000, justo a inicios del presente milenio, organizamos la conferencia de alcance internacional titulada *La democracia de Costa Rica ante el nuevo siglo (1986-2000): Tendencias, problemas, perspectivas*, de la cual salió publicado el libro *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Investigaciones Sociales, 2001), editado por quien escribe estas líneas. Y que en el transcurso del año 2004 invitamos a unas *Jornadas de reflexión en torno al Tratado de Libre Comercio entre los países centroamericanos y Estados Unidos*, que tuvieron lugar entre los meses de marzo y mayo en la Facultad de Ciencias Sociales, y de las cuales, tras un cuidadoso trabajo de selección y edición, se publicó la obra *TLC con Estados Unidos. Contribuciones para el debate* (San José: Universidad de Costa Rica-Instituto de Investigaciones Sociales, 2004), cuya segunda reimpresión, la del 2005, se encuentra nuevamente agotada. Este libro fue preparado para su publicación bajo la responsabilidad de María Flores-Estrada y Gerardo Hernández Naranjo.

En esta oportunidad, y con el ánimo de continuar con esta trayectoria, el IIS consideró que la situación que ha venido viviendo el país, y en especial su sistema político, justificaba y ameritaba sobradamente una

nueva convocatoria mediante la cual enriquecer el conocimiento que se tiene sobre algunos de estos problemas, al igual que el debate de calidad y bien fundamentado en torno a ellos. Fue así como llevamos a cabo un conjunto de discusiones a las que invitamos al público en general a la Facultad de Ciencias Sociales, nueve mesas en total, ciclo al cual denominamos *Entre el malestar y la esperanza: Desafíos políticos de la Costa Rica actual*, y al que concurrieron como expositores un selecto grupo de académicos de las ciencias sociales e intelectuales.

En cada mesa contamos con una persona que introdujo brevemente el tema y moderó la actividad, y con dos expositores. Los temas y los participantes en cada una de ellas fueron los siguientes: 1) *Modificaciones al sistema de financiamiento público y privado de los partidos políticos*, con la Dra. Ciska Raventós Vorst como moderadora, el Dr. Kevin Casas Zamora y el M.Sc. Gerardo Hernández Naranjo. 2) *¿Por qué no logramos la aprobación de un Pacto Fiscal?*, con el Lic. Manuel Barahona Montero como moderador, el M.Sc. Luis Guillermo Solís Rivera y el Dr. Jorge Cornick. 3) *Transformaciones recientes en las funciones y en la institucionalidad del Estado costarricense*, con la M.Sc. Mayela Cubillo Mora como moderadora, la Dra. Juliana Martínez y el Dr. Leonardo Garnier Rímolo. 4) *Prioridades de la política económica y social: ¿estabilidad, crecimiento o distribución?*, con la M.Sc. Eugenia Molina Alfaro como moderadora, el M.Sc. Jorge Guardia Quirós y el M.Sc. Juan Manuel Villasuso Estomba. 5) *Élites políticas y corrupción*, con la Licda. Roxana Salazar como moderadora, la Dra. Ciska Raventós Vorst y la Licda. Cristina Rojas. 6) *Ética política y construcción de lo público*, con el Lic. Gerardo Mora Burgos como moderador, el M.Sc. Roberto Fragomeno y el Lic. George García. 7) *Una ciudadanía en fuga: el distanciamiento de los electores de las urnas y los partidos*, con el Dr. Jorge Rovira Mas como moderador, el Dr. Fernando Sánchez Campos y el M.Sc. Marco Vinicio Fournier Facio. 8) *Representación política y reformas electorales, los cambios necesarios*, con el M.Sc. Gerardo Hernández Naranjo como moderador, el

Dr. Constantino Urcuyo Fournier y el Dr. Manuel Rojas Bolaños. 9) *¿Referéndum en Costa Rica? Sus características, penalidades y retos de su implementación* con el Dr. Jorge Rovira Mas como moderador, la Licda. Ruth Montoya y el Lic. Carlos Arguedas.

Una vez que el ciclo concluyó nos dimos a la tarea de recoger las contribuciones escritas y afinadas de todos los participantes a fin de preparar esta obra que ahora ponemos a la disposición de la sociedad costarricense. Lamentablemente, por distintas razones y circunstancias de nuestros invitados, no fue posible que todos culminaran su colaboración de esta manera, pero vaya para todos, en nombre del IIS, nuestro profundo agradecimiento por su presencia y apoyo desinteresados.

No puedo dejar de mencionar que la gestación y el diseño del ciclo en su conjunto fue producto de un intenso intercambio entre Ciska Raventós Vorst, a la sazón todavía directora del IIS, Ana Lucía Gutiérrez Espeleta, Juliana Martínez Franzoni, Gerardo Hernández Naranjo y quien suscribe estas líneas. Ana Lucía, además, me acompañó luego en todo el desarrollo de las mesas, por lo que deseo dejar constancia de su excelente y preocupada labor. El ciclo contó asimismo con el soporte decidido de muchos funcionarios del IIS, Walter Retana Venegas, Maribel Bonilla y Kathia Castro Fuentes, de manera especial. De esta última recibí también un apoyo valioso durante la fase de edición del libro.

Quiero dejar constancia asimismo de mi agradecimiento al M.Sc. Roberto Salom Echeverría, quien revisó la obra con gran agilidad y realizó varias recomendaciones muy pertinentes.

Esperamos finalmente que esta obra pueda alcanzar su cometido: nutrir el debate y el proceso de toma de decisiones alrededor de algunos de los grandes desafíos políticos de la Costa Rica actual.

Jorge Rovira Mas

PRIMERA PARTE

*¿Por qué no logramos
la aprobación de un pacto fiscal?*

Manuel Barahona Montero fue el moderador de la sesión dedicada al Pacto Fiscal. Este primer texto fue su introducción motivadora al tema que desarrollaron el M. Sc. Luis Guillermo Solís R. y el Dr. Jorge Cornick en las siguientes contribuciones que corresponden a esta parte.

A MODO DE PREÁMBULO

Manuel Barahona Montero

UN MARCO HISTÓRICO DE REFERENCIA

Las crisis sientan sus reales donde hay desorden en las finanzas del Gobierno y presupuestos desequilibrados. Esta es una experiencia recogida en todos los países; y todo economista cuando quiere diagnosticar las causas de una depresión económica, lo primero que trata de examinar es la historia del balance de los presupuestos en los últimos años. Al procurar el equilibrio de los nuestros, debemos pensar en una reforma del sistema tributario que alivie la carga que hoy soportan los menos pudientes con los altos impuestos sobre el consumo y, siguiendo el ejemplo de las democracias modernas, establecer la progresividad de los impuestos, como el que existe sobre el de las sucesiones, a fin de que la reforma se inspire en un espíritu de justicia. La tributación directa llena ese anhelo: debemos a todo trance pensar en establecerla y mejorarla.

Las bases para la confianza en los negocios y para una sana economía nacional son la seguridad de la integridad de las finanzas del Gobierno, de la estructura bancaria y de la moneda. El equilibrio del Presupuesto por su influencia en el crédito y en la moneda, es pues, el elemento decisivo en el mantenimiento de esa confianza.

Sin duda, estos dos párrafos parecen haber sido escritos para la coyuntura costarricense actual. No obstante, datan de 70 años atrás, del lejano 1936. Su autor: Don Alfredo González Flores. La obra: *La crisis económica de Costa Rica. Su origen, proceso y factores que la han agravado. Medidas recomendables para*

procurar el reajuste económico. El contexto: el análisis de la crisis económica surgida a partir de 1929 y que se extendía aún en 1936.

Conviene quizás retener la idea de que el manejo de la fiscalidad debe verse como un proceso dinámico que amerita de ajustes y correcciones, o si se quiere, de reformas.

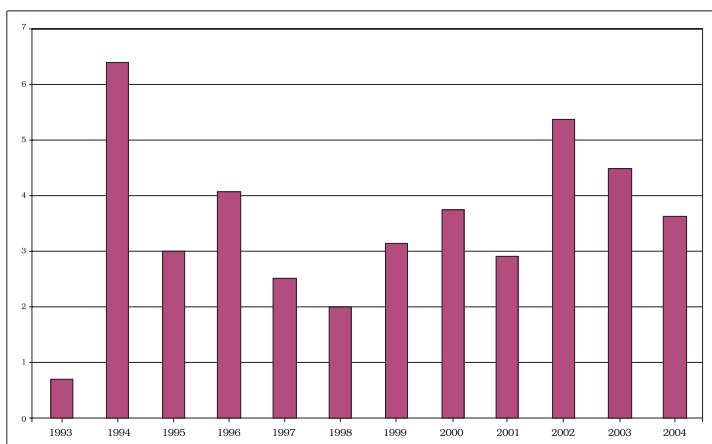
LAS REFORMAS FISCALES (INACABADAS) DE LOS NOVENTA EN ADELANTE

Si nos remontamos a un período más reciente de nuestra historia y particularmente de los años noventa en adelante, apreciamos también una serie de intentos por acometer procesos de reforma integral que, *grosso modo*, han fructificado solo parcialmente o bien han fracasado del todo.

De todos estos esfuerzos, conviene fijar la atención en la conformación de una Comisión de ex ministros de Hacienda a finales del 2001. En abril del 2002, esta comisión presentó su informe *Agenda de transformación fiscal para el desarrollo*, de la cual derivó el Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal, no exactamente igual en todos sus extremos al planteamiento de la Comisión. El escenario “pasivo” de las finanzas públicas costarricenses proyectado en ese informe se insinuaba bastante caótico: de no tomarse medidas, el déficit fiscal se incrementaría a 3,9% del Producto Interno Bruto (PIB) a finales del 2002, a 7% en el 2003, 8,5% en el 2004, 10,4% en el 2005 y 11,6% en el 2006. En este año, “el gasto por intereses equivaldría al 62% de los ingresos por impuestos, la inflación aumentaría sustancialmente y la economía virtualmente se estancaría y no sería improbable que el PIB experimentara una contracción”. Asimismo, la deuda del Gobierno Central llegaría a final del 2006 a un 5,6% del PIB. Con el tiempo político como adversario, el Proyecto no fue objeto de aprobación en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002).

En el 2002, el déficit fue incluso mayor que el pronosticado, de 4,3% del PIB (véase gráfico 1). Luego de ello, el problema se atenúa. En efecto, el déficit fiscal como porcentaje del PIB alcanza el 3,1% en el 2003 y el 2,7% en el 2004, muy lejos del pronóstico de la Comisión. En este resultado contribuyeron los recursos provisionales de la Ley de Contingencia Fiscal y las medidas de contención del gasto aplicadas por las autoridades hacendarias de la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), pero es oportuno señalar que ambas medidas son paliativas e insostenibles en el mediano y largo plazos.

GRÁFICO 1
Déficit fiscal como porcentaje del PIB
1993-2004



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Respecto a acciones de cara a una solución más estructural del problema, el gobierno del mandatario Pacheco de la Espriella decidió conformar una Comisión Mixta para el análisis del Proyecto. Esta funcionó desde

agosto del 2002 hasta diciembre del 2003, alcanzando un grado de acuerdo alto con la exclusión del Movimiento Libertario. De febrero a setiembre de 2004, una comisión conformada únicamente por parlamentarios continuó con el análisis del informe de la denominada Comisión Mixta y de setiembre del 2004 en adelante ha estado en discusión en la Asamblea Legislativa la iniciativa del Poder Ejecutivo denominada Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural, es decir, un largo periplo sin resultados concretos.

El tiempo político salta una vez más como adversario, tornando relevante, como sociedad democrática, la necesidad de dilucidar con claridad la siguiente pregunta: *¿por qué no logramos la aprobación de un Pacto Fiscal?*

Es importante apuntar que la preocupación por el tema del pacto fiscal también se encuentra presente en América Latina y el Caribe. La Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) a finales del decenio pasado proclamó la necesidad de una reforma fiscal que viniese a consolidar las reformas económicas y sociales en proceso, a efectos de promover un entorno macroeconómico estable. Ha buscado con ello también comprometer al fisco a usar eficientemente los recursos; a que se contemplen mecanismos transparentes de acción pública; a que se prevea la equidad como un objetivo importante, y a que se contribuya a afianzar una institucionalidad democrática, condiciones que se consideran necesarias para *la estrategia de transformación productiva con equidad* promovida por esa entidad¹. Por otro lado, como se puede colegir, los contornos de cualquier pacto fiscal no se agotan en el tema de la fiscalidad. En el fondo, aluden a procesos de concertación más amplios relacionados con la convivencia democrática y la integración social.

1 Para un examen detallado de este planteo es indispensable consultar el siguiente texto de la CEPAL, *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos* (Santiago de Chile: CEPAL, 1998).

DOS PREGUNTAS INELUDIBLES

Para el abordaje de las razones de fondo que han impedido plasmar una reforma fiscal nos resulta ineludible plantear las siguientes dos preguntas:

- ¿Por qué, si hay reconocimiento en el país de la insuficiente carga tributaria –esta bordea apenas el 13% del PIB– y de la necesidad de una reforma tributaria progresiva y sostenible en el tiempo, no ha sido posible cristalizar un proyecto o un conjunto de proyectos plausibles para un amplio espectro de actores sociales y políticos capaces de lograr su aprobación en el ámbito parlamentario?
- Propósitos amplios de desarrollo incluyendo la debida atención de las demandas sociales ameritan de una efectiva política fiscal que considere tanto el lado del ingreso como el del gasto. Al respecto, el más reciente estudio sobre cultura tributaria en el país, realizado por la sede de Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)², muestra el reclamo ciudadano por la transparencia en el uso de los recursos y pone en discusión el sentido político del criterio de Caja Única. Por otro lado, en la coyuntura actual es claro que el equilibrio fiscal no puede acontecer con mayores recortes en el gasto público. ¿Es posible armonizar ambas esferas sin un Pacto Fiscal que necesariamente se conecte con un Pacto Social y Político?

2 Se trata del artículo de Carlos Sojo y Roy Rivera, “Cultura tributaria”, incorporado en la obra de la Contraloría General de la República, *El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional* (San José: Contraloría General de la República, 2002), pp. 456-516.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN DE EX MINISTROS DE HACIENDA

2002 *Agenda de transformación fiscal para el desarrollo.*

San José: Ministerio de Hacienda.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
(CEPAL)

1998 *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos.*

Santiago de Chile: CEPAL.

GONZÁLEZ FLORES, Alfredo

1936 *La crisis económica de Costa Rica.* San José:

Imprenta Trejos Hermanos.

SOJO, Carlos y RIVERA, Roy

2002 "Cultura tributaria", en Contraloría General de
la República, *El Sistema Tributario Costarricense.*

Contribuciones al debate nacional. San José:

Contraloría General de la República, 456-516.

¿POR QUÉ NO LOGRAMOS LA APROBACIÓN DEL PLAN FISCAL?

Consideraciones históricas y políticas

Luis Guillermo Solís Rivera

INTRODUCCIÓN

La relevancia de este tema es indudable. Es doblemente indudable debido a la coyuntura en la cual se plantea la pregunta generadora del debate en torno al tema fiscal: una coyuntura electoral que tiene al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica y la República Dominicana (TLC) como uno de sus puntos torales pero que, además, se tensa por la decisión del Poder Ejecutivo de no enviar el texto del Tratado a la Asamblea Legislativa sin que antes se apruebe el Plan Fiscal.

Este trabajo se ha organizado en tres partes: la primera se refiere a la historicidad del fenómeno fiscal. La segunda aborda cuatro elementos que podrían llamarse “sustantivos” y que, a juicio del autor, constituyen el meollo de la oposición al Plan Fiscal. Finalmente, en la tercera se analizan las correlaciones de fuerza en la Asamblea Legislativa y sus vínculos más amplios con el escenario político del país.

Es necesario aclarar que estas opiniones se emiten a título personal y no reflejan necesariamente el punto de vista de las entidades con las que el autor se encuentra asociado.

HISTORICIDAD DEL FENÓMENO

Como bien lo señala Manuel Barahona en el preámbulo al tema que precede al presente artículo, el de las finanzas públicas y, más particularmente, el de lo fiscal, ha sido uno de los asuntos más importantes en el debate político en la historia de Costa Rica. Más aún, este se podría considerar como “punto de quiebre” o el “punto de inflexión” del sistema político nacional, el cual podría ser definido y caracterizado a partir de la forma en que las élites nacionales han administrado el espinoso tema de los impuestos.

En efecto, desde los albores mismos de nuestra historia colonial es posible percibir la renuencia de los habitantes de los valles centrales de la provincia de Costa Rica de aceptar las imposiciones tributarias de las autoridades de la Audiencia de Guatemala y de España. Uno de los mitos más poderosos del imaginario historiográfico costarricense, el del individualismo, se encuentra sólidamente enraizado en esta imagen “libertaria”, caracterizada por una manifiesta renuencia a plegarse a los designios de la autoridad central y su principal reivindicación: la de recolectar el pago de tributos.

Asimismo, el liberalismo prevaleciente en Costa Rica desde la tercera década del siglo XIX hasta la segunda del siglo XX encontró en la resistencia a las obligaciones fiscales uno de sus principales bastiones. El rechazo de la oligarquía cafetalera a pagar impuestos, y los límites a los que estuvieron dispuestos a llegar con tal de no perder sus prerrogativas fiscales, constituyen uno de los poquísimos ejemplos de “extremismo” que se pueden descubrir en la experiencia republicana nacional.

La ferocidad de los patricios del Olimpo contra cualquier intento de imposición tributaria en el último tercio del siglo XIX, pero especialmente durante el período de entreguerras, constituye quizá el ejemplo más paradigmático de este radicalismo fruto del “dejar hacer y dejar pasar”. El presidente Alfredo González

Flores fue víctima propiciatoria de tales sentimientos una vez que emprendió su cruzada en pos de la tributación directa.

La reforma social en los años 1940 a 1943 fue adversada por la élite por sus implicaciones fiscales más que políticas y solo una guerra civil, la de 1948, fue capaz de derrotar la cerrada oposición de la élite nacional y aquí también, solo de manera temporal. En cierto sentido (“piensa mal y acertarás”) se podría hipotetizar que fueron el mantenimiento de las cargas sociales, el novísimo impuesto al capital, y el perfeccionamiento de la tributación directa, factores sin los cuales el Estado Benefactor no hubiese podido consolidarse, los elementos que explican la violenta ruptura entre el reformismo figuerista y sus antiguos aliados cortesistas y ulatistas.

El balance es entonces claro: en la historia de Costa Rica el tema de la oposición a los planes fiscales es permanente y, más aún, ha sido la piedra de toque de muchas de las crisis políticas y militares más importantes del período contemporáneo. Ha sido un tema por el cual las élites han estado dispuestas a recurrir a la violencia, y frecuentemente esto se ha realizado con el apoyo de sectores populares, insatisfechos con el desempeño del gobierno de turno pero también azuzados y manipulados por los grupos dominantes.

Resultaría necesario a este respecto rescatar un factor que es a un tiempo el final y el principio de todo análisis en la materia: la discusión sobre el modelo de Estado y, por añadidura, del estilo de desarrollo que lo acompaña. En los momentos en que este tema se ha planteado, lo fiscal, y particularmente lo tributario, aparecen como elementos centrales del debate.

CUATRO ELEMENTOS “SUSTANTIVOS”

El Plan Fiscal no se aprueba en la coyuntura 2005-2006, entre otros motivos por al menos los siguientes cuatro elementos que se podrían denominar “sustantivos”, aunque en realidad apenas si son indicativos de

los intereses que se mueven bajo las oscuras aguas de la política nacional en transición.

1. Se ha configurado una “coalición informal” de amplio espectro cuyos intereses, siendo como son profundamente diferentes entre sí, se ven afectados de manera directa por el modelo que propone el Plan Fiscal. Esto produce un curioso “frente” de grupos de presión y de interés (y sus correlatos políticos) que va desde los diputados libertarios hasta los representantes sindicales de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP).

Los sectores de mayores ingresos (exportadores, altos ejecutivos de empresas transnacionales, banqueros, grandes comerciantes) están principalmente opuestos al Plan por la introducción del principio de renta mundial. Los ricos, y en particular el sector financiero e inmobiliario, están principalmente opuestos debido a la inclusión de la propuesta de renta global. Los sectores medios (particularmente los profesionales), adversan la posible introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Los sectores gremiales consideran que el Plan es regresivo, pues a su juicio termina castigando a los sectores asalariados de ingresos medios y bajos del país.

2. El Plan Fiscal se coloca en el centro de un debate inacabado sobre el “nuevo” Estado en Costa Rica. Al igual que otros momentos en la historia nacional, el Plan constituye un elemento agitador de un debate que está en curso y cuyos perfiles en estos momentos –al igual que en otros– se caracterizan por dos factores concomitantes: una gradual y progresiva polarización social; y una gran confusión en torno a los equilibrios al interior del aparato (y del modelo) de dominación.

Esto convierte al problema en uno más político que económico pues remite a todo tipo de argumentos sobre la función redistribuidora del Estado y

su capacidad para proveer servicios públicos de calidad (el viejo argumento de que el Estado cobra impuestos “como en Alemania, pero da servicios como en Mozambique”).

También levanta la pregunta sobre ¿quiénes son los verdaderos beneficiarios del modelo actual y a quiénes se querría beneficiar en el próximo? Es el típico debate entre las élites transnacionales y las élites económicas locales que se quejan de que la riqueza acumulada por los exportadores se logró a costas del déficit fiscal, pues “no se les cobró impuestos” –recuérdense los Certificados de Abono Tributario, mejor conocidos como los CATS.

Pero más importante aún, convoca a un debate sobre el papel que ha de jugar la “clase media”, hasta ahora considerada la “columna vertebral” de la democracia costarricense. El argumento que se invoca es que el Plan no afecta mayormente a los pobres (los que al menos en teoría se encuentran muy “protegidos” por programas asistenciales de diverso tipo) sino que “empobrecerá aún más a la clase media”, ya muy castigada debido a los desequilibrios producidos por el modelo económico imperante en el país desde hace al menos dos décadas.

3. El Plan no se aprueba porque es enormemente complejo. Constituye un salto cualitativo (incluso en su versión “degradada”) cuyas aristas no pueden ser admitidas sin producir graves tipos de problemas. Aunque algunos de los argumentos que se presentan a continuación parecen más excusas que razones, en su conjunto ilustran la naturaleza confrontativa del debate:

Ya se han mencionado los temas de renta mundial, renta global e IVA, pero hay otros: el tema de la administración tributaria (demasiado débil, incapaz de frenar la evasión y con márgenes de control efectivo muy estrechos –“es como andar en bicicleta y de pronto pasar a manejar un *jet*”). Algunos argumentan que el Plan también desestimula la reinversión en el

país. (¿Por qué invertir y pagar un 25% o un 30% de renta cuando se puede poner el capital en el banco y pagar solo un 10%?). El Estado ya no puede ser el único redistribuidor de riqueza: también lo han de ser las empresas por medio de empleo productivo y bien pagado. Quienes así piensan sostienen que el Plan al final de cuentas favorece a las transnacionales y afecta concomitantemente al productor nacional y al profesional calificado, algo que se agrava debido a que no toma en cuenta los nuevos factores del desarrollo local. Los municipios quedan sometidos a la discriminación histórica y con ello nuevamente se rezagan respecto a otras expresiones institucionales del Estado.

4. Aspectos de procedimiento. El Plan no se ha aprobado porque en un contexto político como el costarricense actual, en donde la Asamblea Legislativa se presenta llena de déficit y el Poder Ejecutivo carece de fuerza y liderazgo para impulsar la reforma por medio de una acción concertada en el seno del parlamento, los aspectos formales (de procedimiento) son más importantes que los de fondo. El Plan se planteó en forma de “combo” y ello ha generado complicaciones significativas en términos de su trámite pues el artículo 138 bis no es aplicable.

A este respecto no sería despreciable tampoco la arrogancia de los grupos favorecedores del Plan, especialmente aquellos provenientes del Partido Liberación Nacional (PLN) bajo la batuta de Óscar Arias, quienes en diversos momentos expresaron su absoluta capacidad de aprobarlo “a la brava”, lo que constituyó un obstáculo para su tramitación habida cuenta de la resistencia de otros grupos para los cuales “no había por qué hacerles favores”.

El condicionamiento al TLC, es decir, el no enviarlo a la consideración del plenario legislativo si antes no se ha tramitado el Plan Fiscal, también constituye otro obstáculo en lugar de un acicate para la aprobación de este.

LAS COALICIONES LEGISLATIVAS

La otra gran razón por la cual el Plan Fiscal no se aprueba, tiene que ver con las fuerzas en la Asamblea Legislativa, su dinámica interna y las diversas motivaciones que inspiran y orientan a sus muy fragmentadas fracciones partidarias. Un análisis aún superficial de la situación en Cuesta de Moras revela las limitaciones objetivas de administrar el debate con racionalidad. Ello, agravado por el momento en que el Plan se discute, es decir, en medio del proceso electoral (momento en que “todos” pierden porque tarde o temprano el Plan termina afectando a algún simpatizante importante). Veamos dichas fuerzas:

1. El Movimiento Libertario se opone de manera cerrada por razones de tipo ideológico y porque algunos de sus principales favorecedores se verán irremisiblemente afectados por este.
2. La Unión Patriótica se ha convertido en un “bloque” al que se suman diputados y diputadas que no son militantes del Partido (Alianza Democrática Nacionalista, Auténtico Herediano, Patria Primero, Gloria Valerín, Aida Fishman) quienes ven en el Plan Fiscal un atentado contra la clase media y no comparten la visión de que constituye una verdadera reforma que pone a tributar a los ricos. Junto con el PAC, constituyen un sector de por lo menos 20 votos sin los cuales costará mucho que algo pase.
3. El Partido Acción Ciudadana ha apoyado al Plan con más o menos entusiasmo dependiendo del momento de que se trate, porque considera que hay cosas que el Gobierno y lo que algunos han venido denominando como el PLUSC (la fusión de intereses en torno al PLN y al Partido Unidad Social Cristiana, PUSC) les prometieron y no les cumplieron. Se posicionan fuertemente contra las

transnacionales y usan el Plan para retrasar la presentación y eventual aprobación del TLC. Son y serían un factor determinante para la aprobación del Plan.

4. El PUSC ha dado bandazos porque su situación interna es muy complicada. En primer lugar, la fracción no obedece al Gobierno (con Ricardo Toledo como candidato los criterios se podrían armonizar un poco más). En segundo lugar, los socialcristianos más “duros” no quieren dejarle plata a un supuesto gobierno de Óscar Arias (este es un factor que se ha exacerbado por la campaña electoral). También hay una lucha por llenar el vacío dejado por la caída de sus líderes históricos, lo cual evidentemente pone a jugar a grupos económicos muy poderosos que están moviendo sus fichas en la Asamblea. En este sentido, resulta más o menos evidente que la fracción del PUSC cuenta con una “oposición silenciosa” en su seno que torpedea sistemáticamente y pone en aprietos a las frágiles mayorías que eventualmente se forman con el fin de ayudarle al Poder Ejecutivo. Las profundas desavenencias personales entre el Presidente de la Asamblea Legislativa, Gerardo González, y el principal impulsor del Plan Fiscal, Mario Redondo, no hacen sino exacerbar este fenómeno.
5. El PLN se apunta a todo porque sabe que el Plan es indispensable para un eventual gobierno de Óscar Arias. Le da igual el texto y va por todo. Sin embargo, han planteado una estrategia de tierra arrasada amenazando con una “aplanadora” que, sin embargo, algunos diputados de otras fracciones consideran inadmisibles. La arrogancia de los diputados liberacionistas cercanos a Óscar Arias ha caído mal en Cuesta de Moras y hay gente que simplemente no quiere decirles que sí por razones de índole política y personal.

En semejante escenario, la aprobación del Plan Fiscal –en el peor de los casos– ha sido exitosamente retrasada y en el mejor de ellos podría ser impedida por la vía de una postergación indefinida. Existe la presión que impone la ratificación del TLC, pero aun eso tiene un valor relativo cuando se plantea en el contexto descrito.

Hay consenso, eso sí, en cuanto a que la administración tributaria de Estados Unidos sería uno de los mayores beneficiarios con el Plan Fiscal, pues le permitiría obtener información muy valiosa sobre las ganancias de sus propios inversionistas. La renta mundial obliga a controles cruzados que la tributación estadounidense aprovecharía sin duda ninguna.

CONCLUSIONES

El tema fiscal es uno de los pocos asuntos que históricamente ha producido violencia política en Costa Rica. Su “historicidad” queda fuera de toda duda, en especial porque generalmente se ha producido en coyunturas de crisis del sistema político.

La explicación de la no aprobación del Plan Fiscal es multicausal: resulta de la combinación tanto de una serie de procesos de mediano y largo plazo como de coyunturas específicas que se suman en un escenario complicado por el calendario electoral.

En última instancia, el Plan Fiscal no se aprueba por los poderosos intereses a los que afecta, y porque dichos intereses se expresan en una “coalición informal” que va desde la derecha hiperpoderosa preocupada por la renta mundial y la renta global, hasta los sectores de clase media baja que se verán castigados por el IVA.

Un factor determinante en el complejo panorama que afecta al Plan Fiscal lo constituye la fragmentada Asamblea Legislativa. Los bloques parlamentarios y los muy diversos y conflictivos intereses de las fracciones políticas hacen muy complicada su negociación y aprobación.

La ratificación del TLC en Estados Unidos es sin duda un elemento dinamizador de nuevo cuño que hasta ahora no estaba en la escena y podría tener un impacto decisivo en las acciones de los próximos meses. Aún así, no pareciera que el calendario legislativo permita grandes márgenes incluso si existiera voluntad de impulsar el Plan a toda costa y por encima de cualquier procedimiento razonable y legal.

BIBLIOGRAFÍA

ARAYA POCHET, Carlos

1982 *Historia económica de Costa Rica 1821-1971*. San José: Editorial Fernández Arce.

BARAHONA STREBER, Óscar

1980 *Los problemas económicos del desarrollo en Costa Rica*. San José: EUNED.

BELL, John P.

1976 *Guerra civil en Costa Rica*. San José: EDUCA.

HIDALGO CAPITÁN, Antonio Luis

2003 *Costa Rica en evolución. Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socio-económico costarricense (1980-2002)*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Universidad de Huelva Publicaciones.

OCONTRILLO GARCÍA, Eduardo

1980 *Alfredo González Flores: estadista incomprendido*. San José: EUNED.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

2004 *Décimo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

RODRÍGUEZ VEGA, Eugenio

1980 *De Calderón a Figueres*. San José: EUNED.

SOLEY GÜELL, Tomás

1941 *Compendio de historia económica y hacendaria de Costa Rica*. San José: Editorial Soley y Valverde.

¿POR QUÉ NO APROBAMOS EL PACTO FISCAL?

Jorge Cornick

INTRODUCCIÓN

Durante el último año del gobierno del ex presidente Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), el ministro de Hacienda de entonces, don Leonel Baruch, convocó a una comisión integrada por ocho ex ministros de Hacienda, con el encargo de que estudiaran en forma detallada el sistema tributario costarricense y recomendaran las acciones que les parecieran necesarias para su fortalecimiento.

Tras varios meses de trabajo, la Comisión, en la que participaron tanto ex ministros del Partido Liberación Nacional (PLN) como del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), rindió su informe.

El entonces presidente Rodríguez, sin embargo, no quería limitarse a la preparación de un informe conceptual, de manera que encargó al Ministerio de Hacienda que elaborara, con base en las recomendaciones de los ex ministros, un proyecto de ley que en su momento llegó a conocerse como Proyecto de Ley de Pacto Fiscal. Un grupo técnico encabezado por el Lic. Adrián Torrealba y que contó con la colaboración de expertos tributarios españoles, asumió esta tarea.

En las postrimerías del gobierno de don Miguel Ángel, el proyecto de ley fue enviado a la Asamblea Legislativa.

Todo parecía propicio para que la reforma fuese aprobada:

- Los dos principales partidos políticos de ese entonces, por medio de sus ex ministros de Hacienda coincidían en los lineamientos generales de la reforma.
- El grupo técnico que elaboró el proyecto de ley tenía excelentes atestados y calificaciones.
- La reforma fue enviada a la Asamblea Legislativa al final del período de gobierno, de manera de que no cabía la sospecha de que su objetivo principal fuese el oportunismo político.

Cuatro años después, tras haber sido engrosado con materia extra tributaria y tras sustanciales modificaciones que han hecho que el proyecto pierda mucho de la “garra” que tenía su versión original, aún languidece en la Asamblea Legislativa y tan incierta es su eventual aprobación como los efectos que pueda tener sobre la recaudación tributaria y sobre la distribución de la carga tributaria.

¿Qué sucedió? ¿Por qué se desapareció lo que parecía un sólido consenso técnico y un respaldo político más que suficiente para lograr la aprobación de la reforma? ¿Por qué no se aprobó –o no se ha aprobado– una reforma que aparentemente contaba con la “bendición” de los dos principales partidos políticos del país? En lo que resta de este ensayo, se presentan algunas hipótesis que intentan responder estas preguntas.

Antes, sin embargo, conviene recordar los principales rasgos de la reforma tributaria que se propuso a finales del gobierno de don Miguel Ángel Rodríguez.

UNA REFORMA TRIBUTARIA PROGRESIVA. UNA REFORMA FISCAL INCOMPLETA

Antes de continuar especulando sobre las razones que han impedido la pronta aprobación de la reforma tributaria, conviene recordar brevemente los lineamientos generales de dicha reforma, así como sus limitaciones.

Mi apreciación puede resumirse de la siguiente manera: en su versión original, se trataba del proyecto de reforma tributaria más progresivo que se haya discutido en el país en al menos veinte años. Se trataba, además, de un proyecto ambicioso: abarcaba los principales impuestos, el Código Tributario y la Administración Tributaria –la crítica, por tanto, de que no se trataba de una reforma tributaria integral carecen de todo fundamento– y pretendía, en una sola reforma, incrementar los ingresos y superar las deficiencias técnicas más importantes de nuestro sistema tributario.

No se trataba, sin embargo, de una reforma fiscal integral, ya que no abordaba temas relacionados con el gasto público ni el equilibrio fiscal. Esto es comprensible: no se puede hacer todo a la vez y el proyecto ya era ambicioso y abultado sin decir nada en materia de gasto. Sin embargo, pedir más ingresos tributarios sin decir una palabra sobre qué se haría con los recursos adicionales era, en las circunstancias en que la reforma se propuso, una apuesta arriesgada.

Explico de seguido brevemente mi afirmación sobre la progresividad de la reforma propuesta. En primer lugar, la reforma proponía la ampliación del impuesto de ventas a los servicios hoy exentos y que son consumidos, predominantemente, por la clase media y los grupos de ingresos altos, no por los pobres. En segundo lugar, transformaba el impuesto de renta de manera de que el contribuyente estuviese obligado a sumar, a fin de calcular sus impuestos, todos sus ingresos, con independencia del sitio en que hubiesen sido generados. En pocas palabras, transformaba un impuesto de la renta cedular y territorial en uno global y mundial, cerrando así un mecanismo que ha permitido, a los contribuyentes de más altos ingresos, minimizar su contribución tributaria, ¡con pleno apego a la ley!

De manera complementaria, el proyecto creaba un ente con los recursos necesarios para poder “cobrar bien los impuestos” y transformaba el código tributario para que, además, ese ente tuviese las facultades legales necesarias para realizar tal tarea.

Por esto es que afirmo, de manera contundente, que se trataba de la reforma tributaria más progresiva que se ha discutido en mucho tiempo en nuestro país.

Pero dije también que la reforma, desde el punto de vista fiscal, era incompleta y paso ahora a explicar este segundo punto. En primer lugar, la reforma no contenía un solo artículo que impusiese limitaciones al crecimiento del gasto público con posterioridad a su aprobación. Y si bien es cierto que es difícilísimo lograr un incremento de la recaudación de, digamos, dos puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB), nada más fácil que incrementar el gasto en tres o cuatro puntos. La reforma no contenía ningún elemento que asegurase que el resultado final no iba a ser ¡más impuestos pero también más déficit! En segundo lugar, la reforma era completamente omisa en materia de gasto. Ni una palabra sobre prioridades, sobre rendición de cuentas, sobre calidad. Y aunque es cierto que no se puede lograr todo en una sola reforma legal, otorgarle más recursos al gobierno sin decir una sola palabra acerca del uso que se iba a dar a esos recursos podía resultar una propuesta difícil de aceptar. El trámite posterior del proyecto parece confirmar que así fue.

CUATRO HIPÓTESIS

1. El Pacto Fiscal: jeroglífico del Pacto Social

La materia fiscal puede parecer, en un primer vistazo, tema de especialistas, interesante –y comprensible– únicamente para abogados especialistas en materia tributaria y para economistas especializados en finanzas públicas. En todo caso, un tema completamente desconectado de la vida cotidiana de los ciudadanos e incluso de las preocupaciones de la mayor parte de las personas interesadas en temas de política, programas sociales o asuntos comunales. Sin embargo, nada más lejos de la verdad.

Lo fiscal es la respuesta a tres preguntas cruciales:

- ¿Cuánto gasta el sector público?
- ¿Quién paga por ese gasto?
- ¿Quién se beneficia de ese gasto?

La respuesta a estas tres preguntas encierra ni más ni menos que la respuesta a la pregunta sobre el tipo de Estado que una sociedad se da a sí misma y refleja la correlación de fuerzas entre los diversos grupos que conforman una sociedad. No se resuelve lo fiscal, pues, si no se resuelve el tema del liderazgo social y la hegemonía política. No se trata de “ajustes técnicos” para que “las cuentas cierren”, sino de la ecuación política fundamental de una sociedad.

Sin embargo, y esta es la primera hipótesis que quiero presentar al lector, en el trámite del Pacto Fiscal lo “fiscal” ha sido tratado como si fuese materia técnica. Y este linaje “técnico”, desligado de un proyecto político específico, es una de las razones centrales que explican el lento e infructuoso trámite del proyecto.

Pero, objetará el lector, ¡los lineamientos del proyecto fueron elaborados por prominentes políticos pertenecientes a los principales partidos políticos del país! Creo que en esta objeción hay un error de perspectiva. Los economistas, cuando son ministros de Hacienda, son más políticos que técnicos¹. Sin embargo, cuando son ex ministros y nada arriesgan, vuelven a ser economistas. El realismo y la viabilidad de sus propuestas, los costos políticos que deban ser pagados para ejecutarlas y la estrategia política que puedan hacerlas viables, dejan de ser consideraciones relevantes.

Esto no es ni mucho menos una crítica. Por el contrario, creo que los insumos técnicos de alto nivel son indispensables para la formulación de políticas públicas

1 Más les vale: los que no logran realizar esta transición se convierten, muy pronto, en jex ministros!

juiciosas. Es simplemente un señalamiento en el sentido de que los incentivos y restricciones bajo los cuales actúa un ex ministro son radicalmente distintos de los que enfrenta un ministro en funciones.

Pero, además, los profesionales que suelen ocupar el cargo de ministros de Hacienda son, casi sin excepción, figuras de poco peso en sus partidos, aunque sean figuras de mucho peso en los gobiernos de esos partidos. Esta afirmación puede parecer paradójica, pero los ministros, en general, llegan a sus puestos en función de sus vínculos con el presidente, no por su control de los aparatos partidarios. La consecuencia lógica es que ni los partidos ni los diputados de los partidos se sienten particularmente obligados a acatar las recomendaciones “técnicas” de los ex ministros.

Así, cuando el gobierno de don Miguel Ángel Rodríguez encargó a una comisión de ex ministros el diagnóstico del sistema tributario y la elaboración de propuestas para su fortalecimiento, lo que hizo fue precisamente desplazar la discusión a un ámbito técnico. Y fue también en un ámbito técnico –aunque ya sin pretensiones de representatividad política– donde tuvo lugar la elaboración del proyecto de ley en que se recogían las recomendaciones de los ex ministros.

Nada que criticar en todo lo anterior. Bien está que un proyecto técnicamente complejo sea preparado en un ámbito técnico. Sería ingenuo, sin embargo, suponer que las bondades técnicas son el criterio determinante para la aprobación o rechazo de un proyecto tributario. Y aquí sí que hay un hecho crucial a señalar: cuando partió hacia la Asamblea Legislativa, la reforma ya era una huérfana política: el Gobierno saliente ya no arriesgaba nada con su aprobación o rechazo; el Gobierno entrante, que no había participado en su preparación ni se había comprometido con sus metas, no tenía por qué reconocer la paternidad de la criatura.

2. Sin hegemonía ni acuerdos

Si lo fiscal es el jeroglífico del pacto social o de la correlación de fuerzas políticas en una país, se sigue de suyo que si no existe una coalición política que pueda ejercer un papel hegemónico dentro de la sociedad, ni existe por otra parte un acuerdo muy amplio entre los principales actores sociales en cuanto a cómo responder las tres preguntas fiscales (¿cuánto gastar?, ¿quién paga el gasto? y ¿quién se beneficia del gasto?), difícilmente serán posibles reformas fiscales de monta.

Y, he aquí mi segunda hipótesis, precisamente eso es lo que nos ha sucedido: políticamente no ha existido un claro liderazgo o hegemonía en Costa Rica en los últimos, digamos, doce años², ni un acuerdo de base amplia que nos permita avanzar en reformas importantes sobre la base de “consensos” o acuerdos entre los principales actores políticos y sociales.

Era ilusorio, en este contexto, suponer un rápido avance de la reforma tributaria. Frente a la ausencia de acuerdos, estrategia y bases políticas, el recurso a los ex ministros, por muchos que sean los méritos técnicos del informe que elaboraron, difícilmente resultaba suficiente para viabilizar la reforma en la Asamblea Legislativa.

Añádase a esto el hecho de que los ex ministros no estuvieron ligados al proceso de elaboración del proyecto de ley que supuestamente recogía sus recomendaciones, lo que les permitía, si resultaba conveniente, desvincularse del texto del proyecto de ley, en vez de sentirse obligados a respaldarlo.

2 A título personal, creo que el gobierno de José María Figueres (1994-1998) mostró una gran valentía y visión al impulsar reformas importantes, en materia tributaria y en muchas otras. Lo que no logró fue generar ni el liderazgo ideológico ni una coalición de fuerzas con la capacidad de impulsar y sostener dichas reformas más allá del término de su gobierno.

3. *La ilusión de la democracia gratuita*

Mi tercera hipótesis es que, a la falta de una estrategia política y a la falta de liderazgo o hegemonía política, se suma una tercera dificultad: la ilusión colectiva en que hemos caído los costarricenses, que nos hace pensar que la democracia, el crecimiento económico y el bienestar social son gratuitos, a lo que, por brevedad, me referiré en adelante como “la ilusión de la democracia gratuita”.

Me explico: los costarricenses nos quejamos del estado de las carreteras, de las filas en el Seguro Social, de la inflación y el deterioro del poder adquisitivo de los salarios, de la baja calidad de la educación pública y del deplorable estado de las escuelas y colegios, de la falta de pupitres, bibliotecas y centros de cómputo, nos quejamos de lo que percibimos como ineficacia de la policía y de la creciente inseguridad ciudadana. Pero, al mismo tiempo, la “gente decente” compra sin factura, contrabandea un poquito o un mucho, esconde sus ingresos frente a la autoridad tributaria y, todo esto, sin sonrojarse.

No se puede querer el fin sin querer los medios, ha dicho recientemente un político costarricense. Pero eso es precisamente lo que nos sucede en cuanto al gasto público: queremos un Estado que brinde una amplia gama de servicios productivos y sociales, preferiblemente sin cobro directo a los usuarios de estos servicios. Pero no queremos pagar los impuestos requeridos para financiar dichos servicios.

Y aunque es comprensible y común querer hacer chocolate sin cacao, hay un problema: ¡no se puede!

La democracia, el progreso económico y la justicia social, lejos de ser gratuitas, son caras. Si las queremos, vamos a tener que pagar por ellas. Vamos, en otras palabras, a tener que pagar más impuestos.

4. *¡Pero es que todo se lo roban!*

Es común escuchar afirmaciones como la siguiente: “Ah, si el Estado costarricense construyera carreteras

como las que hay en Alemania, entonces yo sí que pagaría impuestos. Pero, ¿pagar para que todo se lo roben? ¡Ni que fuera tonto!”.

Tengo la sospecha de que este tipo de razonamiento, que usualmente no ha sido sino una excusa que intenta legitimar la evasión tributaria³, ha ido ganando una aceptación creciente. Más específicamente: mi hipótesis es que los costarricenses han ido perdiendo confianza en el gasto público y que esta erosión de la confianza, esta, si se quiere, pérdida de legitimidad del gasto público, se traduce en una fuerte resistencia a toda propuesta para incrementar la carga tributaria.

En mi opinión, habría tres grandes causas de esta pérdida de legitimidad:

- Los grandes escándalos reportados por la prensa, unidos a la experiencia, anecdótica quizá pero ciertamente abundante, de actos de corrupción de bajo nivel, empieza a generar la sospecha de que la corrupción se ha generalizado en el sector público costarricense.
- La experiencia cotidiana del gasto público de mala calidad.
- La promesa, siempre incumplida, de los destinos específicos, el más conocido de los cuales es probablemente el impuesto a los combustibles.

Sea cual fuere el peso específico de cada uno de estos elementos, lo cierto es que no parece haber ningún sector de la población que esté dispuesto a defender el incremento en la carga tributaria con base en la expectativa de llegar a beneficiarse –ya sea directa o indirectamente– del gasto público. Una gran desconfianza en los partidos políticos y en la política en general hace casi imposible lograr apoyo político para la reforma tributaria.

3 Y a la que se podría responder, parafraseando a Felipe González, que no se puede aspirar a autopistas de primer mundo pagando impuestos de cuarto mundo.

LOS ACTORES POLÍTICOS

Con estas cuatro hipótesis como telón de fondo, quisiera ahora examinar el papel que han jugado algunos de los principales actores políticos en el trámite de la reforma fiscal.

La izquierda tradicional duerme

Entiendo por izquierda tradicional a dos tipos de organizaciones: los partidos políticos de raíces “comunistas” o “marxistas” y las agrupaciones sindicales cuyo denominador común parece ser la oposición a toda posible privatización y al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica y la República Dominicana (TLC). Y voy a suponer que unas y otros, tal y como lo afirman, trabajan por defender los intereses de las grandes mayorías y de los grupos más desfavorecidos, tal y como ellos los entienden.

Es comprensible que estos grupos recibieran con escepticismo una propuesta de reforma tributaria elaborada por el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez, padre del “Combo”⁴. Pero el escepticismo y la desconfianza se impusieron sobre el estudio y el análisis técnico y al final estos grupos escogieron una batalla que inevitablemente van a perder, la del TLC con Estados Unidos⁵ y escogieron un camino equivocado en la batalla que podían ganar, la de una transformación de la estructura tributaria marcada por la progresividad y por un concentrado esfuerzo por lograr que la contribución tributaria fuese una función creciente de los ingresos de las personas.

4 Que fue profundamente malentendido por estos grupos, en mi opinión, pero esto es materia que habría que discutir en otro artículo.

5 Lo afirmo sin temor de esta manera tajante porque los costos en que incurriría el país de no aprobar el Tratado serían enormes y el sistema político responderá a ellos, aunque sea tarde.

De esta manera, cuando había que exigir, por razones de justicia social, la ampliación inmediata de la base del impuesto sobre la renta (global, mundial, inclusiva de los incrementos patrimoniales), estos grupos exigieron mecanismos de participación de la sociedad civil (la Comisión Mixta) y una discusión amplia sobre la estrategia-país.

El único resultado tangible de este proceder fue la prolongación del trámite de la reforma y su sistemático debilitamiento a lo largo del tiempo. Un hito: la aprobación del Plan de Contingencia Fiscal. En su momento, fue aplaudido como un logro que permitiría estudiar, con detenimiento y sin presiones de tiempo, la reforma tributaria estructural. ¡Mala idea! Aliviada la situación fiscal del Gobierno, desapareció la urgencia de aprobar la reforma. El Gobierno dedicó su atención a otras cosas y el precio que se pagó está hoy a la vista.

Quisiera añadir en este punto dos observaciones adicionales.

La idea de que las organizaciones gremiales son los representantes “de la sociedad” frente al “poder político”, encarnado en los diputados, es absurda. Sin excepción, estas organizaciones sociales tienen bases estrechas y representan intereses muy particulares.

Cualquier partido político que haya sido capaz de celebrar asambleas distritales, cantonales, provinciales y nacional, y que haya movilizado suficientes votos como para elegir al menos un diputado, tiene una base social más amplia.

En una sociedad democrática, el pueblo elige a sus representantes en las urnas. Los diputados son los representantes de la sociedad. Las agrupaciones gremiales son representantes de intereses particulares. “Grupos de presión” es una denominación mucha más exacta y precisa que la de “organizaciones de la sociedad civil”, tan en boga.

Y la segunda observación es que estas organizaciones gremiales tienen una débil articulación con los partidos políticos (lo que no siempre fue el caso), por

lo que era ingenuo suponer que los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa se iban a sentir obligados a honrar los acuerdos a los que se hubiera llegado con estas organizaciones en el seno de la Comisión Mixta. Los gremios, dicho llanamente, simplemente no tienen el músculo político necesario para exigir el cumplimiento de esos acuerdos.

Los enemigos de la reforma trabajan sin descanso⁶

Pero si los sectores que debían haber defendido la reforma callaron, fueron muchos quienes se movilizaron para debilitarla.

Los primeros golpes tuvieron lugar en el ámbito de la administración tributaria. La idea de crear un ente autónomo, bien financiado, para el cobro de los impuestos, fue rápidamente descartada, tras una desafortunada intervención de la Contraloría General de la República en este debate. La idea de trasladar el cobro ejecutivo a sede administrativa también sucumbió rápidamente, con base en argumentos constitucionales que no estoy profesionalmente calificado para evaluar, pero cuya consecuencia práctica fue la de no dotar a la administración tributaria de uno de los instrumentos cruciales para el desempeño de su labor.

En el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la batalla ha tenido lugar en términos de exclusiones o tratamientos preferenciales para sectores tales como la educación o la salud. Los argumentos de “justicia social”

6 En una primera versión de este artículo esta sección llevaba por título “la derecha ciega trabaja sin descanso”. Tras pensarlo un poco más, he llegado a la conclusión de que muchos actores han contribuido al debilitamiento de la reforma y no todos ellos son de “derechas” o “conservadores”. De todas maneras, la furibunda oposición a la “renta mundial”, basada casi enteramente en equívocos o mentiras, no parece explicarse sino como la defensa de ciertos negocios, perfectamente legales hoy en día, pero que poco tienen que ver con el crecimiento de la economía nacional o la justa distribución de sus frutos.

que se utilizan para defender este debilitamiento de la reforma no resisten examen: recientemente reportó la prensa que la matrícula en los centros de educación privada se ha duplicado en los últimos años, y alcanza en la actualidad casi el 15% de la matrícula total. ¿Será el 15% más pobre de la población o el 15% más rico el que matricula a sus hijos en centros de educación privado? ¿Serán los más pobres del país o las personas de mayores ingresos quienes utilizan los servicios de los hospitales privados en vez de los que ofrecen los hospitales de la Caja Costarricense del Seguro Social? Las respuestas caen por su propio peso.

En el caso del impuesto sobre la renta de las empresas, la evolución del proyecto ha sido interesante. En la versión original del proyecto, se proponía una reducción en la alícuota más alta de este impuesto, que se reducía a 15%, en vez del 30% que rige en la actualidad. Erróneamente se interpretó esto como una reducción en la alícuota media realmente vigente, sin tomar en cuenta que, como al mismo tiempo se estaba ampliando la base del impuesto, la alícuota (o tasa, como se le conoce popularmente) efectiva promedio probablemente no variaba de manera significativa.

Pero, al mismo tiempo, el proyecto proponía una gran ampliación en la base del impuesto sobre la renta de las personas⁷ y una elevación de las alícuotas marginales superiores.

¿Qué se hizo? Se redujo la alícuota del impuesto sobre la renta de las empresas en cinco puntos, pero sin ampliar la base del impuesto es decir, sin llegar a incluir a las empresas de zonas francas. En otras palabras, se redujo el impuesto a empresas de poca movilidad internacional, sin resolver el tema del régimen tributario para las empresas de alta movilidad.

Y en el caso del impuesto a la renta de las personas, aparte de un poco juicioso incremento del mínimo

7 Y son las personas, no las empresas, quienes son "ricos" o "pobres".

exento –que hace que la gran mayoría de los asalariados no pague el impuesto sobre la renta–, se ha venido debilitando sistemáticamente la ampliación de la base del impuesto. Específicamente, se ha librado una sorda batalla para debilitar, cuando no eliminar, el concepto de renta mundial.

La transformación crucial del impuesto sobre la renta de las personas, que implicaba un cambio de concepto –todas las rentas, no solo las generadas por la actividad ordinaria, o, en términos más técnicos, el paso de la renta ingreso a la renta producto–, el abandono de la renta territorial y su sustitución por la renta mundial, y finalmente, la transformación de un inequitativo sistema de rentas cedulares por uno de renta global, todo ello ha tenido pocos defensores. De estos, la mayor parte han sido académicos. Curiosamente, la defensa política de estos aspectos de la reforma ha estado encabezada por un partido político de oposición y su candidato. Entretanto...

El papel del Gobierno

Las acciones del Gobierno –no digo la estrategia, porque me ha sido imposible discernir una– en cuanto a la reforma tributaria resultan difíciles de entender, por lo menos para mí.

Por una parte, el presidente Pacheco ha insistido, a lo largo de todo su gobierno, en la necesidad de que se apruebe la reforma. Es más, por mucho tiempo condicionó el envío del TLC a la Asamblea Legislativa a que se aprobara, previamente, la reforma tributaria.

Por otra parte, la atención que los ministros de Hacienda (¡cuatro!) han prestado al proyecto y su trámite ha sido desigual. Y si el Gobierno realmente se había propuesto concretar esta reforma tributaria –repito: tan ambiciosa, tan progresiva– como una prioridad, el Ministerio de Hacienda, fuese quien fuese el ministro, tendría que haber convertido la reforma tributaria en su primera prioridad y cada ministro debería haber dedicado a ella una parte muy considerable de su agenda.

No quiero convertir estas afirmaciones, de ninguna manera, en una crítica personal. Con todos los ex ministros de Hacienda del presidente Pacheco tengo relaciones cordiales y con dos de ellos estoy unido por lazos de admiración y amistad personales. Lo que quiero señalar es, primero, que la desigual prioridad que se le dio a la reforma tributaria hace difícil entender la verdadera relevancia que la reforma tenía para el Gobierno y segundo, que dadas las enormes dificultades que enfrentaba la aprobación de esta reforma, las probabilidades de éxito eran bajas, casi nulas, sin un esfuerzo concentradísimo y persistente por parte del Ministerio de Hacienda y el más contundente respaldo del Presidente de la República, es decir, que sin todo ello resultaba casi imposible lograr la aprobación de la legislación propuesta.

Desde fuera del Gobierno es difícil evitar la impresión de que las autoridades tuvieron la ilusión, en algún momento, de que la simple álgebra fiscal (los ingresos no alcanzan para cubrir los egresos) sumada al argumento de que en el mediano plazo no era posible reducir los egresos, bastaría para asegurar la pronta aprobación de la reforma. Naturalmente, no fue así.

Más tarde, se planteó y se echó a andar la idea de la Comisión Mixta para que analizara la reforma fiscal, quizá partiendo del supuesto de que si una comisión de ex ministros de dos partidos políticos se había logrado poner de acuerdo, también una comisión con representantes de diversas organizaciones sociales lograría ponerse de acuerdo y de que, teniendo ese acuerdo como respaldo, la Asamblea Legislativa no tendría mayor dificultad en aprobar la reforma. Y si bien el primer supuesto se cumplió, es claro que no sucedió lo mismo con el segundo.

Una última observación: lograr respaldo popular para una reforma de este tipo hubiese requerido de un masivo esfuerzo de comunicación por parte del Gobierno, para explicar la reforma y para convencer a los ciudadanos de que la apoyaran. Quizá intimidado

por las críticas de quienes consideran que toda “publicidad” financiada por el gobierno es censurable, o quizá convencido de que los argumentos a favor de realizar la reforma eran tan contundentes que no era necesario explicarlos, el caso es que el Gobierno no realizó este esfuerzo de comunicación masiva. Cualesquiera que hayan sido las razones que tuviera el Gobierno para actuar de esta manera, este silencio en un tema de tanta monta constituyó una ingenuidad política y una irresponsabilidad cívica.

Ingenuidad porque a la reforma no le iban a surgir amigos espontáneamente (mientras que los enemigos tenían excelentes razones y abundantes recursos para intentar detenerla), pero sobre todo irresponsabilidad, porque es derecho de los ciudadanos y deber del gobernante explicar una reforma de esta monta. Y no se hizo.

El juego legislativo

Una reforma aprobada en pocos meses hubiese sido un gran triunfo para el Gobierno. Una reforma rechazada tras un período razonable de debate, hubiese sido una victoria –pírrica– para sus opositores, particularmente para el Movimiento Libertario. Una reforma que tras casi cuatro años de debate sigue en discusión, con un futuro incierto, es una gran derrota de todo el sistema político nacional.

Dentro de este cuadro de inoperancia, desprestigio y crisis de la Asamblea Legislativa, cabe destacar unos cuantos hechos.

En primer lugar, la debilidad del liderazgo del Gobierno. Mientras la reforma tenía pocas probabilidades de ser aprobada, los diputados de la fracción oficial formalmente la apoyaban. En cuanto se despejó un poco el camino de la reforma, se hicieron evidentes las divisiones en la fracción gubernamental, algunos de cuyos diputados se convirtieron en líderes de la oposición a la reforma. El Gobierno ha sido absolutamente

incapaz de imponer disciplina, o lograr la lealtad, de su fracción.

En segundo lugar, el secuestro de la agenda legislativa por parte del Movimiento Libertario, cuya pequeña fracción ha tenido un éxito contundente postergando el trámite de la reforma⁸

En tercer lugar, el principal abanderado de la reforma no ha sido el Gobierno, sino la fracción del PLN⁹ y el candidato presidencial de dicho partido.

Es fácil a finales del 2005, cuando se ha concluido la elaboración de este ensayo, atribuir ese apoyo a motivos puramente oportunistas: el PLN espera ganar las elecciones y apoya la reforma simplemente porque quiere, como gobierno, generar los ingresos necesarios para ejercer bien el Poder Ejecutivo. Pero esta línea de argumentación me parece débil: primero, porque normalmente los partidos de oposición se oponen a los impuestos, pues creen que así ganarán votos y que es mejor preocuparse de los ingresos una vez que se llegue al gobierno, y segundo, porque el PLN ha apoyado la reforma desde el inicio de su trámite, no únicamente en los últimos meses.

Y en cuarto lugar, el curioso papel jugado por la fracción del Partido Acción Ciudadana (PAC) y sus escisiones. En principio, el PAC ha apoyado siempre la reforma, aunque en la práctica al menos uno de sus diputados se convirtió en un eficaz opositor. Pero la estrategia consistente en exigir la incorporación de grupos de presión dentro del trámite legislativo, por medio de la Comisión Mixta, y la de insistir en que la reforma se ampliara, más allá de lo tributario, para

8 Las tácticas dilatorias son tan viejas como el parlamento. Lo que es inusual es la incapacidad política de los grupos mayoritarios para poner fin a las maniobras dilatorias o bien llegar a un arreglo negociado con los opositores.

9 Del cual, me apresuro a aclarar, soy miembro, de manera de que con esta información los lectores puedan descontar o filtrar mis afirmaciones según les parezca conveniente.

incluir temas relacionados con el control del gasto y la rendición de cuentas¹⁰, ha tenido como resultado principal atrasar el trámite de la reforma, sin que se avanzara en la progresividad del sistema tributario. Presumiblemente, no era ese el resultado que el PAC buscaba.

EL FUTURO DE LA REFORMA FISCAL

1. Si la reforma se aprueba en las postrimerías de la Administración Pacheco...

Al momento de concluir este ensayo, el futuro de la reforma fiscal es incierto. Existe aún una pequeña posibilidad de que sea aprobado en los meses finales del gobierno del presidente Pacheco, pero esta posibilidad parece cada vez más remota. A lo largo del proceso de discusión la reforma se ha debilitado pero, al menos para este analista, resulta difícil discernir el contenido exacto del proyecto tal y como se encuentra en la Asamblea Legislativa.

Supongamos, por un instante, que la reforma llega a ser aprobada. Será, en mi opinión, una reforma políticamente vulnerable, que estará sujeta a ataques. La complejidad misma de ella atentará contra sí misma, especialmente porque se abandonó la idea de crear un ente autónomo, técnicamente sólido y bien financiado para administrar el sistema tributario. En las condiciones actuales, a pesar de los mejores esfuerzos de sus funcionarios, cabe esperar que la administración tributaria tenga grandes dificultades para manejar los aspectos más complejos de la reforma, tales como

10 Según se desprende de algunos de mis argumentos previos, en principio me parece un acierto vincular el incremento en los ingresos a algunas reformas en el gasto. En la práctica, sin embargo, el extenso y en mi opinión deficiente texto sobre rendición de cuentas no facilitó la aprobación de la reforma, sino que fue uno de muchos factores que contribuyeron a prolongar, hasta ahora infructuosamente, su trámite.

la introducción de la renta mundial. Poca duda me cabe de que los magros resultados que se obtendrán, al menos inicialmente, de este aspecto de la reforma, brindarán una excusa que será aprovechada de inmediato por algunos sectores para proponer un retorno al concepto de renta territorial.

Y el peligro de que la reforma sea atacada y, en una ronda de revisiones “técnicas”, debilitada, es más agudo porque indudablemente será necesario revisar algunos aspectos de ella en los primeros meses del próximo gobierno y sería deseable, además, eliminar los capítulos no tributarios que se le han anexado, con poca discusión pública y con consecuencias, en algunos casos, inconvenientes.

Mi punto es que como la reforma, de llegar a ser aprobada, lo habrá sido con poco respaldo político, la inevitable ronda de negociaciones bien podría resultar en un debilitamiento suyo aún mayor, en particular en lo que respecta a las transformaciones del impuesto sobre la renta de las personas y las sociedades.

2. La reforma queda para el próximo gobierno.

Si la reforma tributaria no llega a ser aprobada al final del gobierno del presidente Pacheco, indudablemente el próximo requerirá con urgencia de la aprobación de nuevos ingresos. Una posibilidad, si el proyecto actual sigue en la corriente legislativa, es permitir que continúe su trámite hasta que eventualmente se apruebe la reforma.

Esta estrategia, sin embargo, tiene un gran inconveniente: como es dudoso que en su versión actual la reforma genere el volumen de ingresos que el próximo gobierno requerirá, aun si la reforma actual llega a ser aprobada, es de esperar que los nuevos gobernantes envíen una reforma adicional, poco tiempo después, para aumentar sus ingresos. Estaríamos así ante la perspectiva de un gobierno que enfrenta el trámite de dos proyectos tributarios durante su primer año de

labores. Mi impresión es que si la primera reforma no va a generar los ingresos que se van a necesitar, no tiene sentido incurrir en el costo político de aprobarla. Mejor conservar el capital político y aplicarlo para lograr la aprobación de una sola reforma tributaria.

En tal caso, ¿se pueden derivar algunas lecciones de la experiencia que hemos vivido en los últimos cuatro años, que permitan no solo una más expedita aprobación de la reforma tributaria, sino un mayor grado de legitimidad y apoyo social para la reforma? Creo que sí y seguidamente esbozaré esas lecciones, según yo las entiendo:

- En primer lugar, para que el incremento en los ingresos gubernamentales tenga el apoyo de la ciudadanía, es indispensable recuperar la credibilidad y eficacia en el gasto público. Pero esto, por supuesto, no es fácil. Dos sugerencias concretas que podrían ayudar a despejar el camino: los “destinos específicos” y otros compromisos previos de asignación presupuestaria fija (tales como la asignación de un porcentaje del PIB para la educación, o la transferencia de un porcentaje del presupuesto del Gobierno Central a otros entes) deben disminuirse, pero aquellos que permanezcan se deben cumplir con rigurosidad. La ciudadanía se siente estafada, con razón, porque el impuesto a los combustibles no se ha utilizado para financiar la reparación de carreteras, como se había prometido. Es imperativo revertir esta situación y cambiarla por una en la cual las promesas gubernamentales en cuanto a la asignación del gasto sean creíbles y sean cumplidas; por otra parte, deben seleccionarse una o dos áreas clave de acción, deben eliminarse algunos entrabamientos esenciales (mucho, creo, puede hacerse por vía de decreto) y el Gobierno debe demostrar, en pocos meses, una mayor capacidad de ejecutar obra pública sustancialmente mayor a la que ha tenido en los últimos años.

- En segundo lugar, creo que nuestro sistema político no está preparado para tramitar, aceleradamente, una mega reforma que toca todos los aspectos de la ecuación tributaria. Parece conveniente, más bien, dividir la reforma en varios proyectos parciales, tan simples como la materia técnica lo permita, e irlos aprobando uno por uno. Por ejemplo, podría darse prioridad a un proyecto relativamente simple desde el punto de vista técnico pero con un impacto casi inmediato en los ingresos (la ampliación de la base y la elevación de la alícuota del IVA cumplirían este objetivo) acompañado de otro orientado a la creación de una Agencia Nacional de Recaudación. Las transformaciones más complejas del impuesto sobre la renta podrían acometerse en una segunda etapa. Y la creación de un régimen competitivo de atracción de inversiones, que tiene un componente tributario pero constituye un tema más amplio, podría acometerse mediante un proyecto separado.
- En tercer lugar, creo que toda solicitud de ingresos adicionales debe ir acompañada de compromisos creíbles sobre el equilibrio fiscal. No me refiero a reformas complejas y ambiciosas del gasto público, que son indispensables pero que tomarán años, sino a algún tipo de restricción sobre el incremento del déficit fiscal, que deberá tener un componente legal pero además, y sobre todo, un componente de compromiso político claro y explícito por parte del nuevo gobierno.
- En cuarto y último lugar, la reforma –ya sea que siga los lineamientos que aquí se han esbozado, ya sea que tenga características por completo distintas– deberá ir acompañada de un concertado e intenso esfuerzo de educación ciudadana, que le genere el apoyo necesario para ser aprobada. Y más allá de la comunicación, está el tema de la estrategia política: el Gobierno deberá plantearse

explícitamente la cuestión de cuál es la coalición de fuerzas que podría hacer viable una reforma tributaria progresista, que permita fortalecer y modernizar el Estado costarricense, hoy tan maltrecho y revitalizar sus funciones sociales y productivas.

Cierro con una pregunta y una reflexión: ¿quiénes son los potenciales beneficiarios de la reforma tributaria y de su compañero indispensable, la modernización y el fortalecimiento del sector público costarricense? Mi respuesta es: la clase media. La que una vez fue clase media cómoda y hoy se encuentra al borde del precipicio. Los asalariados, cuyos ingresos se van quedando rezagados con respecto a sus necesidades y que progresivamente dejan de encontrar en los servicios estatales una respuesta adecuada a sus demandas en salud, vivienda, seguridad y educación. Los pequeños y medianos empresarios, que hoy enfrentan el reto de la globalización ayunos de servicios estatales, con pésimos servicios de infraestructura, con poco acceso al crédito y caro cuando lo encuentran. Los jóvenes, que hoy se encuentran en las aulas y mañana buscarán empleo, o los que ya abandonaron el recinto escolar y estarán condenados a la pobreza si no logran retomar sus estudios.

El gran beneficiario de la reforma tributaria podría ser, lo reitero, la clase media. Esa multitud que fue clase media, que aspira a llegar a serlo o que se aferra hoy a un *status* cada vez más precario.

La clase media, que se ha quedado sin voz en la política nacional. Quien sepa darle esa voz, logrará mucho más que la reforma tributaria. Quien sepa convertirse en voz de esta clase media silenciosa y angustiada habrá encontrado la llave para el proyecto político que podría definir la Costa Rica del siglo XXI y hacer realidad el tantas veces postergado sueño de la prosperidad compartida.

BIBLIOGRAFÍA

CORNICK, Jorge

1998 *La reforma del sistema tributario en Costa Rica, 1994-1997: logros y tareas pendientes*. San José: Ministerio de Planificación.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

2000 *Sétimo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

SEGUNDA PARTE
*Transformaciones
en las funciones y en la
institucionalidad del Estado*

Mayela Cubillo Mora, moderadora de la sesión dedicada al Estado. Este texto, aquí ampliado, fue su introducción motivadora al tema que desarrollaron la Dra. Juliana Martínez Franzoni y el Dr. Leonardo Garnier Rímolo, a quien en su momento, por sus múltiples compromisos profesionales, le resultó imposible entregar por escrito su contribución para este libro.

NOTAS SOBRE LAS TENDENCIAS RECIENTES EN LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO COSTARRICENSE

Mayela Cubillo Mora

TENDENCIAS RECIENTES EN LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO

Para Costa Rica, el Estado y sus instituciones han jugado un rol fundamental en las transformaciones de la sociedad costarricense en los últimos cincuenta años. El Estado fue motor de desarrollo, interventor en la economía, promotor de la equidad, la movilidad social y el bienestar en general. Por medio de sus instituciones, se logró alcanzar indicadores muy positivos en materia de salud, educación y seguridad social.

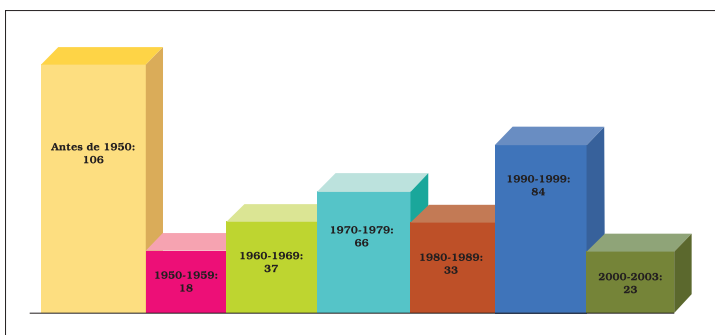
Sin embargo, a partir de 1985 específicamente, con la conformación de un nuevo orden internacional que había comenzado a gestarse unos años antes, en medio de la crisis política centroamericana que entonces se encontraba en uno de sus momentos más difíciles, y en el marco político interno de un bipartidismo nítido emergente, se iniciaron modificaciones significativas en la organización económica del país y en el Estado costarricense.

Los gobiernos sucesivos, desde la década de los años ochenta, impulsaron políticas económicas orientadas por una nueva estrategia de desarrollo sustentada en la apertura comercial, en la promoción de exportaciones no

tradicionales, en la desregulación de la economía, todo ello aunado a una nominada “reforma del Estado” que pretendía fundamentalmente disminuir su tamaño y sus funciones. Los paquetes de medidas económicas llamados “Programas de Ajuste Estructural (PAEs)”, propiciados por los organismos internacionales y con los cuales se comprometió Costa Rica en dos oportunidades, formaron parte también de este proceso de cambio social.

Mientras que los varios gobiernos habidos desde entonces resultaron relativamente exitosos en materia de política económica, al punto de que el sector externo volvió a convertirse en un factor decisivo para dinamizar la economía nacional, lo cierto ha sido, asimismo, que la mencionada “reforma del Estado” ha sido lenta, parcial, compleja y caótica. Las distintas fuerzas sociales no han logrado constituir algún bloque hegemónico capaz de conducir con eficacia y en tiempo razonable el conjunto de reformas institucionales que tanto se han proclamado y propuesto.

GRÁFICO 1
Creación de instituciones estatales:
1950-2003



Fuente: Tomado de Ronald Alfaro, "Instituciones Estatales en Costa Rica: un balance del período 1990-2002", en Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, página 6.

Veamos a continuación lo que en realidad ha acontecido con las entidades públicas en los últimos años. Con base en el *Informe del Estado de la Nación* correspondiente a su décima edición, existen 370 instituciones públicas, de las cuales 106 fueron creadas antes de 1950. Más tarde se establecieron 18 nuevas entre 1950 y 1959; 37 entre 1960 y 1969; 66 de 1970 a 1979; 33 de 1980 a 1989, 84 de 1990 a 1999, y 32 en este principio del siglo XXI, valga decir, entre el año 2000 y el 2005.

A partir de lo anterior, lo primero que habría que decir es que el Estado en Costa Rica nunca ha dejado de crecer. Nótese que entre 1990 y el año 2003 se establecieron 116 entes públicos, cifra superior a las 66 entidades que comenzaron a funcionar durante la publicitada década del expansionismo estatal de los años setenta del siglo pasado.

Sin embargo, hay que advertir que este crecimiento más reciente es cualitativamente distinto al otro aludido. Antes de 1980, las entidades estatales eran “organizaciones grandes”, de nivel nacional, cuyos fines eran la prestación de servicios públicos y la creación de bienes que buscaban cubrir, en general, las necesidades y demandas del conjunto de la sociedad. Posteriormente, y con excepción de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y las varias superintendencias de entidades financieras, las instituciones que se han creado han tendido a ser más bien pequeñas, con un ámbito de acción más concentrado y especializado, y además se han adscrito a otros órganos¹. En otras palabras, se ha tratado de instituciones que muestran ya los cambios cuantitativos y cualitativos que son resultado del nuevo panorama económico y social.

1 Además de PROCOMER, me refiero a la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), a la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), puestos de bolsa de bancos estatales, de operadoras de pensiones pertenecientes a instituciones del Estado, al Consejo de Vialidad y al Consejo de Concesiones, a los tribunales aduanero y ambiental, entre muchas otras.

A la par de estas entidades y de otras que nacen como adscritas a los ministerios, lo que se busca hipotéticamente es crear estructuras independientes, con personería instrumental, autonomía formal y patrimonio propio para realizar funciones cuyas instancias de origen no pueden llevar a cabo adecuadamente, ya que la complejidad administrativa y los obstáculos concomitantes las han tornado laberínticas, con innumerables telarañas que dificultan notablemente dichas funciones que deben cumplirse.

En cuanto al empleo público, si bien en los años 1991, 1992 y 1995-96 se produjo una reducción en algunos sectores ministeriales, en otros se incrementó, de manera de que unos se vieron perjudicados y otros más bien beneficiados. Por ejemplo, entre los sectores que incrementaron su personal se puede mencionar el de ciencia y tecnología, el de ambiente y energía, el de economía, el de educación, el de salud, el de seguridad pública y el de justicia. Los sectores perjudicados fueron el agropecuario, el de obras públicas y transportes, el de ferrocarriles, el de trabajo y seguridad social, el de vivienda y el de planificación (véanse los cuadros N.º 1 y 2).

CUADRO 1

**Sector público bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria:
Número de plazas eliminadas según entidades públicas.
1990-2000**

Entidad	Cantidad	Años en los que se dan mayor número de casos
INCOFER	2.130	1991 y 1995
Consejo Nacional de la Producción	1.366	1991 y 1995
Dirección de Asignaciones Familiares	1.167	1991
ICE	1.064	1996

continúa...

ICAA	660	1994
IDA	587	1995 y 1996
INCOP	442	1996 y 1997
JAPDEVA	372	1995 y 1996
FERTICA	684	1995

Fuente: Autoridad Presupuestaria, 2004.

Tomado de Ronald Alfaro, "Instituciones Estatales en Costa Rica: un balance del período 1990-2003", en *Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, página 25.

CUADRO 2
Plazas ocupadas y población ocupada
en el sector público:
1986-2003

Año	Plazas ocupadas	Población ocupada sector público
1986	129.017	168.627
1987	136.421	150.513
1988	138.319	167.501
1989	140.475	165.685
1990	141.645	173.083
1991	140.570	159.794
1992	140.340	169.371
1993	142.239	176.515
1994	145.963	173.488
1995	142.665	171.835
1996	140.027	167.375
1997	146.321	174.872
1998	146.195	185.544
1999	149.903	168.784
2000	157.960	218.718

continúa...

2001	162588	222.368
2002	167.759	222.258
2003	171.921	227.817

Fuente: Datos suministrados por la Autoridad Presupuestaria, 2004. Tomado de Ronald Alfaro, "Instituciones Estatales en Costa Rica: un balance del período 1990-2003", en *Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, página. 16.

En relación al presupuesto ejecutado por las instituciones del Gobierno Central, su participación disminuyó en términos reales, mientras que las instituciones de comercio, las empresas financieras y las municipalidades preservaron aproximadamente el mismo porcentaje de presupuesto ejecutado, y solo las empresas no financieras incrementaron su participación (tales como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, Correos de Costa Rica, el Instituto Costarricense de Electricidad, la Junta Administradora de Servicios Eléctricos de Cartago, la Radiográfica Costarricense S. A., la Refinadora Costarricense de Petróleo, etc.).

CUADRO 3
Composición porcentual del presupuesto ejecutado
por el sector público en términos reales
según categoría de institución estatal
(en colones corrientes de 1995).
1990-2003

Categoría	1990	1993	1996	1999	2003	Situación
Gobierno Central	28,6	31,5	27,0	24,2	20,0	disminuye
Instituciones Públicas de Servicio	25,9	26,1	27,6	26,5	25,2	igual
Empresas no financieras	20,6	18,9	19,7	24,0	29,6	aumenta
Empresas financieras	23,4	21,8	23,7	23,6	23,6	igual

continúa...

Municipalidades	1,6	1,7	2,0	1,7	1,7	igual
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Contraloría General de la República, 2004.

Analizadas ambas variables, el empleo y el presupuesto ejecutado, sin lugar a dudas que el sector más disminuido ha sido el agropecuario, referido esto fundamentalmente al Ministerio de Agricultura y Ganadería y al Consejo Nacional de Producción, lo que aporta evidencia acerca del cambio en curso en el modelo de desarrollo del país. La otra institución que también fue empequeñecida severamente y que debería cumplir una tarea estratégica para el país ha sido el Ministerio de Planificación. Podría decirse asimismo que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes también ha experimentado una situación similar, pero a la par de la reducción de plazas en él, hay que reconocer, por otra parte, que se crearon el Consejo Nacional de Vialidad y el Consejo Nacional de Concesiones.

Hay que agregar a lo anterior el papel relevante que ha venido desempeñando la Autoridad Presupuestaria (AP) en el accionar institucional del país. Creada en 1992 mediante ley No. 6 821, no fungió como tal sino hasta el 2001, cuando entró en vigencia la ley No. 8 131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, la cual mantiene numerosas competencias e incorpora otras nuevas dentro del marco legal general del país en materia presupuestaria. Así, ya la AP no solo emite directrices de carácter presupuestario y salarial, sino también relativas al empleo. La AP, con las medidas que impone como norma a las instituciones públicas, como la del tope presupuestario, la del requerimiento estricto de justificar la creación de nuevas plazas, las relativas a la aprobación de créditos para los proyectos de inversión, y la nueva metodología para el cálculo del déficit financiero del sector público,

que han terminado siendo medidas que lesionan la autonomía de las instituciones descentralizadas y el régimen de dirección política, con todo ello esta instancia ha venido a privilegiar desmesuradamente los criterios macroeconómicos.

En síntesis, la AP se ha convertido, en cierta medida significativa, en *gestor del nuevo modelo de desarrollo*, al darle más énfasis a la estabilidad que a la inversión y al crecimiento, y al sujetar las decisiones de inversión pública y empleo, a una instancia cuyos miembros solo buscan atender la situación fiscal del país así como la estabilidad interna y externa de la economía nacional. Con ello, como una de sus consecuencias más relevantes, han quedado relegadas otras instancias públicas importantísimas para el desarrollo costarricense como el Banco Central de Costa Rica, la Dirección General de Servicio Civil, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Planificación Nacional.

Es claro también que existe una normativa legal de carácter obligatorio en punto a dirección política, planificación, régimen de responsabilidad administrativa, definición del rol de las instituciones y establecimiento de un plan nacional de desarrollo, todo lo cual entrega el marco de referencia para que la institucionalidad pública actúe de forma coherente a fin de satisfacer el interés público y las necesidades de la población, además de cumplirse con lo establecido constitucionalmente. Pero esta normativa, al ser incumplida en la práctica, permite afirmar que existe una ausencia de un modelo de Estado aunque se haya escogido, por la vía de los hechos, un nuevo modelo de desarrollo.

Aunado a lo anterior, entre otros problemas de la administración pública habría que destacar los siguientes: la desarticulación entre las instituciones, la falta de planificación estratégica y el predominio de una visión cortoplacista, la rigidez institucional, la escasa competitividad de las instancias, lo carente de cercanía que se encuentran las entidades estatales con respecto a la

ciudadanía, y la presencia de una clase política inclinada al clientelismo y con crecientes visos de corrupción.

De esta manera, los cambios que se han venido dando aluden más bien a la emergencia de un Estado postajuste, que comporta serias limitaciones y debilidades, tanto de las instituciones como de su gestión para poder llevar adelante la búsqueda de eficiencia y eficacia de los servicios estatales, una adecuada dirección, planificación, control y evaluación, así como la rendición de cuentas, todo lo cual constituye lo que resultaría esperable de un Estado moderno adecuado a las demandas, tanto políticas como de desarrollo, de las sociedades de este inicio del siglo XXI.

EL ESTADO NECESARIO

Ante esto, una pregunta ineludible es cómo rediseñar el Estado para garantizar el desarrollo económico y social, es decir, un Estado que resulte:

1. Facilitador, gestor eficiente, planificador y potenciador del recurso humano.
2. Un Estado para el desarrollo: promotor del crecimiento económico entre otras empresas mediante las pequeñas y las medianas (PYMES), orientado al fortalecimiento de la actividad productiva tanto para el mercado interno como para la exportación, capaz de contribuir exitosamente al encadenamiento de las ramas y de los sectores internos de la economía del país, y que a su vez sea regulador pero también promotor del desarrollo rural.
3. Un Estado visionario y promotor de las capacidades políticas y administrativas.
4. Un Estado democrático y social: constructor de políticas sociales, propiciador de la cohesión social,

capaz de contribuir decisivamente a la disminución de las brechas y las desigualdades sociales, en otras palabras, calificado para dirigir a la sociedad en un sentido que sea *inclusivo* de manera inequívoca.

5. Un Estado *inteligente* conectado con las fronteras tecnológicas.

Partiendo de estos supuestos conceptuales, habría que plantear las siguientes preguntas como ejes de discusión alrededor de los cuales es que se tiene en la actualidad que reflexionar sobre el tema del Estado en la sociedad costarricense:

- La realidad del nuevo mundo globalizado ha producido una complejidad social, así como una serie de transformaciones profundas de carácter geopolítico, geoeconómico y tecnológico en un tiempo muy breve, lo que hace que exista la incertidumbre de cuáles serían las funciones del nuevo Estado, muchas de las cuales podrían no haber formado parte de sus roles anteriores. En consecuencia, ¿necesitamos más o necesitamos menos intervención pública para enfrentar exitosamente el proceso de cambio social que estamos experimentando?
- Los problemas que se observan en nuestra institucionalidad pública, ¿no serán más bien de representatividad y de democracia, y no tendrán su origen en que la clase política no está tomando en cuenta los intereses, las aspiraciones y las necesidades de la población costarricense?
- ¿Cuáles serían las líneas de trabajo maestras y estratégicas para el rediseño de ese nuevo Estado que parecería que le urge reconstituir a la sociedad costarricense en este comienzo del siglo XXI?

BIBLIOGRAFÍA

ALFARO REDONDO, Ronald

2004 "Instituciones estatales en Costa Rica: Un balance del periodo 1990-2003", informe de consultoría para la elaboración del *Décimo informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, publicado este último documento en el año 2004 en San José (Costa Rica) por el Programa Estado de la Nación.

EL RETO DE CONSTRUIR UNA INTERPRETACIÓN COMÚN ACERCA DEL ESTADO DESEABLE

Juliana Martínez Franzoni

Cuando acepté la invitación a abordar los cambios recientes y los retos actuales del Estado costarricense, me propuse nutrir la búsqueda de preguntas compartidas antes que proveer respuestas que claramente no tengo. A continuación realizo reflexiones académicamente informadas aunque no basadas en investigación empírica.

EL ESTADO INTERPRETADO

Comienzo este ensayo con una historieta de Homero Simpson: en la televisión dicen que “la administración anunció una guerra, mayor control de la ciudadanía, déficit fiscal y recorte de impuestos”. Homero escucha sonriente y dice “Ummm... ¡qué bueno! Recorte de impuestos!” (véase la figura 1).

Y no es solo Homero. La psicología cognitiva nos ha enseñado que la atención, la comprensión y el procesamiento de información son selectivos¹. Por eso la construcción de la realidad está llena de este tipo de fragmentaciones, a través de las cuales incorporamos, priorizamos y eliminamos todo tipo de información. Y esto es así también cuando pensamos en el Estado:

1 Una excelente apropiación de aportes desde la psicología cognitiva a la reforma de políticas públicas ha sido realizada por Kurt Weyland (2005).

cada quien procesa aspectos parciales, fragmentos, pedazos sueltos de un gran caleidoscopio en movimiento. ¡Vaya si es difícil entonces hablar del Estado!

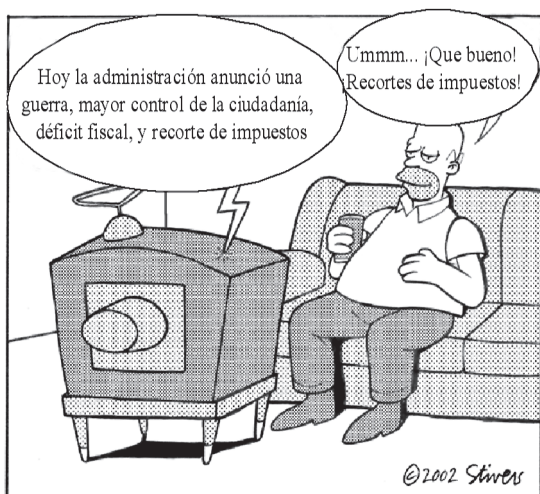
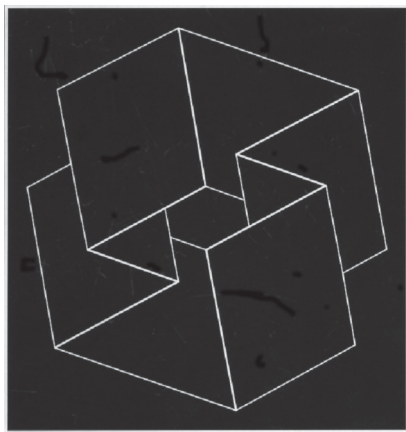


Figura 1

Por eso en mi clase de introducción a las políticas públicas comienzo indagando qué entiende cada quien por el Estado. Y aunque inicialmente recibo caras que van desde el aburrimiento hasta el despecho ante la obviedad de la pregunta, la discusión se pone interesante cuando miran la litografía que les presento en la figura 2. Fue realizada por Josef Albers (1888-1976), miembro de la escuela Bauhaus, y la descubrí porque Deborah Stone la utiliza como portada de su libro *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (1997). Cada vez que doy el curso les pregunto a los estudiantes qué ven en esta figura. Igualmente se lo pregunto ahora a usted que está leyendo estas líneas. En clase recojo las interpretaciones más diversas: “es una caja tapada”, “¡no! es una caja pero destapada”, “¡es un laberinto!”, “definitivamente se trata de una serpentina de papel”, o “¿será un simple 8?”

**Figura 2**

Comienzo diciendo esto para argumentar algo muy simple: la pregunta más relevante no es qué “es” el Estado, sino qué “ves” en el Estado; qué ve, en este caso la sociedad costarricense, en el Estado. Al igual que al interpretar la figura 2, cualquier respuesta que recojamos tiene algún arraigo en la realidad y, al igual que con la figura, no puede ser descartada a priori.

Precisamente muchos de los problemas que como sociedad estamos viviendo son producto de la multiplicidad de interpretaciones que tenemos acerca del Estado. Ignorarlas o descalificarlas solo aumenta la brecha entre interpretaciones pero no necesariamente aumenta las condiciones para que una se imponga a las demás.

¿Qué tiene esto que ver con los cambios recientes y los retos futuros del Estado? Tiene mucho que ver: no hay soluciones sin acuerdos acerca de cuáles son los problemas que se quiere resolver, y no hay acuerdos sobre los problemas que se quiere resolver si cuando miramos el Estado vemos cosas tan diferentes entre sí.

Se trata de un tema complejo ante el cual planteo un ejercicio: hacer un mapa de lo que se considera que

son los principales “Estados interpretados” actualmente en Costa Rica. Mientras tanto, aventuro uno preliminar que se podrá luego descartar o mejorar a partir del de cada quien.

METÁFORAS SOBRE EL ESTADO

Las interpretaciones acerca del Estado son producto de múltiples miradas. Sin embargo, no hay tantas interpretaciones como miradas: las personas respondemos a patrones, a ciertas regularidades... ¡mal que nos pese somos agrupables! Sin pretender agotar la lista de actores cuyas interpretaciones acerca del Estado son relevantes para el presente y el futuro del Estado en Costa Rica, me refiero rápidamente a la mirada de las élites, a la de la ciudadanía, a la de los funcionarios y funcionarias, a la de los empresarios privados y a la de la tecnocracia.

Todos estos actores construyen interpretaciones sobre el Estado a partir de ciertas metáforas (Scott, 1992). Una metáfora muy difundida es la del “Estado-máquina”, es decir, el Estado como un “medio-orientado-a-fines”. Es una metáfora llena de “engranajes” y piezas que deben calzar para que las cosas funcionen.

Otra metáfora es la del “Estado-ameba”: visión organicista del Estado como un organismo vivo que cada vez que lo quiero cambiar se resiste porque quiere autorreproducirse. Esta es una metáfora hecha de “células” y mecanismos de sobrevivencia de la especie.

Una tercera metáfora es la del Estado-arena-de-poder, brazo armado de la clase dominante o arena de conflictos entre sectores sociales y productivos. Sea como sea que defina el conflicto, es la única de las tres metáforas que incorpora al poder como una dimensión central.

Estas tres metáforas atraviesan, permean, la interpretación que diversos actores tienen sobre el Estado. Veamos cómo.

EL PARADIGMA DOMINANTE EN LA REFORMA DEL ESTADO

Quienes asesoran al Estado y promueven reformas en él suelen tener visiones racionalistas u organicistas. El tema del poder no les es central como sí les resulta el lidiar con agentes que buscan maximizar sus beneficios. La teoría de la acción racional y de la nueva gerencia de lo público son en gran medida responsables de esta mirada sobre el Estado. La primera reduce el comportamiento social a sucesivos e interminables cálculos de utilidades. ¿Será casualidad el éxito de este enfoque en esta época de explosión mercantil?

La nueva gerencia de lo público aplica la teoría de la acción racional a la reforma del Estado. Y aparece en un contexto social y político particular: la crisis fiscal que los países desarrollados comenzaron a atravesar en los años setenta del siglo pasado. En ese marco, este paradigma tuvo una gran virtud: se volvió herramienta de reforma del Estado a lo largo del espectro ideológico, desde la izquierda hasta la derecha. Para unos, el enfoque daba argumentos para la reducción del Estado; para otros, para rescatar al Estado; para todos, para transformarlo.

De acuerdo a la nueva gerencia de lo público es factible definir muy claramente cuáles son los fines deseables para el Estado y sencillamente moldearlo en tanto instrumento para alcanzar esa visión. Si bien el Estado está permeado por intereses particulares, los incentivos correctos pueden neutralizarlos.

Pero si analizamos las reformas impulsadas en Costa Rica en los últimos diez años, por ejemplo la del sector salud, encontramos trazas “con sabor tropical” de esta nueva gerencia: se descentralizaron servicios pero nunca se puso en ejecución el sistema de información que iba a permitir que operasen en el marco de un único sistema de salud. El resultado ha sido, en lugar de mayor racionalidad, mayor “captura” del Estado por parte de diversos intereses particulares (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003; Martínez Franzoni, 2005a).

El problema es comprender qué quieren realmente los actores y cómo resolverlo cuando lo que pretenden es entre sí contradictorio. La nueva gerencia de lo público no tiene necesariamente respuestas.

LA MIRADA DE LAS ÉLITES

Aunque no exenta de conflictos y diferencias de criterios, previo a la crisis de los años 80 la visión dominante de las élites políticas costarricenses sobre el Estado era que este tenía un papel central que jugar en materia económica y social. Era la época del Estado interventor y dinamizador de la economía.

Durante los últimos veinte años, sin embargo, la mirada dominante acerca del Estado viró hacia la que suele resumirse bajo la del “Consenso de Washington”: el Estado tiene que ser pequeño en tamaño y en funciones; tiene que ser principalmente regulador y estabilizador (Williamson, 1990). Pero esta mirada de las élites se ha combinado con otra, que ve en el Estado una fuente de recursos que pueden ser asignados de manera particularista. En esta mirada el Estado es, en el mejor de los casos, funcional al fortalecimiento de la base político-electoral de los partidos, y en el peor, reflejo de “captura” y fuente de enriquecimiento personal.

Este Estado hace que una gran parte de la élite costarricense siga siendo defensora de muchos de los aspectos del Estado precrisis económica de los años ochenta del siglo anterior, otra gran parte de ella es defensora de la perspectiva del Consenso de Washington, y otra gran cantidad defiende ambas visiones dependiendo de los aspectos de cuales se trate. La combinación de estas dos miradas ha dado como resultado un Estado liberal-de clientelas.

Hay una visión del Estado también liberal pero posterior a la del Consenso de Washington que está llegando a Costa Rica, tal vez no tan rápido como sería deseable. Esta visión reconoce que el Estado tiene que

ser creador de condiciones, es decir, ir mucho más allá de ser meramente regulador. Reconoce también la importancia de que el Estado distribuya recursos. Por lo tanto, entre el Estado liberal propuesto en el marco del Consenso de Washington y esta otra visión, posterior a dicho consenso, hay bastante diferencia. Así, el Banco Mundial recomienda actualmente realizar reformas agrarias para revertir la alta concentración de la propiedad de la tierra en tan pocas manos (De Ferranti y otros, 2003).

Estas miradas sobre el Estado en las últimas dos décadas han tenido en sus manos la administración del Estado costarricense y la han promovido con énfasis más en una, más en la otra, dependiendo de las instituciones de que se trate. Las superintendencias son un ejemplo del énfasis liberal; el manejo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) o del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI) es un ejemplo del énfasis en las clientelas.

Desde algunas élites que no han tenido la responsabilidad de administrar al Estado (o que si lo han hecho ha sido en el marco de conducciones de gobierno que no compartían esta visión), hay una mirada socialdemócrata de nuevo tipo que se presenta como una alternativa. Esta visión considera que el Estado tiene que tener múltiples funciones y que debe estar activo en la promoción tanto del crecimiento como en la distribución de los beneficios de ese crecimiento. Para ello propone un Estado que intervenga en la economía, solo que a través de instrumentos distintos a los utilizados previamente a la crisis.

LA MIRADA CIUDADANA

En la ciudadanía coexisten las distintas miradas que las élites tienen sobre el Estado. Pero lo más importante es el malestar. La preocupación ciudadana refleja problemas de acceso, de trato, de calidad,

problemas que son el producto de su interacción con un Estado que no necesariamente les resuelve cosas. La gente vive el Estado-enemigo, el Estado-obstáculo, el Estado-que-maltrata y que en lugar de estar de su lado, está en su contra. Si se hiciera en este momento un listado de experiencias, estoy segura de que sería bastante fácil encontrar rápidamente ejemplos emblemáticos de ese Estado que se pone en contra de la ciudadanía y no a favor de ella.

Lejos de ser homogéneas, las respuestas frente a este malestar están muy estratificadas. Reflejan las distintas capacidades que tiene la población de recurrir al mercado para todo aquello que el mercado pueda resolverle: educación, salud, seguridad, vivienda, seguros. Por supuesto hay cosas que no se pueden resolver privadamente y por eso hay sectores de muy altos recursos que están tan molestos, por ejemplo, con la Contraloría General de la República o con la Autoridad Presupuestaria. Allí no hay opciones: no se puede “salir” del ámbito público.

Pero sí hay un amplio espectro de servicios en donde los sectores medios altos y altos optan, usando la metáfora de Albert Hirshman (1970), por la “salida”. Esta es una de las respuestas frente al malestar. Aunque no es la única. Entre sectores medios bajos y bajos también hay otra respuesta, que también plantea Hirshman, y es la lealtad, la lealtad resignada, la del “ni modo”. Si no puedo salirme tengo que aguantarme. Esta es, creo, la manera en que miles de costarricenses responden actualmente a su malestar con el Estado.

Además, se ha generalizado un acceso particularista a los servicios del Estado. Tíos, primos, el hermano médico que trabaja en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el vecino que también tiene un hermano pero que trabaja en el BANCVH. La ciudadanía accede normalmente al Estado en el marco de redes de contactos particulares que no serían un problema si no fuera porque estos contactos están distribuidos de manera desigual. Las reglas formales se han creado, precisamente, para

igualar a desiguales. Aun en los servicios en los que en el papel se sigue defendiendo principios de universalidad, solidaridad y equidad, en la práctica son pocas las situaciones que se ajustan exactamente a ese modelo. Y la población lo sabe.

Aunque toda la población “pierde”, los principales “perdedores” son los sectores medios, que están financiando una enorme cantidad de servicios públicos que cada vez usan menos; que cotizan para la CCSS pero también le pagan servicios al Hospital CIMA San José; y que además pagan una tercera vez por un biombo en el Hospital México. Al final del mes o del año, han sido miles de millones de colones los que se han destinado a un servicio que se dice solidario, equitativo y universal, pero que en la práctica no es tal.

Y aun así las encuestas documentan un alto grado de apego de la ciudadanía a algunas instituciones del Estado: a la CCSS, al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Son apegos a esas instituciones a partir de experiencias concretas, no “al Estado”.

LA MIRADA DE FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS DEL ESTADO

Los funcionarios y funcionarias son aquellas personas que han hecho una carrera en el aparato burocrático del Estado y que, como lo propone Skocpol (1985), están relativamente desvinculadas de los intereses socioeconómicos del momento. Tienen actualmente tantas visiones del Estado como visiones tienen las élites, aunque además su mirada sobre el Estado está muy influenciada por si son parte del Estado emergente, que tiene buenos salarios, alfombras y muy buenas condiciones laborales, es decir, si se les localiza en “el Estado del siglo XXI”, o por si, al contrario, forman parte del “Estado retro”, pobre y del pasado.

Creo que entre funcionarios y funcionarias hay tres principales miradas sobre el Estado. Un primer grupo

es el de los “oportunistas” que actúa bajo aquel dicho popular de que “en río revuelto, ganancia de pescadores”. Son quienes promueven los biombos, los que están en la “mordida”. Están en todos los niveles de la estructura del Estado y lo que hacen es aprovecharse de una “doble moral”: una cosa son las reglas de juego formales y otras muy distintas las que están realmente en operación. Aprovechan las múltiples hendiduras que les deja la coexistencia de múltiples visiones de las élites respecto del Estado. Estos servidores públicos lo ven como una “mina de oro”.

Un segundo grupo es el de los “cómodos despreocupados”. Es la gente que está instalada en su salario y en su rutina de 8 a.m. a 5 p.m. Es la gente que frente a la situación actual opta por una salida cómoda para su situación individual. No impide hacer pero tampoco hace. Estos servidores públicos ven al Estado como fuente de ingresos.

Un tercer grupo es el de la gente que es imprescindible para rescatar al Estado de la situación en que se encuentra: la de los “comprometidos frustrados”. Se trata de gente que quisiera hacer las cosas mejor, pero que está atrapada en lógicas de trabajo que le impiden hacerlo. Así que la mayor parte del tiempo ejercen poder de veto, generalmente implícitos. Y que tampoco les dejan satisfechos. Estos servidores públicos son los únicos que tienen una visión de la institución deseable.

Pero, a la postre, sobran vetos explícitos e implícitos. El mejor ejemplo que tengo a la mano es a partir de mi propia experiencia como asesora sindical y del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) en el marco de la reforma de pensiones que la CCSS adoptó en mayo del 2005. Durante ese proceso, el presidente ejecutivo de esta institución no estaba al tanto de que la posición oficial presentada en la mesa de negociación por parte del responsable de la división actuarial, había sistemáticamente contradicho la suya propia, su jefe inmediato superior, en al menos dos puntos fundamentales (Martínez Franzoni, 2005b). Es un ejemplo exagerado

pero recurrente de cuestionamiento a la línea de mando. Muchas veces sucede de maneras menos evidentes.

Tenemos un exceso de “salida” y de “lealtad” y una gran falta de “voz”, la tercera alternativa que nos dice Hirshman que tienen las personas frente a situaciones de malestar. La voz permite transformar el malestar en acciones transformadoras. La pregunta es: ¿cómo potenciarla?

UN ACTOR QUE NO PODÍA FALTAR: LA TECNOCRACIA

El cuarto grupo es el de la tecnocracia que ha ido ganando terreno frente a funcionarios y funcionarias, especialmente frente a quienes caen bajo la categoría de “comprometidos frustrados”. La tecnocracia no es de carrera y basa su legitimidad en su movilidad en la estructura institucional. Están porque “saben”, su legitimidad es técnica, pero no burocrática.

Lejos de pensar que el Estado se interpreta consideran que hay una solución óptima para cada problema que se presenta (Markoff y Montecinos, 1993). Usualmente se trata de una solución que solo ellos y ellas conocen. Consideran que el criterio técnico permite realismo y eficiencia, y que si todos promovieran las mismas ideas los problemas estarían resueltos. El malestar, el descontento, la parálisis, los conflictos desaparecerían.

La tecnocracia se presenta como neutral ante el conflicto social en general, y ante las distintas interpretaciones sobre el Estado en particular. El mejor ejemplo es el del equipo negociador del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (TLC). No se sienten parte del conflicto social que existe sobre el papel del Estado y el modelo de desarrollo en el que se inserta. Lejos de eso, se ubican por encima de dicho conflicto y operan en base a una racionalidad “técnica” que ofrece soluciones

óptimas a problemas “objetivos”. Con ese arsenal entre manos, la política interfiere, estorba y enturbia su que-hacer técnico. Más bien al Estado hay que aislarlo de la política.

Sin embargo, como muy bien lo documenta Judith Teichman (2005) para Argentina y Chile, la tecnocracia ha tenido que establecer alianzas con los políticos. Estas alianzas han llevado a una paradoja: por un lado, a la tecnocracia la política le estorba, pero, por otro, sin las alianzas y los recursos de poder que los políticos les han facilitado les hubiera sido imposible hacer avanzar sus agendas (Teichman, 2005).

EL ESTADO CAJA DE ZAPATOS Y SERPENTINA DE PAPEL

Como consecuencia, diversas constelaciones de poder dan forma a distintos pliegues de la figura que presenté al principio, y con resultados también muy variables. La visión liberal-de clientelas domina pero no es hegemónica sino que convive con legados históricos que no se han borrado. Por eso continúa existiendo el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que de otra manera debería haber desaparecido hace algún tiempo. Los legados históricos en Costa Rica son muy fuertes porque beneficiaron a mucha gente y eliminarlos implica, claramente, costos políticos y electorales que ponen freno al avance de la visión liberal-de clientelas, lo que se combina con los vetos que se promueven desde otras visiones del Estado.

Como derivación, no es tan fácil imponerse. De allí que tengamos un sector económico con un Estado liberalizado donde hay “detalles” pendientes como la eliminación de algunos monopolios. Los principios organizadores del Estado en ese sector de política pública definitivamente han cambiado con respecto al Estado previo a la crisis económica de los años ochenta. Sin embargo, grandes instrumentos de política como son

la competencia y la eliminación de monopolios aún no lo han hecho. Al mismo tiempo, en materia de política social, el país ha mantenido, en lo básico, los principios previos de universalidad, equidad y solidaridad. El mejor ejemplo es la CCSS. Pero en la práctica sabemos que la realidad de los servicios está segmentada, es decir, se encuentra cada vez más diferenciada entre ricos y pobres.

Entonces, en la práctica los principios han cambiado, aunque formalmente el énfasis de las reformas haya estado en los instrumentos de política, en el cómo se llevan a la práctica los principios, antes de que en cambiar dichos principios.

Como resultado tenemos un berenjenal institucional, mezcla de lo nuevo y de lo viejo, mezcla del Estado regulador, estabilizador, interventor, financiador y prestador de servicios. Gran parte de lo que existía antes del inicio del proceso de estabilización y ajuste económico sigue existiendo y coexiste con lo que se creó desde entonces.

La tentación de la élite liberal-de clientelas ha sido la de crear un Estado paralelo que le ayude a hacer las cosas más rápidas. Este Estado paralelo ha tenido una tónica transversal y ha contribuido a una captura del Estado. La posibilidad de apropiación de recursos públicos que tiene actualmente el sector privado no tiene punto de comparación con la que tenía hace diez, quince o veinte años y se ve en los sectores críticos como vivienda, como salud, etc.

LA DEBILIDAD DE UNA HETERODOXIA BASADA EN LA ESQUIZOFRENIA

La heterodoxia costarricense está basada en la esquizofrenia, no en la hibridez. Está basada en la coexistencia de agua y aceite, no en la mezcla de cosas nuevas y cosas viejas. El mejor ejemplo es la relación entre política económica y política social. Y esa

coexistencia está dejando de ser pacífica y su rendimiento comenzando a tocar techo (Seligson y Martínez Franzoni, 2005).

Entre reformas formales y cambios reales existe una gran esquizofrenia. El sector salud es un buen ejemplo: más de 200 millones de dólares después de iniciada la reforma destinada a fortalecer la institucionalidad pública, las personas en Costa Rica destinan un porcentaje bastante más alto a medicina privada que lo que destinaban previamente (Martínez Franzoni, 2005a). La brecha entre el discurso sobre el Estado y la realidad del Estado, deja finalmente descontentos a tirios y troyanos porque el Estado no es efectivo ni desde el punto de vista del modelo que se quiere imponer, ni desde el punto de vista del modelo que se resiste a cambiar.

Hay, eso sí, una disyuntiva entre profundizar el Estado liberal-de clientelas y promover una visión alternativa. Pero el liberal-de clientelas tiene muchos amigos: promueve pocas funciones pero en la práctica apoya a sectores poderosos de la economía mientras demanda la reconversión de los “perdedores”. A la vez mantiene una base social popular vinculada a la asignación de recursos según clientelas, a través de los partidos políticos que han tenido acceso a los recursos del Estado.

La visión alternativa que está planteada propone un Estado socialdemócrata de nuevo tipo, comparativamente grande en tamaño y en funciones, con un papel de distribución y de redistribución de los recursos que redunde en inclusión social y productiva. Aunque –lo admito– esta es mi mirada y de alguna manera puedo estar haciendo trampa. Es mi mirada y la de la gente que estamos trabajando en este tema con el fin de aportar ideas y enriquecer la perspectiva a favor de una “Costa Rica solidaria e inclusiva”, pero en definitiva es solo *una* mirada.

EL RETO DE UNA NUEVA HEGEMONÍA

Por eso, independientemente de la mirada que se quiera profundizar, el reto principal que como país enfrentamos con respecto al Estado es doble. Se trata de democratizar la conducción político-institucional y se trata de mejorar la eficacia. El Estado tiene que generar resultados que no está produciendo y eso es un reto sea cual sea la mirada dominante.

Implica reducir vetos, implícitos y explícitos. Conlleva una nueva mirada hegemónica sobre el Estado que predomine, no consensos, pero sí una nueva perspectiva que prevalezca sobre las restantes y eso debería involucrar a los funcionarios y funcionarias públicas para poder ser tal.

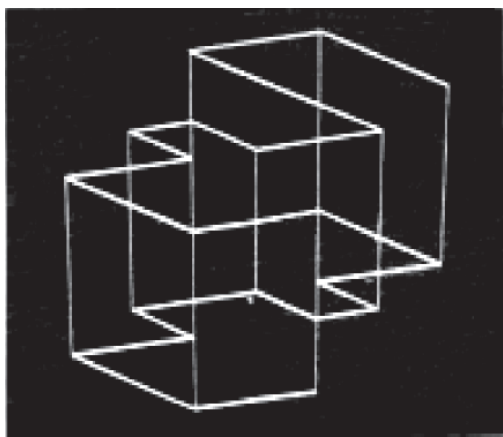


Figura 3

Y creo que el desprestigio de la gran mayoría de quienes se dedican a la política demandaría de tecnopolíticos, no de tecnócratas, no solo de políticos, sino de tecnopolíticos, es decir, de gente que combine una racionalidad técnica con un criterio de sostenibilidad política en su mirada. Leonardo Garnier Rímolo me parece un excelente ejemplo. Los tecnopolíticos están

colocados en un lugar desde el cual pueden hacer de “bisagra” entre la racionalidad puramente política y la racionalidad puramente técnica. Y es que sin política, en un sentido amplio y grande, con mayúsculas, difícilmente podremos construir nuevas hegemonías acerca del cómo ver las cosas.

Es necesaria –lo recalco– una nueva hegemonía que por lo pronto no se avizora y que no se va a resolver simplemente con las elecciones del 2006, ni con una gran reforma del Estado. Se trata de un tema de mediano y largo plazo. Aunque claramente la ratificación o no ratificación del TLC implicará condiciones y márgenes de acción muy distintos. Pero lejos de resolver el conflicto de miradas sobre el Estado, lo agudizará. Mientras tanto creo que seguiremos teniendo varios Estados... y cada vez una mayor complejidad, como lo muestra la figura 3.

Lo deseable es construir una nueva hegemonía, plural, pero con ideas-fuerza ordenadoras acerca de qué debe ser el Estado que demanda hoy la sociedad costarricense. Y esto está sujeto a nuevos acuerdos, técnicamente viables pero primero y por sobre todo políticos, nutridos del conocimiento de técnicos y de técnicas, pero también de políticos. Pienso que se requiere que haya actores que propicien y generen la construcción de corrientes de opinión que no solo accedan al gobierno, sean cuales sean los partidos y las organizaciones sociales, actores y propuestas que asuman la construcción del Estado como un proceso de creación de nuevas hegemonías, acaso tedioso y aburridísimo a ratos porque en parte es así también el empeño por gestar nuevas perspectivas y lograr su aceptación creciente. Pero esta es la única posibilidad para que Costa Rica logre que el Estado vuelva a tener un lugar, el que sea, dependiendo de las miradas de quienes impulsen y se comprometan en la construcción de esta nueva visión de la cual el país está urgido de poder contar y de comenzar a concretar a paso firme.

FINALMENTE, A NO OLVIDAR LA TAREA

Como dije al principio, estamos ante la presencia de un tema complejo frente al cual les dejé planteado el ejercicio de hacer un mapa de los Estados interpretados actualmente en Costa Rica. Terminó diciendo que ese mapa debería tener actores y relaciones de poder entre actores. Por cierto, ¡investigación empírica al respecto no vendría nada mal!

BIBLIOGRAFÍA

DE FERRANTI, David, PERRY, Guillermo, FERREIRA, Francisco y WALTON, Michael

2003 *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington, DC: The World Bank.

HIRSHMAN, Albert

1970 *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press.

MARKOFF, John y MONTECINOS, Verónica

1993 "Democrats and Technocrats: Professional Economists and Regime Transition in Latin America", en *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. XIV, No. 1, pp. 7-22.

MARTINEZ FRANZONI, Juliana

2005a "Reforma del sector salud en Costa Rica: Diez años de mercantilización de servicios", elaborado para la conferencia *Latin American Perspectives on International Health*, Universidad de Toronto, Toronto (inédito).

2005b *Informe sobre la reforma de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social*. San José: Reporte técnico para el Proyecto Estado de la Nación.

MARTINEZ FRANZONI, Juliana y MESA-LAGO, Carmelo
2003 *Las reformas inconclusas: pensiones y salud en Costa Rica*. San José: Fundación F. Ebert.

SCOTT, John

1992 *Complex Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

SELIGSON, Mitchell y MARTINEZ FRANZONI, Juliana
2005 "What has Changed in Paradise: The Limits of Costa Rican Heterodoxy", elaborado para la conferencia *Latin American Democratic Governability*. Helen Kellogg Institute, University of Notre Dame (inédito).

SKOCPOL, Theda, EVANS, Peter y RUESCHEMEYER, Dietrich

1985 *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

STONE, Deborah

1997 *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: Norton & Company.

TEICHMAN, Judith

2004 "Merging the Modern and the Traditional: Market Reform in Chile and Argentina", en *Comparative Politics*, Vol. 1, No. 37, pp. 23-40.

WEYLAND, Kurt

2005 "The Diffusion of Innovations: How Cognitive Heuristics Shaped Bolivia's Pension Reform," en *Comparative Politics*, No. 38.

WILLIAMSON, John (Editor)

1990 *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, DC: Institute for Latin American Economics.

TERCERA PARTE

***Prioridades de la política
económica y social: ¿Estabilidad,
crecimiento o distribución?***

Eugenia Molina Alfaro, moderadora de la sesión dedicada a la política económica y social. El presente texto constituyó su introducción motivadora al tema que desarrollaron el M. L. Jorge Guardia Quirós y el M. Sc. Juan Manuel Villasuso en las siguientes contribuciones que corresponden a esta parte.

A MANERA DE EXORDIO

Eugenia Molina Alfaro

Hoy día es casi un lugar común señalar que en Costa Rica se produjo un quiebre histórico a partir de la mitad de la década de los años ochenta del siglo XX en la dirección que hasta entonces se le imprimía al desarrollo nacional (Rovira Mas, 1992; Hidalgo Capitán, 1996; Villasuso, 2003; Rovira Mas, 2004). También se ha sostenido que las élites políticas que ascendieron durante y posteriormente a la crisis económica de inicios de esa misma década, se han venido inspirando en nuevos idearios o en una nueva cultura económica (Doryan, 1990). Para algunos ciudadanos costarricenses la preocupación actual es entonces si dentro de esa aludida “nueva cultura económica” están quedando marginados o han perdido por completo importancia algunos de los aspectos en los cuales comúnmente hemos pensado cuando hablamos de “lo social”, aspectos que apuntan a problemas que el Estado atendió de alguna forma en periodos históricos precedentes. Con el ánimo de dilucidar cuánto hay de cierto o erróneo en estas percepciones y temores, vale la pena, a más de veinte años de aquel momento de inflexión en la historia de Costa Rica, y tomando en consideración que este es un lapso lo suficientemente largo como para poder sacar algunas conclusiones sobre los nuevos derroteros que ha venido tomando la evolución del país, vale la pena –decimos– dedicar cierto esfuerzo analítico a reflexionar sobre este tema.

Con este espíritu, planteamos dos objetivos generales y cuatro preguntas motivadoras para incitar a la reflexión y al diálogo. A continuación retomo y comento cada uno de los primeros y luego las segundas, con el ánimo, como señalaba, de propiciar el intercambio fecundo sobre el tema propuesto.

El primer objetivo ha sido el de establecer algunos aspectos básicos de lo que ha resultado la política económica y social en Costa Rica durante los últimos años. Al respecto me parece relevante referirme a lo que constituye ese falso dilema que tan frecuentemente se postula cuando se habla de la política económica y de la política social, como cuestiones por completo separadas. Desde ninguna forma en que se defina lo económico este puede concebirse como una esfera ajena o independiente de las relaciones sociales, ni de la estructura social prevaliente en una sociedad en un momento determinado. Otra cuestión diferente son los campos disciplinarios específicos que desarrollan teorías y propuestas para abordar áreas concretas de la realidad social, dando lugar a la economía, la sociología, la psicología, la antropología, el derecho y la geografía. Dicho esto, hablar de la política económica y social en modo alguno significa referirse a dos mundos diferentes y contrapuestos, en la medida en que estamos hablando de una sola realidad social a la cual el Estado debe enfrentarse con políticas específicas, tanto para atender problemas relacionados con la escasez de los recursos económicos disponibles, como para propiciar una distribución equitativa de los productos y de esos recursos.

El segundo objetivo consiste en esbozar algunas tensiones y efectos sociales relacionados con lo que ha sido la aplicación de la política económica y social. Para abordar este objetivo hay que romper con otro falso dilema y es el que contrapone la teoría y la práctica, el conocimiento experto y la técnica con la política. Cada polo de estas relaciones dicotómicas existe en la realidad pero lo que es falso es creer que hay uno puro y otro impuro. Para efectos de política pública lo

que se requiere es la resolución de los problemas y las demandas sociales, y en este sentido se requiere de una articulación de los dos polos o tensiones de esas relaciones, entre lo que se planea y lo que resulta, entre lo que sueñan, ya sea el planificador, el político o el ciudadano, y lo que es posible alcanzar.

La primera pregunta motivadora que hemos querido dejar sentada es la siguiente: ¿Cuáles han sido los principales ejes de la política económica y social de los últimos años en Costa Rica?

Una mirada rápida a los temas frecuentemente asociados con la política económica nacional de las últimas dos décadas nos permite concluir que ellos han sido en gran medida la búsqueda de mayor crecimiento económico por medio de más exportaciones, controlar el déficit fiscal, impedir un crecimiento descontrolado y excesivamente peligroso de la deuda pública del país, interna y externa, y controlar la inflación. Una mirada similar respecto a la política social nos lleva a las reformas del sector salud, a la búsqueda de recursos para el sistema de pensiones y al combate a la pobreza.

La segunda pregunta que nos parece importante colocar en el debate, contiene en realidad dos cuestiones y podrían enunciarse en los siguientes términos: ¿Cuáles son las principales tensiones que se presentan en la relación entre prioridades sociales y prioridades económicas en la ejecución de la política (de desarrollo) nacional? ¿Cuál es el origen de dichas tensiones y cuáles factores podrían explicar que frecuentemente se acuse un marcado énfasis en el logro de metas económicas por encima de las metas sociales?

En relación con la primera cuestión hay que señalar que las políticas públicas, bien que respondan al ámbito económico o al de bienestar social, son pensadas, formuladas y puestas en ejecución por políticos, técnicos o burócratas y suelen inspirarse en esquemas de pensamiento que les definen tanto sus principios orientadores como los instrumentos y formas de aplicación. Es de acuerdo a la adopción de estos esquemas, denominados

actualmente en la literatura como “paradigmas de políticas”, donde se definen las formas particulares en que se solucionarán los problemas planteados. Por eso no es de extrañar que grupos profesionales diversos den origen a diversas comunidades de pensamiento con propuestas también disímiles para resolver los problemas de la sociedad. De manera que tampoco es de sorprenderse que muchas de las tensiones que surgen producto de la aplicación de unas políticas y no de otras tengan que ver con la existencia de paradigmas alternativos para enfrentar un mismo problema. Por eso cuando se dice que el Estado costarricense ha tendido, en los últimos años, a establecer prioridades económicas sobre las prioridades sociales, lo que debiéramos entender no es que sea posible dissociar esos dos ámbitos de la realidad social, sino que aquello que ha tendido a prevalecer son ciertos paradigmas explicativos particulares de una disciplina para abordar una complejidad social que requiere ser enfrentada multidisciplinariamente.

La fuerza que han tomado ciertos tipos de explicación inspiradas en la economía neoclásica constituye un fenómeno muy complejo que, para ser comprendido, requiere tomar en cuenta las relaciones de los paradigmas de políticas con las tendencias de la economía internacional y con las dinámicas ideológicas. Baste mencionar por el momento el importante papel que jugaron algunos grupos de economistas en la aplicación de los programas de ajuste estructural en América Latina en la década de los ochenta del siglo pasado. Rol, por cierto, destacado ampliamente por varios analistas de la región como Miguel Ángel Centeno (1994), Antonio Camou (1997), Patricio Silva (1997), Verónica Montecinos (1997), Javier Corrales (1997) y Jorge Domínguez (1997).

En el caso costarricense, un papel comparable lo destacó Arias Sánchez (1974, 23-46; 1976) respecto a la importante función desempeñada por los abogados en el desarrollo político del país hasta finales de la década de los años setenta del siglo XX. Por su parte, Raventós ha relevado el papel jugado por el equipo económico que

negoció los programas de ajuste estructural en el caso también de nuestro país (Raventós, 1995).

Tiende a ser otro lugar cada vez más común decir que Costa Rica está viviendo una etapa de transición, un proceso de cambio social y que son urgentes las propuestas. Por eso, las otras dos preguntas motivadoras que deseo dejar establecidas se orientan más hacia planteamientos que hacia análisis. Así, mi tercera pregunta la formulo de esta manera: ¿Cuáles son los elementos centrales para la construcción de una política económica y social que sea concebida conceptualmente integrada y socialmente inclusiva? ¿Es ello posible?

Una política social y económica conceptualmente integrada es una aspiración quizás demasiado ambiciosa y difícil, no solo por la fragmentación y especialización creciente dentro de la cual se produce el conocimiento sino también porque la adopción de paradigmas, ya sean disciplinarios o multidisciplinarios, tampoco son inmunes a cuestiones álgidas que pueden afectar un enfoque con ese talante, como son la eventual defensa de intereses económicos y el acceso desigual al poder político. La política conlleva siempre una toma de decisiones que tiene efectos o implicaciones según los cuales hay unos que ganan y otros que pierden. Por eso un punto de partida elemental es hacer la distinción entre dos aspectos de un mismo reto: por un lado, la construcción de soluciones eficaces a los problemas planteados por la sociedad; y por otro, la capacidad de generar las condiciones que se requieren para la aplicación de la solución propuesta. Para llevar a cabo lo primero se necesitan puentes entre las disciplinas y los esquemas conceptuales, y para realizar lo segundo son esenciales las instituciones, que permitan crear el marco para un proceso de aprendizaje social en constante movimiento.

Hay finalmente una última cuestión que no quiero dejar de colocar para la reflexión y el análisis de un tema tan pertinente como es este de las políticas económicas y sociales: si toda política económica implica una toma de decisión, ¿cuáles son los mecanismos o instrumentos políticos que pueden generar la legitimidad necesaria para las mismas?

Si, como he dicho hasta ahora, no hay problemas económicos y sociales sino problemas de la sociedad que hay que enfrentar; si no hay una solución técnica que sea óptima para resolver esos problemas sino muchas perspectivas para enfrentarlos; y si esas soluciones están atravesadas por paradigmas profesionales pero igualmente por intereses económicos y políticos en disputa, ¿cómo entonces producir políticas públicas acordes a las ingentes necesidades de nuestra sociedad y de nuestro tiempo? Pienso que el régimen político y la institucionalidad democrática costarricense nos da alguna pista al respecto. Si cuando hablamos de políticas económicas y sociales no eludimos plantear los conflictos sociales e ideológicos que las atraviesan, quizás podríamos hablar paralelamente de las formas, los instrumentos y los mecanismos a través de los cuales producir o generar políticas más legitimadas socialmente.

BIBLIOGRAFIA

ARIAS SÁNCHEZ, Óscar.

1976 *¿Quién gobierna en Costa Rica?* San José: Editorial Universitaria Centroamérica (EDUCA).

1974 *Grupos de presión en Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica.

CAMOU, Antonio.

1997 "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", en *Nueva Sociedad*, No. 152, pp. 54-67.

CENTENO, Miguel Ángel.

1997 "La política del conocimiento: Hayek y la tecnocracia", en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, No. 30, pp. 87-108.

1997 "La revolución salinista. La crisis de la tecnocracia en México", en *Nueva Sociedad*, No. 152, pp. 78-92.

1994 *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*. Pennsylvania (Estados Unidos): Pennsylvania University Press.

CONAGHAN, Catherine.

1997 "Las estrellas de la crisis: el ascenso de los economistas en la vida pública peruana", en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, No. 30, pp. 177-206.

CORRALES, Javier.

1997 "El presidente y su gente. Cooperación y conflicto entre los ámbitos técnicos y políticos en Venezuela: 1989-1993", en *Nueva Sociedad*, No. 152, pp. 93-107.

DOMÍNGUEZ, Jorge (Editor).

1997 *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania (Estados Unidos): Pennsylvania University Press.

DORYAN GARRÓN, Eduardo.

1990 *De la abolición del ejército al Premio Nobel de la Paz*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

HIDALGO Capitán, Antonio.

2003 *Costa Rica en evolución. Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense 1980-2002*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Universidad de Huelva (España) Publicaciones.

1997 "La forzada apertura comercial y el modelo neoliberal de desarrollo en Costa Rica", en *Revista de Ciencias Sociales*, Nos. 78-79, pp. 7-16.

1996 *Costa Rica: Apertura económica y cambio estructural (1980-1996)*. Huelva (España): Tesis de Maestría en el Departamento de Economía e Historia de las Instituciones Económicas de la Universidad de Huelva, España.

MONTECINOS, Verónica

1997 "Los economistas en la política de partido. La democracia chilena en la era de los mercados", en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, No. 30, pp. 135-154.

- 1997 "El valor simbólico de los economistas en la democratización de la política chilena", en *Nueva Sociedad*, No. 152, pp. 108-126.

RAVENTÓS VORST, Ciska.

- 2001 "Democracia y proceso de aprobación de las políticas de ajuste en Costa Rica 1980-1995", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José (Costa Rica): Editorial de la Universidad de Costa Rica-Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Investigaciones Sociales.
- 1995 *The Construction of an Order: Structural Adjustment in Costa Rica (1985-1995)*. New York (Estados Unidos): Tesis de Doctorado defendida ante la Facultad de Ciencia Social y Política de la New School for Social Research.

ROVIRA MAS, Jorge.

- 2004 "El nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica y el TLC", en María Flores-Estrada y Gerardo Hernández (Editores), *TLC con Estados Unidos. Contribuciones para el debate*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, 2004, pp. 309-346.
- 1992 "El nuevo estilo nacional de desarrollo", en Juan Manuel Villasuso (Editor), *El nuevo rostro de Costa Rica*. San José: CEDAL, pp. 441-456.

SILVA, Patricio.

- 1997 "Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina", en *Nueva Sociedad*, No. 152, pp. 68-77.

VILLASUSO, Juan Manuel.

- 2003 *Procesos de cambio en Costa Rica. Reflexiones al inicio del siglo XXI*. San José: Fundación F. Ebert-Centro de Estudios Democráticos para América Latina (CEDAL).

¿POLÍTICAS ECONÓMICAS O SOCIALES? Falsos dilemas y condiciones para superarlos

Jorge Guardia Quirós

FALSOS DILEMAS

Sí, ya lo se. Los economistas somos unos canallas y los investigadores del área social son los buenos. Creo –me parece– que esa pueda ser la visión de mucha gente, quizás especialmente la de algunos científicos sociales. Pero en estas notas voy a tratar de defender a los primeros, a los economistas, a corregir algunas afirmaciones de los segundos, los del área social, y de paso voy a defenderme por residir en el gremio de los más perversos de todos, el de los economistas liberales.

En primer lugar, no debería existir una dicotomía irreconciliable entre las políticas económicas y las sociales. Tampoco una divergencia entre las políticas macro y micro, y dentro de las políticas económica y social, por un lado, y las de desarrollo económico, por otro; y no debería haber un divorcio entre estabilidad, crecimiento y distribución. Estos últimos tres son objetivos, los tres deberían ser objetivos a lograrse simultáneamente dentro de los límites de la naturaleza humana. Una buena política económica siempre debería conducir a lograr buenos resultados sociales y una buena política social no debería divorciarse de la política económica. La discusión a mi juicio gira en torno de lo que algunos consideran buenas o malas políticas

económicas. Así, una buena política económica debería librar buenos resultados económicos y sociales, y si no los libra es porque estaríamos en presencia de malas políticas económicas, y habría que cambiarlas.

Los economistas no siempre nos ponemos de acuerdo sobre cuáles deberían ser las buenas políticas económicas a seguir. En nuestros pensamientos se infiltran ideologías, prejuicios, preferencias personales y otras debilidades, desde la defensa de intereses gremiales hasta la lealtad a grupos políticos. Hay entonces que distinguir entre ciencia, doctrinas y preferencias económicas, de un lado, y la realidad, por otro, que casi nunca es pura. Se presenta contaminada por la política en el buen sentido y en el mal sentido de la palabra, y entonces para juzgar adecuadamente si hay una verdadera dicotomía entre lo económico y lo social hay que desechar los prejuicios y procurar vestirse de objetividad.

Ahora bien, a la pregunta de cuáles son los principales ejes de las políticas económicas y sociales, debemos responder con otra pregunta: ¿de cuál política estamos hablando?, ¿de la que leemos en los textos, en las clases universitarias, o de la que se infiere de la práctica, que desde luego no siempre coinciden? Las políticas económicas que hemos visto en los últimos años y que por simpleza las voy a nominar “políticas de la calle”, se caracterizan por alejarse de las políticas económicas que, también en aras de la simplicidad, voy a apodar “académicas”. En lo personal, yo no me asocio necesariamente con las políticas económicas “de la calle”, y bastante muestra he dado de ello en mis artículos de opinión publicados en diarios nacionales. Y si tuviera que clasificar a las políticas económicas de los últimos cinco años diría que por lo general han sido y son insatisfactorias. Unas han sido malas y otras se han esbozado con buenas intenciones pero no han podido cristalizar en la medida en que han colisionado con las fuerzas políticas, matizadas también por la biología, por enfoques diferentes y por diferencias gremiales. En consecuencia, las políticas económicas no son químicamente puras, sino que contienen la impureza

de la política, “política” entre comillas, y estas son las que deben enjuiciarse, no las denominadas “académicas”.

Estas políticas se han caracterizado en los últimos años, desde el punto de vista macro, por consentir desequilibrios elevados, reflejándose ello en el déficit fiscal y en el de balance de pagos, y sobre todo en el caso del primero, se ha tratado de déficit sostenidos que han oscilado en alrededor del 4% del Producto Interno Bruto (PIB), con una también creciente deuda pública interna y externa que conjuntamente superan el 50% del PIB.

Sostengo que estas políticas son las principales responsables de la inflación, la que a su vez se ha situado en torno del 10-12% como promedio anual de los últimos doce años. Dicho sea de paso, actualmente se está saliendo de control y está alcanzando el 14%. También estas políticas son las responsables de que, desde este punto de vista estrictamente macro, no se haya podido reducir la pobreza. Esta depende también, por supuesto, de otros factores que en estos momentos no estamos considerando, pero, por lo señalado antes, no es cierto lo que se dice muchas veces en el sentido de que por privilegiar políticas macro sobre las sociales se haya descuidado lo social. La inflación es un fenómeno completamente monetario, asociado con la cantidad de liquidez o de dinero en la economía, una cantidad que puede ser disonante con el crecimiento real de la producción. Si la economía crece poco en términos reales, la tasa de crecimiento de la liquidez debería guardar concordancia con la expansión del PIB, pero esto no ha venido ocurriendo, con consecuencias inflacionarias, lo que constituye efectivamente una de las principales tendencias que se han generado. Y la inflación es una de las principales implicaciones que han traído estas políticas económicas, y muy directamente asociada con ella se ha producido el hecho de que no hayamos podido bajar la pobreza. Por ejemplo, entre otras cosas, un incremento en la inflación, como lo hemos venido observando en los últimos 18 meses, posiblemente vaya

a elevar el número de familias pobres hasta cerca del 25% del total de las familias en Costa Rica. Sostengo igualmente que en estas circunstancias de nada serviría aumentar el gasto social si la inflación erosiona el ingreso real de las personas que se encuentran ubicadas en los niveles más bajos de ingresos. Este es un buen ejemplo de cómo las políticas económicas deficientes pueden conducir a malos resultados sociales, y eso plantea de nuevo el reto de formular políticas económicas adecuadas, y adecuadas asimismo para que produzcan buenos resultados sociales.

Por otra parte, los del área social suelen ignorar un principio económico fundamental, algo así como el ABC de la economía, el *principio de la escasez*. Este principio, sea dicho con la mayor sencillez posible, lo que nos indica y recuerda es que los recursos son escasos y que ninguna sociedad debe malgastarlos o que puede hacerlo sin consecuencias negativas, por lo que especialmente en el sector público no se puede financiar sin límite las obras o los gastos sociales ya que, tarde o temprano, esto puede traer problemas de carácter económico. El tema entonces es cómo hacer, cómo lograr, que el Estado gaste bien, no más pero tampoco menos, de una manera además eficiente, y que el gasto sin contenido económico no conduzca a generar dificultades económicas y a la postre sociales mayores de aquellas que se quiso solventar con su intervención. Este constituye un tema central para responder a la pregunta y a las inquietudes principales que han suscitado este foro al que ha convocado el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Se trata del tema de la actividad estatal y de cuáles son los cambios que deberían implementarse para lograr objetivos económicos básicos.

ALGUNOS OBJETIVOS ECONÓMICOS FUNDAMENTALES Y SUS CONDICIONES

Estos objetivos económicos básicos no son otros que elevar sostenidamente el crecimiento de la producción, que esta aporte un buen nivel de empleo, un buen reparto de la riqueza con salarios crecientes y que haya una baja inflación. Esto está estrechamente relacionado con la estabilidad interna y externa de las finanzas del país. Hay que tomar en cuenta que la estabilidad interna y externa es, sin embargo, mucho más que disponer de una baja inflación, pues está todo el tema del desequilibrio de la balanza de pagos y el de los desajustes que produce un tipo de cambio inadecuado.

¿Y qué se requiere para que los salarios sean crecientes, para que también la población tenga salud, para que haya una mejor educación, que incluso incremente la productividad de la fuerza laboral, un asunto tan venido a menos en los últimos años, y para muchas otras cosas más? Lo que se requiere fundamentalmente, desde mi punto de vista, es que haya platita, pues si no hay no se pueden mejorar los índices de salud y los de educación. Es en este punto en el cual es necesario abrir el tema a una discusión de verdad, es decir, ¿cuáles son las políticas macro que deberíamos observar, que deberíamos seguir en este país, cuáles son las cosas que hay que cambiar? Desde luego, al hacerlo, estaríamos respondiendo a las preguntas o inquietudes que formulé anteriormente.

Una cuestión esencial, en esta perspectiva, es la de la política fiscal y esta tiene dos grandes tijeras: por un lado, tenemos la política de ingresos, léase más concretamente, la política tributaria, y por el otro, tenemos la política de gastos, la cual desempeña un papel fundamental. Entonces –considero yo– las políticas sociales requieren de dinero y si es así que me señalen cuáles son las políticas sociales que los economistas no vemos, cuáles son las que no requieren de dinero o de

recursos. De modo que un tema, quizás el tema fundamental, es que hay que asegurarse que el Estado tenga suficientes recursos para satisfacer todos sus gastos y en el corazón de esto se encuentra la cuestión capital del nivel de la carga tributaria. Y a partir de esto, ¿es el nivel de la carga tributaria de Costa Rica alto o bajo? No aludo a ello incluyendo las cargas sociales pues entonces ya considerándolas aquel no sería tan bajo. Consecuentemente, ¿estamos nosotros en capacidad o en la obligación de aumentar la carga tributaria? Esta es una pregunta esencial y lo es porque lo que andamos buscando, desde mi perspectiva, son dos objetivos importantes: uno que el Estado tenga recursos sanos para poder emprender los gastos que vayan a conducir a mejores resultados sociales, por un lado, y por el otro, que se disminuya el déficit.

¿Y por qué razón es importante reducir el déficit? Por varias: una de ellas es que está generando una presión sobre el volumen de la deuda pública, la cual se descompone en interna y externa, y si ambas siguen creciendo de la manera como lo han estado haciendo se van a generar serias dudas sobre la capacidad del Estado para pagar sus obligaciones, lo cual podría conducir a una crisis externa. Un ejemplo claro de esto ha sido el de Argentina, en donde la causa fundamental de su crisis fue fiscal y no monetaria, como algunas personas han señalado. Recuérdese simplemente la famosa cajita de conversión. Entonces aquí nosotros tenemos un problema: ¿qué pasa cuando un país enfrenta una situación de crisis de origen externo? Bueno, lo primero que sucede es que el tipo de cambio se va a las nubes y en un país como el nuestro, altamente dolarizado, en el que gran cantidad de los depósitos y de las deudas están denominados y pagaderos en dólares, la situación podría ser muy complicada, los deudores podrían tener serias dificultades para atender sus obligaciones, mucha gente podría perder sus casas y empresas, fábricas, y los bancos tendrían grandes dificultades para conseguir cobrar sus acreencias. Se podría presentar, en tal

eventualidad, una situación de grave estancamiento en el país, de bajo crecimiento económico, de pobreza, con índices de precios muy altos. Estos son problemas que todos los países deben evitar.

El otro elemento que me interesa destacar, desde el punto de vista de la política del Estado, es lo que tiene que ver con la distribución del ingreso y con las políticas de gasto. La mayoría de los estudios dentro de la literatura que conozco al respecto son bastante coincidentes en el sentido de que la distribución del ingreso en general no se mejora con el sistema tributario, entre otras cosas porque este en la mayoría de los países en desarrollo es fundamentalmente regresivo. Entonces ¿adónde es que se podría lograr si no una mejoría en la distribución de la carga tributaria y así en la distribución del ingreso, al menos sí de esta por medio del gasto público? Lo que quiero enfatizar es que el gasto público debiera ser analizado y enjuiciado de la misma manera como se valora la estructura del sistema tributario costarricense, valga decir, desde la perspectiva de si es progresivo o más bien regresivo, y que esto implica que tengamos que prestarle mucha atención a los efectos que produce el gasto. Sobre esto hay igualmente numerosos estudios, incluso el del *Informe del Estado de la Nación* del año 2005, bastante descriptivos, en donde se apunta que un porcentaje muy alto del gasto público en Costa Rica o es regresivo o no conduce a lograr una mejor distribución de la riqueza. Cierro, en consecuencia, esta parte arguyendo que es muy importante que le prestemos atención tanto a la estructura de ingresos como a la de gastos a fin de lograr, entre otras cosas, atender adecuadamente los problemas sociales.

El siguiente tema central que me interesa destacar es el de la estabilidad. Pienso sinceramente que no es incompatible tener estabilidad o lograr estabilidad con objetivos de crecimiento y también con aquellos de una mejor distribución del ingreso. Estimo que cuando hay inestabilidad –y las consecuencias de la inestabilidad

se manifiestan en inflación y eventualmente en una crisis de carácter externo, como ya he insistido— quienes más pueden llegar a sufrir son las personas de más bajos ingresos, pues aquellas de más altos recursos tienen más y diversos medios para defenderse de la inflación.

Finalmente, está de nuevo el tema de cómo mejorar la distribución del ingreso, que indudablemente es un objetivo fundamental, y en segundo lugar si él es incompatible con los otros dos objetivos importantes como son la estabilidad y el crecimiento de la producción. Sobre esto, en primer término, me parece que hay cosas en las que debemos pensar, que hay ciertas limitaciones naturales, y que uno no puede pretender que la sociedad sea igualitaria, porque Dios no nos hizo a todos iguales, no todos los hombres y las mujeres tenemos la misma capacidad de generar los mismos ingresos. Lo que creo, en este sentido, es que la labor del Estado no es buscar una sociedad igualitaria del tipo del socialismo utópico, como a veces se ha planteado en teoría en muchos libros y como se quiso hacer en muchas sociedades en el siglo XX, sino que lo que hay que procurar más bien es que las personas con menores recursos alcancen, por la vía del Estado, posibilidades de poder integrarse más eficazmente a la fuerza laboral para que así la distribución del ingreso mejore.

BIBLIOGRAFÍA

GUARDIA QUIRÓS, Jorge

1993 *Del cambio fijo a la liberalización cambiaria*. Turrialba: Litografía e imprenta LIL.

1992 *Reformas al régimen cambiario*. San José: Banco Central de Costa Rica.

DOS DÉCADAS DE DESACERTADA POLÍTICA MACROECONÓMICA

Juan Manuel Villasuso Estomba

INTRODUCCIÓN

Considero fundamental, a veinte años del inicio del progresivo proceso de implantación de una nueva modalidad de crecimiento económico del país, sustentada en orientaciones muy distintas de aquellas otras que inspiraron el desarrollo de Costa Rica por tres décadas, entre 1950 y 1980, y que tantos beneficios produjeron a la sociedad costarricense, estimo muy importante –lo recalco– aprovechar esta oportunidad para ofrecer una sencilla, aunque sustantiva, visión de conjunto del desempeño de nuestra economía en estas precedentes dos décadas.

Los supuestos básicos desde los que parto son los siguientes:

- Se considera que los tres grandes objetivos de la política macroeconómica son: la búsqueda de la estabilidad, del crecimiento sostenido y de una mejor distribución del ingreso, así como una reducción de la pobreza.
- La política macroeconómica se debe evaluar con base en sus resultados de mediano plazo.
- Durante los últimos veinte años se ha venido aplicando en Costa Rica una política macroeconómica que ha tenido pocas variantes.

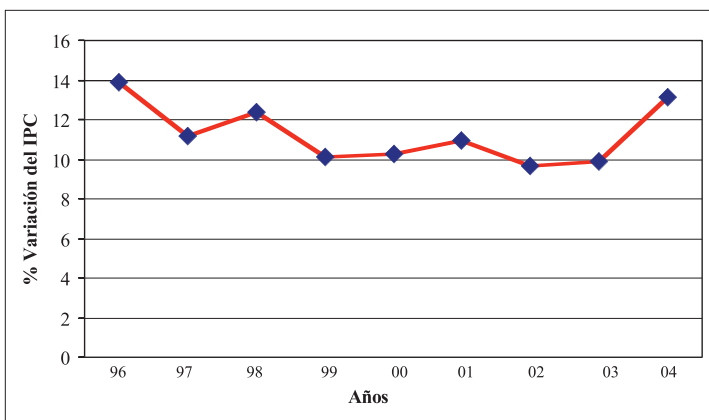
- En consecuencia, es posible evaluarla con base en sus resultados en cuanto a estabilidad, crecimiento, pobreza y distribución del ingreso.

ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

La estabilidad macroeconómica ha sido verdaderamente el principal objetivo de la política macroeconómica de estas últimas dos décadas. Sin embargo, no se ha conseguido.

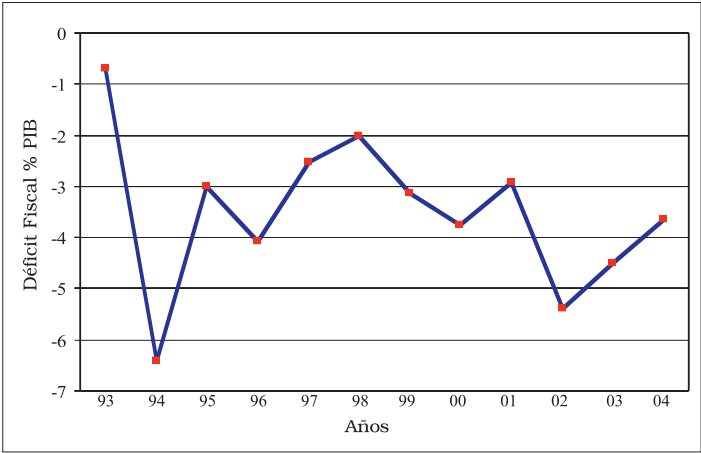
La inflación se ha mantenido en niveles elevados; en ningún momento ha bajado del 10% anual y en el 2005 rondó el 14% (véase el gráfico 1). El déficit fiscal se ha situado durante la mayor parte del período por encima del 3% del Producto Interno Bruto (PIB), como se puede apreciar en el gráfico 2, lo cual ha expandido la deuda interna, que ya se acerca a los dos billones de colones (véase el gráfico 3).

GRÁFICO 1
Inflación: Variación del índice de precios al consumidor (IPC)
(1996-2004)



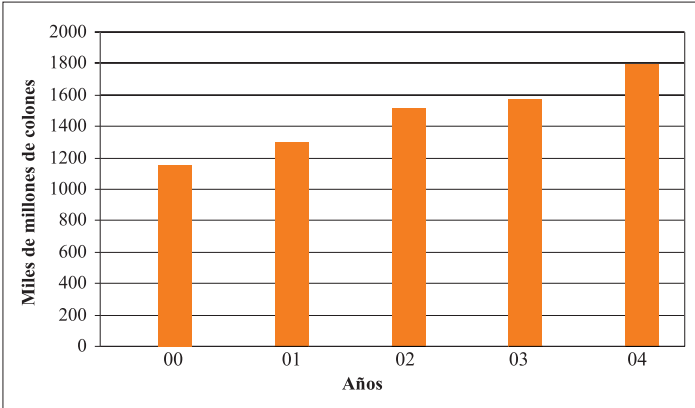
Fuente: Banco Central de Costa Rica.

GRÁFICO 2
Déficit fiscal del sector público como porcentaje del PIB
1993-2004



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

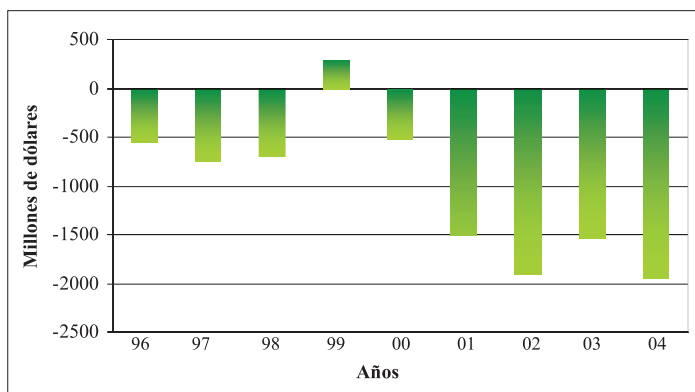
GRÁFICO 3
Monto de la deuda interna bonificada del Gobierno Central
2000-2004
(en miles de millones de colones corrientes)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

El déficit en las cuentas externas del país ha ido incrementándose y alcanza los dos mil millones de dólares (véase el gráfico 4). Aunque en los últimos años, como consecuencia de la apertura comercial, las exportaciones han crecido, es fundamental destacar que las importaciones han aumentado mucho más, con lo cual el desequilibrio de la balanza comercial se ha multiplicado por diez en estas dos últimas décadas.

GRÁFICO 4
Saldo de la balanza comercial
1996-2004
(en millones de dólares corrientes)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

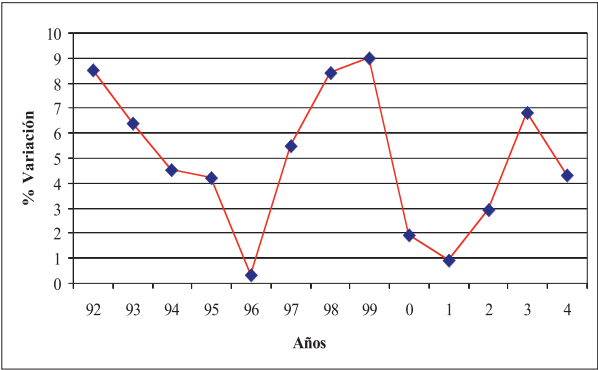
CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN

El crecimiento de la producción, por su parte, ha sido mediocre y muy volátil (véase el gráfico 5).

En efecto, la evolución del PIB deja mucho que desear. Desde 1992 se evidencia una enorme inestabilidad de la producción con ciclos muy pronunciados. Dicha volatilidad también se patentiza en lo sectorial (véase el gráfico 6). Se puede observar, especialmente, en la rama de la construcción y en el sector industrial.

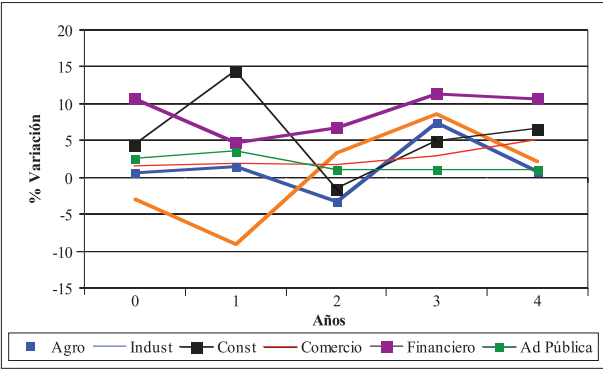
Además, resulta evidente que algunas actividades como el sector agropecuario han tenido un comportamiento poco satisfactorio mientras que otras, como las financieras, han tenido elevadas tasas de crecimiento.

GRÁFICO 5
Variación del PIB
1992-2004



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

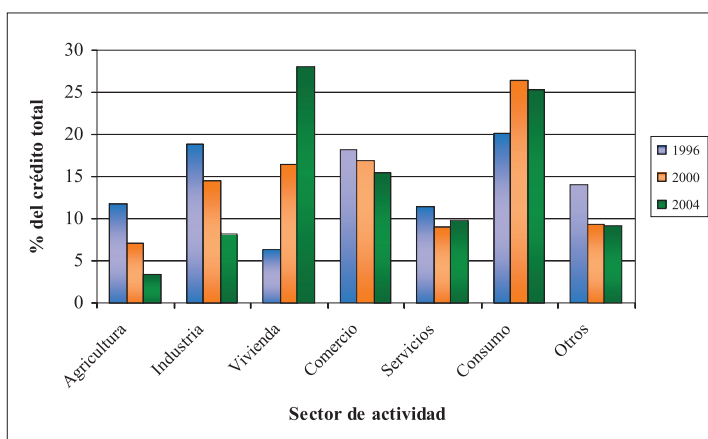
GRÁFICO 6
Variaciones sectoriales del PIB
(2000-2004)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

El crédito productivo ha disminuido. Los préstamos a la agricultura se redujeron significativamente entre los años 1996 y 2004. Igual cosa ocurrió con el crédito a la industria. Por su parte, el financiamiento al consumo y a la vivienda se incrementaron. En general, se puede afirmar que los recursos asignados a las actividades productivas se han contraído (véase el gráfico 7).

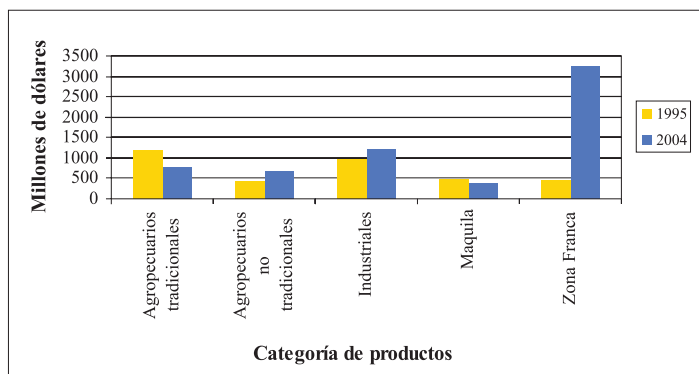
GRÁFICO 7
Porcentaje del crédito total por sector
(1996, 2000, 2004)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

El perfil mostrado por las exportaciones nacionales ha resultado muy peculiar y puede llamar a engaño al producir un optimismo falso. Mientras que las exportaciones agropecuarias tradicionales han caído, las agropecuarias no tradicionales apenas han aumentado ligeramente al igual que las exportaciones industriales. La maquila también ha venido decayendo. En cambio, las actividades que sí han patentizado un comportamiento muy dinámico son las exportaciones originadas en las zonas francas (véase el gráfico 8).

GRÁFICO 8
Valor de las exportaciones por categoría de productos
1995 y 2004
(en millones de dólares corrientes)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

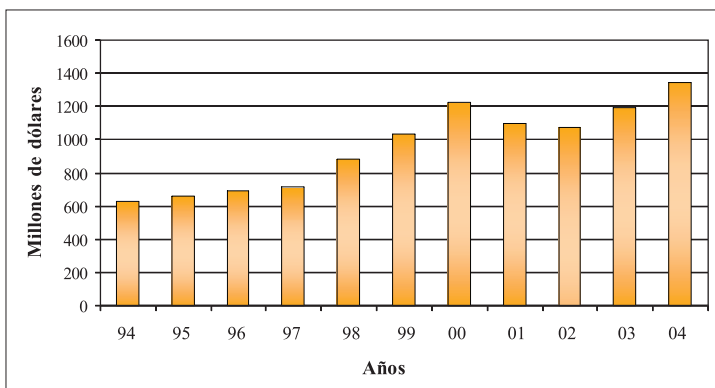
Este desempeño del sector exportador, combinado con el incremento de las importaciones, ha provocado un aumento considerable del déficit de la balanza comercial. Entre 1998 y el 2004 se elevó de algo más de 500 millones de dólares a cerca de 2 000 millones de dólares (véase el gráfico 4). Para financiar ese desequilibrio, los ingresos provenientes del turismo han cumplido un papel muy relevante. En el período 1994-2004 el turismo más que duplicó su contribución a las entradas de divisas (véase el gráfico 9).

POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

En lo concerniente a la pobreza y a la distribución del ingreso, los resultados han sido deplorables.

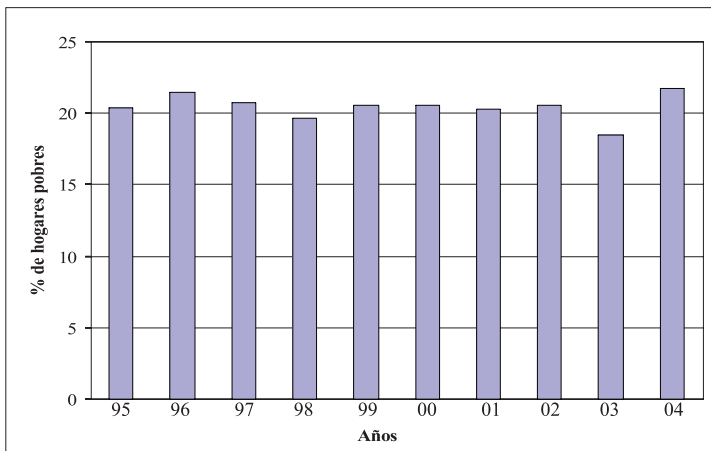
Los niveles de pobreza no se han reducido en los últimos diez años. El porcentaje de familias que no pueden satisfacer sus necesidades básicas se mantiene en alrededor del 20-21 por ciento (véase el gráfico 10). Por su parte, el poder adquisitivo de los salarios mínimos ha venido disminuyendo (véase el gráfico 11).

GRÁFICO 9
Ingreso de divisas por turismo
1994-2004
(millones de dólares corrientes)



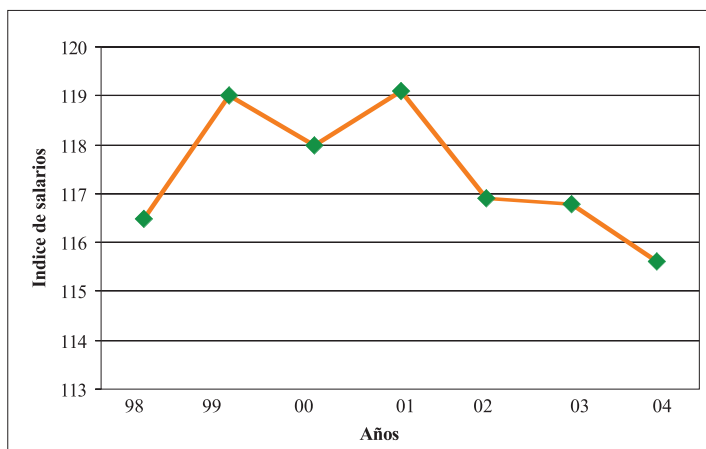
Fuente: Banco Central de Costa Rica.

GRÁFICO 10
Distribución de hogares
por nivel de pobreza
1995-2004



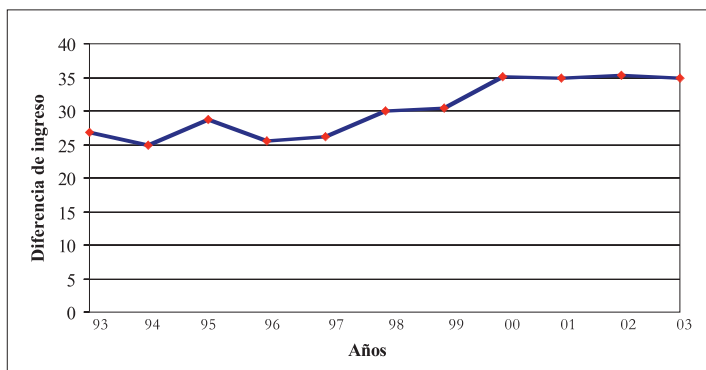
Fuente: Banco Central de Costa Rica.

GRÁFICO 11
Índice de salarios mínimos reales
1998-2004
(a julio de cada año)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

GRÁFICO 12
Diferencia de ingresos entre el primero
y el décimo decil
1993-2003



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Otra medida que muestra el aumento en la brecha de los ingresos es la diferencia existente entre el salario promedio del primero y del último decil de la población asalariada. En el año 1994 el salario promedio del último decil era 25 veces superior a los ingresos del primer decil. Esa diferencia se incrementó a 35 veces diez años después (véase el gráfico 12).

CONCLUSIÓN

La política macroeconómica de las dos últimas décadas ha sido desacertada produciendo resultados insatisfactorios en cuanto a estabilidad, crecimiento, pobreza y distribución del ingreso.

Esta es la conclusión fundamental a la que se puede llegar con base en los resultados concretos derivados de ella. Fundamentada en las directrices del Consenso de Washington y en los criterios del goteo (*trickle down*), es decir, estabilizar primero para después crecer y distribuir, las consecuencias para Costa Rica se encuentran a la vista en una perspectiva histórica de largo plazo, de veinte años, con un desempeño del cual lo mínimo que se puede afirmar es que ha resultado grandemente insatisfactorio, por no decir lamentable a la luz de las expectativas que tales orientaciones de política despertaron.

Es por ello que resulta imperativo poner en práctica una nueva política macroeconómica que permita un crecimiento sostenido y estable de la producción, una estrategia autónoma de distribución del ingreso y de la riqueza, así como una redefinición del concepto de estabilidad a fin de que no se imponga como prerequisite para el logro de los otros objetivos.

BIBLIOGRAFÍA

MESA LAGO, Carmelo

2002 *Buscando un modelo económico en América Latina. ¿Mercado, socialista o mixto?* Caracas (Venezuela): Editorial Nueva Sociedad-Florida International University.

ULATE QUIRÓS, Anabelle (Compiladora)

2000 *Empleo, crecimiento y equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-CEPAL.

VILLASUSO ESTOMBA, Juan Manuel

2003 "Balance de la política económica en Costa Rica: ¿Quiénes son los ganadores?", en Juan Manuel Villasuso (Editor), *Procesos de cambio en Costa Rica. Reflexiones al inicio del siglo XXI*. San José: Friedrich Ebert Stiftung-CEDAL.

2000a "Reformas estructurales y política económica en Costa Rica", en Anabelle Ulate Quirós (Compiladora), *Empleo, crecimiento y equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-CEPAL, pp. 75-130.

2000b "Reformas en el sector externo de la economía costarricense", en Mauricio de Miranda (Compilador), *Reforma económica y cambio social en América Latina y El Caribe*. Bogotá (Colombia): Tercer Mundo Editores-Pontificia Universidad Javeriana de Cali.

CUARTA PARTE

***Una ciudadanía en fuga:
El distanciamiento de los electores
de las urnas y de los
partidos políticos***

Jorge Rovira Mas, moderador de la sesión dedicada al comportamiento electoral de la ciudadanía costarricense y el sistema de partidos políticos. El presente texto, ampliado para este libro, constituyó su introducción motivadora al tema, el cual fue desarrollado por el M.Sc. Marco Vinicio Fournier F. y el Dr. Fernando Sánchez.

EL SISTEMA DE PARTIDOS EN DEVENIR

Jorge Rovira Mas

EL CAMBIO SOCIAL EN CURSO

Pocas cosas son tan importantes para la vida política nacional como la plena comprensión y la conciencia actualizada del tiempo en el cual vivimos. El del sistema de partidos de Costa Rica es uno de *transición*. Concepto desgastado por algunos de tanto apelar a un uso suyo impreciso y retórico, no pierde significación y antes bien se torna de indudable pertinencia cuando su contenido, históricamente clarificado, contribuye a interpretar el periodo por el cual una sociedad se encuentra atravesando.

Costa Rica vivió entre 1950 y 1980 *treinta años dorados en su estilo nacional de desarrollo*. En su transcurso nuestro país, como ninguno otro en América Latina y muy pocos en el resto del mundo, alcanzó una transformación profunda, con carácter muy progresivo, en tres de las dimensiones principales de su evolución como sociedad. En la económica, su tasa de crecimiento promedio en esos treinta años, superior al 6% por año en términos reales, fue excepcional para un periodo tan prolongado y –cosa tan importante como este mismo dato– se acompañó con mejoras reconocidas en la distribución y en la redistribución del ingreso. El Estado costarricense, además, se tornó crecientemente intervencionista, ampliando sus funciones económicas,

haciéndolas más complejas, moderando los desequilibrios sociales que genera el mercado cuando la sociedad se abandona a su suerte y potenciando el desarrollo nacional. En la dimensión social, los avances en materia de educación, salud y en menor medida en pensiones, fueron muy destacados, conformándose un Estado con cariz benefactor. Y en el ámbito de lo político, la sociedad costarricense institucionalizó y consolidó el régimen de la democracia representativa durante la segunda ola democratizadora, en concreto hacia 1962 (Rovira Mas, 1998, 11), mucho antes de que la gran mayoría de sus congéneres de América Latina lo intentaran a lo largo de los años ochenta del siglo XX. En suma, un estilo de desarrollo con una dirección modernizadora-incluyente, valga decir, con una acentuada expansión de las clases medias en la estructura social, propiciador de una acusada movilidad ascendente y en general de índole muy inclusiva para los diferentes estratos de la sociedad (Rovira Mas, 1992; 1995).

Su sistema de partidos a su vez se fue institucionalizando concomitantemente al proceso de consolidación de la democracia. Luego de la guerra civil de 1948 el país quedó fracturado y escindido en dos bandos principales, el del liberacionismo, con el Partido Liberación Nacional (PLN) fundado en 1951 como el actor político más influyente, y el del antiliberacionismo, conformado por varias organizaciones partidarias (el Partido Republicano, el Partido Unión Nacional, más tarde confundidos en Unificación Nacional o, más luego aún y junto a otras instancias de menor relieve, en la coalición denominada Unidad). Pero lo significativo a ser destacado es que el conflicto político logró institucionalizarse de una manera pacífica por intermedio de la competencia electoral y del sistema partidario. Prevalcieron en este esos dos bandos pero sin polarización –en el sentido de que no hubo localizaciones extremas de partidos relevantes en el espectro ideológico y en su eje que va de la izquierda a la derecha–, si bien existieron y se mantuvieron diferencias

cardinales tanto de ideologías como programáticas entre ambos subgrupos de intereses políticos organizados, lo que enriqueció la vida pública y el horizonte de ideas en el país. El sistema partidario, en términos de los tipos de sistemas de partidos teóricamente identificados, cobró vida en un pluralismo moderado (Sartori, 1997, 158 y ss.) de a lo sumo tres importantes en el nivel presidencial, aunque en el congreso, en algunos periodos constitucionales, el número de agrupaciones influyentes fue levemente superior. Las identificaciones partidarias que se forjaron al calor del clivaje de 1948, se reprodujeron por largas cuatro décadas de modo relativamente invariante, gracias a procesos de socialización por medio de los cuales las lealtades políticas se transmitieron entre varias generaciones de costarricenses (Rovira Mas, 1990;1998).

Pero sobrevino entre 1980 y 1982 la crisis de ese *estilo nacional de desarrollo* tan progresivo que caracterizó a Costa Rica en el tercer cuarto del siglo XX. Con ella se clausuró toda una etapa o ciclo histórico en la evolución del país. Este cierre resultó tanto más dificultoso cuanto que a la profundidad de la crisis vino a agregársele el ominoso contexto dentro del cual se desenvolvió. Este fue el de los años ochenta del siglo pasado, de crisis política de los regímenes autoritarios institucionalizados en la Centroamérica de la Posguerra (1944-1979); de presencia y fortalecimiento en la región de las guerrillas revolucionarias antioligárquicas; y de abierta intervención del gobierno del presidente Reagan (1981-1989) de Estados Unidos para asegurar los intereses geopolíticos y estratégicos de esta potencia en el istmo centroamericano (Torres Rivas, 1981; Rovira Mas, 1987; Rojas Aravena y Solís Rivera, 1988; Rojas Aravena, 1990).

La crisis económica nacional en el marco de la crisis política regional tuvo lugar igualmente en el singular ambiente económico mundial de esa década del siglo XX. Una caída duradera en la tasa de crecimiento de la economía internacional; un debilitamiento del

ideario socialdemócrata y de las teorías keynesianas, a la vez que un ascenso con renovado ímpetu del pensamiento neoclásico entonces en su versión doctrinaria neoliberal, en asocio con la influencia acrecida de los organismos financieros internacionales, los OFIs (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y la agencia norteamericana, Agency for International Development, AID, entre otros), fueron componentes del nuevo entorno mundial condicionante de las alternativas de desarrollo de Costa Rica (para esto último ver Salom, 1992).

Todo ello devino en un conjunto de consecuencias que a continuación vamos a señalar someramente:

La primera de ellas fue el proceso de negociación interelitaria entre el PLN y la coalición Unidad en el transcurso de 1982, para permitirle a la administración Monge Álvarez (1982-1986) gestionar mejor los recursos y los instrumentos para confrontar la crisis económica. A su vez, los dirigentes de la principal agrupación opositora lograron el aval liberacionista en la Asamblea Legislativa para aprobar un conjunto de reformas legales que les posibilitarían la fundación del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) en 1983, pero sin que esta nueva comunidad política tuviera que renunciar a las ventajas del financiamiento estatal para la campaña electoral de 1986 (Rovira Mas, 1987, 61-62; Hernández, 1998). Así fue como, por fin, el sistema bipartidista en Costa Rica logró su cristalización.

La segunda fue la perplejidad ideológica y programática en la cual encalló el PLN, empujado a ello por la crisis económica y los condicionamientos dentro de los cuales tuvo que enfrentarla: sobre todo el ascenso del neoliberalismo a escala mundial, la presión de los OFIs y la influencia de Estados Unidos a raíz de sus contribuciones financieras para que la democracia costarricense, su escaparate regional, pudiera sortear su crisis sin riesgo de zozobra. A lo anterior vino a sumársele la iniciativa ideológica alcanzada por el PUSC, respaldado entonces por los nuevos vientos de cambio, ideológicos

y teóricos, que se difundían. Estas circunstancias y la estrecha competencia electoral que se desarrolló entre el PLN y la agrupación socialcristiana para poder arribar al gobierno entre 1986 y 1998 (con diferencias entre el partido vencedor respecto del derrotado del 1,9% de los votos válidos en 1994 y del 2,4% en 1998), produjo lo que he caracterizado como “cierto mimetismo ideológico, gran similitud en las ofertas de campaña electoral y, más importante todavía, una práctica gubernativa cuando cualquiera de ellos accede al gobierno, que no los diferencia apreciablemente, como sí sucedió durante los treinta años gloriosos de 1950 a 1979” (Rovira Mas, 1990, 55-56; la cita literal proviene de Rovira Mas, 2004, 317).

La tercera fue el inicio de un *nuevo estilo nacional de desarrollo* a partir de 1984 con rasgos y tendencias diferentes al precedente, el de los años dorados. Si bien condicionado por márgenes en gran parte establecidos afuera, por el entorno económico y político internacional, ha estado determinado en su marcha específica y en una medida sobresaliente por los factores políticos internos. Los actores sociales más influyentes –a la par de los dos partidos políticos predominantes–, han sido los incorporados a una renovada coalición de intereses económicos organizados que se ha ido configurando. Nuevos exportadores, entre ellos los representantes del capital extranjero, los comerciantes importadores que han medrado con la apertura comercial, el poderoso sector financiero tan floreciente tras la desaparición del monopolio estatal sobre los depósitos en cuenta corriente, entre otros, son los sustentantes de una transformación económica socialmente conservadora, a imagen de las reformas ampliamente recomendadas, sin observación alguna de las características sociales e históricas de cada sociedad, por el autodenominado Consenso de Washington. Algunos individuos y firmas dentro de estos grupos de interés han venido ejerciendo un influjo cínico y apenas embozado en las dos agrupaciones partidarias más importantes, para lo cual se

han valido, entre otros recursos, de las contribuciones financieras para las campañas electorales de ambas comunidades políticas, entregadas a menudo de modo simultáneo y sin ambages, sabedores como han estado de que la incertidumbre que genera el método democrático en situaciones de un bipartidismo con una mecánica competitiva estrecha y de colusión, es mínima. Por su parte, la oposición a la puesta a punto del nuevo estilo nacional de desarrollo ha provenido de la resistencia social con la cual distintos sectores, especialmente los sindicalistas del sector público, a lo largo de estos últimos veinte años, han venido arrostrando los intentos de ejecutar políticas públicas dirigidas a fortalecer el papel del mercado, al igual que, particularmente, a limitar y a debilitar las funciones del Estado intervencionista y benefactor gestado en la Posguerra. Estos grupos, sin embargo, no han podido encontrar sino hasta recientemente una alternativa política y electoral viable con la que trascender la resistencia puntual –por lo demás relativamente exitosa– a las acciones políticas favorecedoras de las orientaciones neoliberales (Rovira Mas, 2004).

El nuevo estilo nacional de desarrollo, al que podemos calificar de manera escueta como *patrocinador de una modernización neoliberal socialmente conservadora de la sociedad costarricense, proclive a la concentración del ingreso y generador de exclusión* (Rovira Mas, 2006), muestra los siguientes rasgos sobresalientes. En su dimensión económica, una notable diversificación exportadora, pese a la cual, en sus ramas más dinámicas, no se alcanzan los suficientes encadenamientos con el resto del aparato productivo nacional como para permitir que la economía en su conjunto quede potenciada y arrastrada por el empeño exportador. A lo que hay que agregar que su impacto sobre el empleo, formal y mejor pagado, no es muy grande ni correlativo con el aporte de las actividades exportadoras al total de la producción del país (Castro y Martínez, 2004). Una expansión muy impresionante del turismo, que alcanza

a variados estratos de oferentes de este servicio. Y un debilitamiento del Estado y de sus instituciones, el cual queda retratado en el languidecimiento de estas y de la calidad y oportunidad de los servicios que brindan. Contribuye significativamente a esto una recaudación fiscal disminuida primero y luego estancada, que carece manifiestamente de concordancia con la forma como ha crecido el ingreso y la riqueza en el conjunto de la sociedad costarricense en estas dos últimas décadas, aunque ello haya ocurrido –hay que subrayarlo– con tendencia a su concentración en los estratos de ingresos altos y medios altos. En su dimensión social, descuella el crecimiento de la pobreza que ocurrió en los años ochenta, su paulatina reducción a principios de los noventa y el estancamiento en alrededor del 20% del total de familias que son pobres desde hace ya más de una década (Trejos, 2000; 2001). A lo que hay que añadir los indicadores de desigualdad en el ingreso, que desde 1999 dan muestras de un sostenido empeoramiento, evidenciando que el nuevo estilo de desarrollo, contrario al que lo antecedió, propende a ser concentrador y excluyente, a contrapelo de valores hasta ahora muy preciados por la sociedad costarricense, como son el de la solidaridad y el de la inclusión. Los rasgos de la dimensión política del nuevo estilo de desarrollo de Costa Rica que queremos resaltar en este artículo, van a ser abordados en el apartado que sigue, alusivo precisamente a la transición que vive hoy el sistema de partidos.

Digamos para concluir esta primera parte, que algo que causa sorpresa en la marcha reciente del país es cómo, no obstante la importancia y magnitud de los recursos con que cuentan las fuerzas sociales y políticas pro mercado y favorables al debilitamiento del Estado intervencionista y benefactor, el avance en esta dirección, que indudablemente ha existido, ha resultado mucho menor y en todo caso más lento y gradual, de lo que pudiera haberse sospechado y anticipado. Si bien la clave para explicar esta resultante histórica

se halla, a nuestro juicio, en la resistencia social de los grupos francamente opuestos a la modernización neoliberal, estos no habrían logrado este éxito relativo si no fuera en virtud del clima moral que se gestó y se socializó en la Posguerra en el conjunto de la sociedad costarricense, muy inclinado a respaldar la institucionalidad estatal que desde entonces se forjó y que tantos beneficios trajeron para las nuevas generaciones. Pero hay que puntualizar, además, que estos dos factores han ejercido su influencia gracias precisamente al funcionamiento efectivo del juego político de la democracia y a la competencia entre partidos que a esta le es inherente.

EL SISTEMA DE PARTIDOS EN TRANSICIÓN

Decíamos al iniciar este artículo que el tiempo actual, el del sistema de partidos, es uno de *transición*. Y unas pocas líneas arriba apuntábamos que en este apartado indicaríamos algunos rasgos esenciales de la dimensión política del nuevo estilo nacional de desarrollo que se ha ido decantando en Costa Rica a partir de 1984. Veamos.

Un primer rasgo a considerar del nuevo estilo en esta dimensión es precisamente el de la decantación, a partir de 1983-1986, de un nítido e inequívoco sistema partidario de tipo bipartidista (Rovira Mas, 1990, 1994), con el PLN y el PUSC desempeñando los papeles protagónicos, cuyos antecedentes históricos ya mencionamos en el apartado anterior. Pero lo que tipifica a un sistema de partidos políticos no es meramente el número de partidos importantes, su *formato*, es decir, el número de ellos con vocación probada de alcanzar el gobierno. Lo es también la *mecánica* de la competencia partidaria (Sartori, 1997, 162). Y en nuestro caso, lo que le ha agregado un atributo a este sistema bipartidista ha sido que entre esos partidos lo que se desarrolló fue una mecánica competitiva de colusión. Si comenzaron siendo, ya dentro del formato

bipartidista, “partidos atrapa todo” (*catch all parties*), con desdibujamiento acentuado de las ideologías que alguna vez tuvieron, más bien con cierta rapidez desde los años noventa se tornaron en “partidos cártel” (Katz y Mair, 1995, 17 y ss.). Como tales, han sido organizaciones las cuales, en conciente compadrazgo, se han orientado a usufructuar conjuntamente los beneficios inmediatos derivados del poder político, soslayando de paso los retos de mediano y largo plazo que enfrenta la sociedad para su desarrollo, para lo cual serían necesarias negociaciones que trasciendan los pactos interelitarios y un accionar político correspondiente con ellas. Al disponer además de financiamiento público para sus campañas electorales, lo que les ha brindado cierto grado de autonomía aunque en modo alguno completa, se han ido distanciando más y más del conjunto de la sociedad que simulaban representar y en nombre de la cual estaban convocadas a actuar.

La tesis o proposición principal que queremos dejar planteada aquí es precisamente la siguiente: el comportamiento electoral de los costarricenses en el periodo 1998-2006 constituye, en rigor, un reflejo de la creciente dificultad del sistema partidario de tipo bipartidista vigente hasta finales del siglo XX, para cumplir con sus funciones de mediación e integración con respecto a la sociedad durante el proceso de cambio social que hemos estado viviendo dirigido a institucionalizar un nuevo estilo nacional de desarrollo en Costa Rica.

A la luz de esta perspectiva de interpretación, podemos discernir dos subperiodos claramente diferentes en el lapso que va de 1986 al 2006, de veinte años y seis elecciones generales:

- El primero de ellos comprende los procesos electorales de 1986, 1990 y 1994, y puede ser catalogado como el de la cristalización y auge del bipartidismo costarricense (Rovira Mas, 1994), luego de que el sistema de partidos tras 1948 propendiera hacia ello por varias décadas pero de modo incompleto.

En estos tres eventos de este primer subperiodo, el PLN (victorioso en 1986 con Óscar Arias Sánchez y en 1994 con José María Figueres Olsen) y el PUSC (triumfante en 1990 con Rafael Ángel Calderón Fournier), es decir, los “partidos mayoritarios tradicionales” alcanzaron conjuntamente más del 97% de los votos válidos en cada elección de presidente (véase el cuadro 1 y el gráfico 1). Y obtuvieron, de modo conjunto también, más del 85% de los mismos votos para la escogencia de diputados, con lo cual entre ambas agrupaciones eligieron al menos 53 de los 57 diputados de que se compone la Asamblea Legislativa o, lo que es equivalente, un mínimo del 93% del total de diputados (véase el cuadro 2, el gráfico 2 y el cuadro 3). Por su parte, el abstencionismo fue sumamente bajo y estable: entre el 18% y el 19% del padrón electoral (véase el cuadro 4 y el gráfico 3).

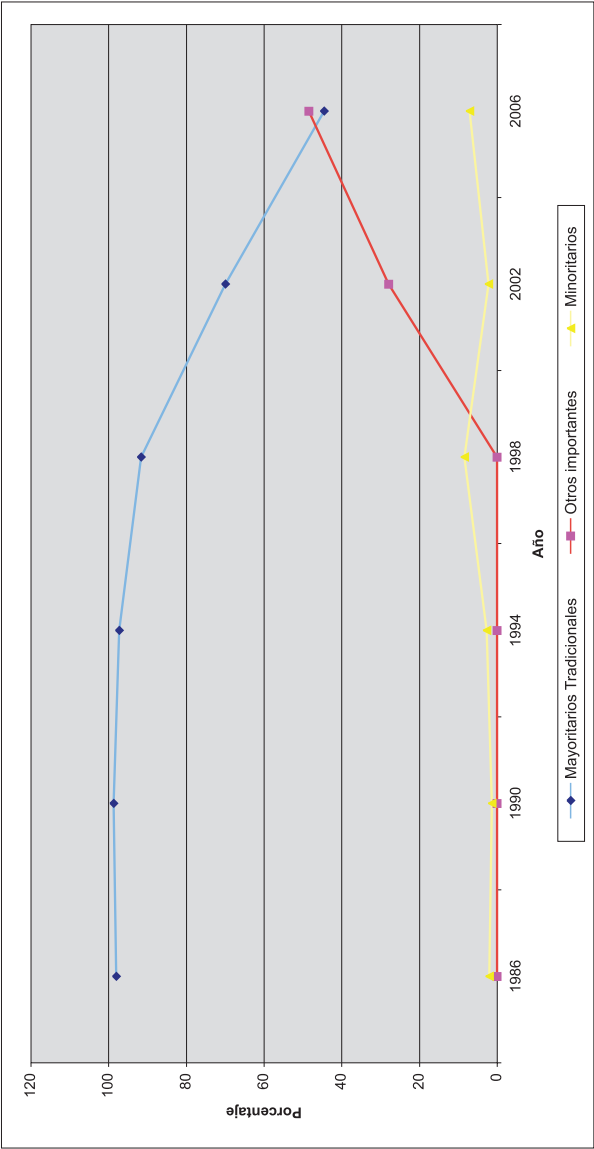
- En cambio, el segundo de los subperiodos aludidos, aquel que incluye los eventos eleccionarios de 1998, 2002 y el del 2006, es de signo muy diferente. Es el del debilitamiento progresivo del bipartidismo estructurado con base en el PLN y el PUSC, el de la emergencia de nuevas fuerzas políticas y el del incremento notorio del abstencionismo. De modo distinto a las primeras tres elecciones mencionadas en el párrafo anterior, en las de 1998, 2002 y 2006 la concentración de votos válidos en el nivel presidencial para estos dos partidos en conjunto fue decayendo en cada una de las convocatorias: 92% en 1998, 70% en el 2002, y 45% en el 2006 (véase el cuadro 1 y el gráfico 1), siendo en esta última en la cual se ha producido el desastre del PUSC, que redujo su participación en el total de votos válidos para presidente de 39% en primera vuelta en el 2002 a apenas 3,5% en el 2006 (véase el cuadro 1). Obsérvese asimismo cómo en el 2006 la suma de los votos de los “otros importantes” supera ya la de los

CUADRO 1
Comportamiento electoral en la elección de presidente,
según votos válidos por partidos políticos.
Años 1986, 1990, 1994, 1998, 2002 y 2006.
Valores absolutos y relativos.

Partidos Políticos	1986		1990		1994		1998		2002		2006	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total	1 185 222	100	1 349 014	100	1 490 097	100	1 388 698	100	1 529 845	100	1 623 992	100
Mayoritarios	1 162 748	98	1 331 290	98,7	1 450 667	97,3	1 276 868	92	1 491 803	97,8	1 506 298	92,9
<i>Tradicionales</i>	1 162 748	98	1 331 290	98,7	1 450 667	97,3	1 270 994	91,6	1 065 307	69,9	722 206	44,5
PLN	620 314	52,3	636 701	47,2	739 339	49,6	618 834	44,6	475 030	31,2	664 551	41
PUSC	542 434	45,7	694 589	51,5	711 328	47,7	652 160	47	590 277	38,7	57 655	3,5
<i>Otros importantes</i>	-	-	-	-	-	-	5 874	0,4	426 496	27,9	784 092	48,4
PAC	-	-	-	-	-	-	-	-	400 681	26,3	646 382	39,9
Mov. Libertario	-	-	-	-	-	-	5 874	0,4	25 815	1,6	137 710	8,5
Minoritarios	22 474	2	17 724	1,3	39 430	2,7	111 830	8	38 042	2,2	117 694	7,1

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos oficiales del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

GRÁFICO 1
Comportamiento electoral en la elección de presidente, según votos válidos por partidos políticos,
años 1986, 1990, 1994, 1998, 2002 y 2006.
Valores relativos

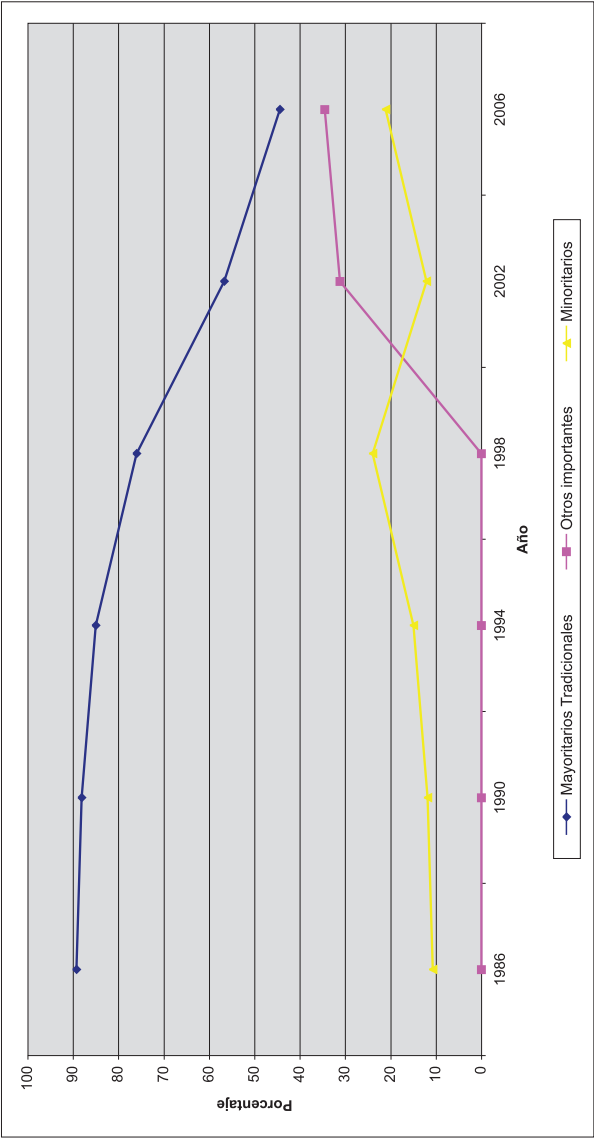


CUADRO 2
Comportamiento electoral en la elección de diputados,
según votos válidos por partidos políticos.
Años 1986, 1990, 1994, 1998, 2002 y 2006.
Valores absolutos y relativos.

Partidos Políticos	1986		1990		1994		1998		2002		2006	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total	1.172.199	100	1.336.172	100	1.475.593	100	1.383.527	100	1.521.854	100	1.613.961	100
Mayoritarios	1.046.554	89,3	1.177.110	88,1	1.254.060	85	1.094.365	79	1.341.898	87,9	1.272.979	78,9
<i>Tradicionales</i>	1.046.554	89,3	1.117.110	88,1	1.254.060	85	1.051.725	76	865.584	56,7	716.015	44,4
PLN	560.694	47,8	559.632	41,9	658.258	44,6	481.933	34,8	412.383	27	589.731	36,6
PUSC	485.860	41,5	617.478	46,2	595.802	40,4	569.792	41,2	453.201	29,7	126.284	7,8
<i>Otros importantes</i>	-	-	-	-	-	-	42.640	3	476.314	31,2	556.964	34,5
PAC	-	-	-	-	-	-	-	-	334.162	21,9	409.030	25,4
Mov. Libertario	-	-	-	-	-	-	42.640	3	142.152	9,3	147.934	9,1
Minoritarios	125.645	10,7	159.062	11,9	221.533	15	289.162	21	179.956	12,1	340.982	21,1

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos oficiales del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

GRÁFICO 2
Comportamiento electoral en la elección de diputados, según votos válidos por partidos políticos,
años 1986, 1990, 1994, 1998, 2002 y 2006.
Valores relativos



CUADRO 3
Número de diputados electos según partidos políticos en las
elecciones de 1986, 1990, 1994, 1998, 2002 y 2006.
Valores absolutos y relativos.

Partidos Políticos	1986		1990		1994		1998		2002		2006	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total	57	100	57	100	57	100	57	100	57	100	57	100
MAYORITARIOS	54	94,6	54	94,6	53	92,9	51	89,5	56	97,9	53	92,9
<i>Tradicionales</i>	54	94,6	54	94,6	53	92,9	50	87,8	36	62,9	30	52,6
PLN	29	50,8	25	43,8	28	49,1	23	40,3	17	29,7	25	43,8
PUSC	25	43,8	29	50,8	25	43,8	27	47,5	19	33,2	5	8,8
<i>Otros importantes</i>	-	-	-	-	-	-	1	1,7	20	35	23	40,3
PAC	-	-	-	-	-	-	-	-	14	24,5	17	29,8
Mov. Libertario	-	-	-	-	-	-	1	1,7	6	10,5	6	10,5
MINORITARIOS	3	5,4	3	5,4	4	7,1	6	10,5	1	2,1	4	7,1

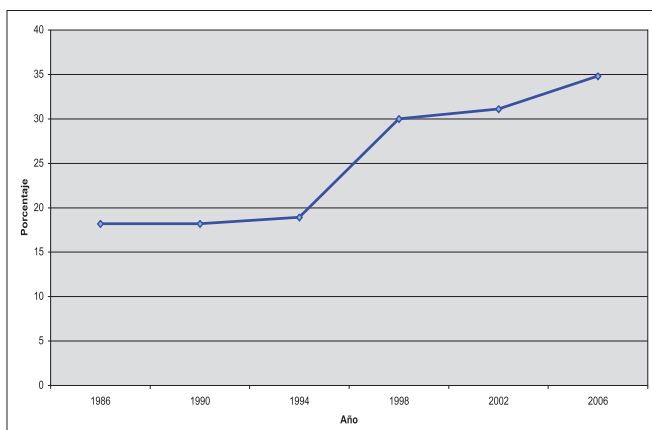
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos oficiales del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

CUADRO 4
Porcentaje de abstencionismo en las elecciones
de 1986, 1990, 1994, 1998,
2002 y 2006

Año	%
1986	18,2
1990	18,2
1994	18,9
1998	30,0
2002	31,1
2006	34,8

FUENTE: Tribunal Supremo de Elecciones.

GRÁFICO 3
Abstencionismo en las elecciones de
1986, 1990, 1994, 1998, 2002 y 2006
Valores relativos



“mayoritarios tradicionales” (cuadro 1 y gráfico 1). Pero también en el nivel legislativo se corrobora la misma tendencia de declive de estos últimos: 76% de los votos válidos para elegir diputados en 1998, 57% en el 2002 y 44% en el 2006, con el PUSC apenas contando con el 8% en este año luego de que en el 2002 alcanzara el 30% (véase el cuadro 2 y el gráfico 2). En cuanto al número de diputados, ambos partidos “mayoritarios tradicionales” pasan de conseguir 50 diputados o el 88% de ellos en 1998 a 30 o el 53% del total en el 2006 (véase el cuadro 3). En suma, un debilitamiento progresivo pero muy acentuado ya en las recientes elecciones de los dos protagonistas del bipartidismo. A su vez, el abstencionismo pasó del 18% al 19% en el primer subperiodo, como ya lo indicamos, al 30% en 1998, 31% en el 2002 y casi 35% en el 2006 (véase el cuadro 4 y el gráfico 3). Es igualmente a lo largo de estos últimos ocho años (1998-2006) cuando, en paralelo a la declinación electoral del PLN y del PUSC, proliferan nuevas organizaciones partidarias en todos los niveles, tanto en el presidencial, como en el legislativo y en el municipal, con una sin precedentes aparición de partidos cantonales (Blanco, 2005). Pero no todos dentro de los nuevos logran adquirir relevancia y se convierten así en “importantes” de acuerdo al criterio teórico sartoriano (Sartori, 1997, 152 y ss.), o bien alcanzan tal característica pero muy brevemente como le ocurriera a la organización Fuerza Democrática, exitosa en 1994 y 1998 pero desde el 2002 en pronunciado debilitamiento. Son dos entre los emergentes los que han resultado particularmente exitosos: el Movimiento Libertario (ML) y el Partido Acción Ciudadana (PAC), en especial este segundo con un crecimiento vertiginoso e inesperado en tan solo seis años. El PAC con Otón Solís a su cabeza en el 2006, como se sabe, disputó estrechamente la presidencia con el PLN y

su candidato, Óscar Arias Sánchez. Partiendo de cero, alcanzó en el 2002, en su primera presentación en la arena electoral, el 26% de los votos presidenciales y en el 2006 poco menos del 40% de ellos. Y en el nivel legislativo, en el 2002 obtuvo el 22% de los votos y el 25% de los diputados (que luego, ya en la Asamblea Legislativa, se redujeron sustancialmente por una crisis en su interior), mientras que en el 2006 logró el 25% de dichos votos y casi el 30% de los congresistas. El avance del ML no ha sido, ni de lejos, tan impetuoso, pero no es de despreciar y, de hecho, se ha convertido en la tercera fuerza electoral del país.

Caben ahora las siguientes interrogantes: ¿Por qué ha ocurrido este cambio tan manifiesto y significativo entre esos dos subperiodos, justo entre 1994 y 1998 que representan los años del parte aguas? ¿Cómo calificar a este segundo subperiodo para comprenderlo mejor en cuanto a su perfil y sus alcances?

Con respecto a la primera de estas preguntas, ha de quedar claro que entre 1994 y el año 2000, es decir, pasando por las elecciones de 1998, se sucedieron un conjunto de eventos en nuestra sociedad que han debido de haber impactado fuerte y ampliamente la conciencia y la sensibilidad políticas de los costarricenses, al punto de haber empezado a modificar su comportamiento electoral. Pero estos acontecimientos hay que aprehenderlos en el marco más amplio y comprensivo del cambio social en curso en el país y de las consecuencias que se han venido sedimentando en materia del estilo de desarrollo, consecuencias ya mencionadas líneas arriba.

Pero cuáles, hipotéticamente hablando, podrían haber sido tales eventos. Algunos de los que al menos no podrían dejar de mencionarse, a nuestra manera de interpretar este periodo, serían los siguientes: A) La quiebra del Banco Anglo Costarricense en 1994, un evento, desde nuestro punto de vista, políticamente

provocado por la mala e interesada gestión del caso. B) El Pacto Figueres-Calderón de 1995, de enorme significación negativa. C) La huelga del Magisterio Nacional apenas unos meses después del Pacto, para protestar y procurar modificar, al final fallidamente, una legislación que mucho perjudicaba a ese numeroso grupo laboral que son los profesionales de la educación y que tanto enojo y frustración les causó. D) La mala gestión económica de la administración Figueres Olsen (1994-1998), que tuvo un crecimiento económico promedio anual en términos reales entre 1994 y 1997 del orden del 1,7%, no solo muy bajo y el peor de cualquier gobierno liberacionista precedente, sino que este desempeño hay que contrastarlo con las ofertas de campaña del vástago de Figueres Ferrer, que ofreció muchos mejores resultados y la renovación de la “política de salarios crecientes” de su ancestro cuarenta años antes (Rovira Mas, 1998, 18 y ss.). E) También, en 1997, durante el año previo a las elecciones, el fraude en la convención del PLN que enfrentó a José Miguel Corrales con Walter Coto; y la sigilosa visita del liderazgo del PUSC, Calderón Fournier y Rodríguez Echeverría incluidos, a México para entrevistarse con una figura de cuestionada reputación política como lo era Carlos Hank González, lo que derivó finalmente en un sonado escándalo mediático. F) Y desde luego que no pueden quedar por fuera en este escueto recuento que hacemos el denominado “Combo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)” y la reacción popular que engendró en el año 2000, así como también, más recientemente, los eventos relativos al financiamiento privado ilegal a los dos partidos políticos principales, los que emergieron a la luz pública en el 2003. G) Los últimos acontecimientos de esta naturaleza son, por lo demás, bien recordados por los costarricenses. Se trata de los escándalos del 2004 relacionados con el ICE y con un préstamo del exterior para que la Caja Costarricense de Seguro Social llevara a cabo la compra de equipos médicos a una

firma foránea, en los que han sido involucrados, en su momento encarcelados temporalmente y en la actualidad se encuentran en proceso judicial en curso, los ex presidentes aludidos, Calderón Fournier y Rodríguez Echeverría del PUSC, junto con otras figuras de ambos partidos igualmente sometidas a investigación judicial. Y no pueden pasarse por alto aquí tampoco las solicitudes que le hicieran algunos diputados al ex presidente Figueres Olsen para que regresara al país a brindar las explicaciones necesarias en torno a su eventual participación en uno de estos últimos sucesos, petición insatisfecha hasta el momento.

Este conjunto de acontecimientos políticos han venido impactando grandemente la credibilidad de las élites de ambos partidos, provocando su desprestigio, si bien mayor en el caso de las del PUSC, partido que, valga la llamada de atención, gobernó en 12 de los últimos 16 años, es decir, de 1990 a 1994 con Calderón Fournier, y de 1998 al 2006 con Rodríguez y Pacheco a la cabeza del Ejecutivo. Se ha ido creando así todo un clima de desconfianza y de suspicacia entre el electorado costarricense que ha golpeado el cemento mismo que vincula duraderamente a los electores con sus partidos de preferencia: el sentimiento de lealtad partidaria.

Ahora bien, nos preguntábamos igualmente cómo calificar a este segundo subperiodo para comprenderlo mejor en cuanto a su perfil y alcances.

Lo primero que habría que subrayar para evitar equívocos es que no se trata de una fase de crisis de legitimidad del régimen político de la democracia representativa de Costa Rica. La legitimidad de la democracia en nuestro país se mantiene elevada (Rodríguez y Madrigal, 2005, 63 y ss.), cierto que con altibajos en la última década de acuerdo a numerosos estudios de procedencia diversa pero confiables, cuyos resultados sería prolijo describir aquí, pero en cualquier caso se mantiene entre las más altas de toda la América Latina. En otras palabras, la gran mayoría de la ciudadanía prefiere aún a este régimen ante cualquier otra alternativa. Con esto se

alude también a la inexistencia de actores políticos anti-sistema que sean importantes o influyentes en el país, aun cuando una pequeña parte de la población podría tener en la actualidad cierta inclinación a respaldar comportamiento autoritarios (Rodríguez y Madrigal, 2005, 72 y ss.). Pero en todo caso, no cabe en modo alguno definir la situación actual como una crisis de régimen, como una crisis de la democracia. Si así lo hiciéramos, no comprenderíamos adecuadamente el periodo político en el cual estamos viviendo.

Mas a la par de esta legitimidad que tiende a prevalecer, se ha venido corroborando también el malestar que experimenta la ciudadanía frente al proceso de cambio social que vive nuestra sociedad, es decir, frente al proceso de decantación del nuevo estilo nacional de desarrollo y de sus resultados, no solo en la vida económica y social a los que ya hemos hecho mención, sino asimismo en el ámbito político. Mediciones llevadas a cabo entre 1997 y el 2003 –en esta oportunidad con un arsenal teórico más refinado–, registraron una baja confianza en cuanto al funcionamiento de instituciones principales del régimen político, tales como la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial y el Gobierno Central, si bien la situación tendió a mejorar en el último de esos años –el previo al de los escándalos políticos principales del 2004– con respecto a 1997 (Rodríguez y Madrigal, 2005, 62). También se ha podido observar con rigor la valoración negativa que se ha desarrollado entre la ciudadanía en derredor de los partidos y los políticos, es decir, sobre las instituciones y los actores que son emblemáticos de la representación política. El sentimiento amplio de disgusto, indignación y de rechazo que provoca la percepción del compadrazgo y de la corrupción que se ha venido dando entre algunos miembros prominentes de las que hasta ahora han sido las dos élites dirigentes principales del país en las últimas décadas, es un componente notorio de este nuevo clima moral en la sociedad costarricense.

La calificación que hacemos del subperiodo que arranca a mediados de la década de los años noventa del siglo XX como uno de “transición del sistema de partidos” y que, en términos electorales, se puede fechar a partir de la elección de 1998, la que opera como una de quiebre¹, obedece a los siguientes criterios:

Primero, durante él se produce el proceso de debilitamiento del sistema de partidos bipartidista anclado

-
- 1 En un largo artículo publicado en el *Boletín Electoral de América Latina* en 1998 indicábamos lo siguiente: 1) Que los dos partidos que entonces eran los protagonistas del sistema bipartidista en Costa Rica acusaban, tras la elección de febrero de ese año, un proceso de debilitamiento, pero que aún no se encontraban amenazados por fuerzas emergentes (p. 67). 2) Que era prematuro, con tan solo la elección de 1998, anticipar un cambio en el sistema de partidos y declararlo como tal. Decía que había que “ser prudentes” en punto a esta materia (p. 69). Y 3) que el futuro del sistema partidario y de su eventual dinámica de cambio dependería de tres circunstancias: de la gestión concreta de la administración Rodríguez Echeverría; de cómo actuaran políticamente esas dos agrupaciones principales para recuperar el espacio perdido en el terreno electoral; y del aprovechamiento que hicieran las fuerzas políticas emergentes para sacar ventaja del mencionado debilitamiento del bipartidismo, de modo de intentar constituirse en nuevas alternativas frente a ellos (p. 70). Esto fue interpretado por algunos en el sentido de que afirmábamos tajantemente de que no estábamos ingresando en un periodo de cambio electoral, o de que el abstencionismo del 30% de esa elección, un salto impresionante respecto de aquel del subperiodo 1986-1994, era “solo un elemento coyuntural” (esto último literal en Rodríguez y Castro, 2001, 159), cuando los alcances de nuestras aseveraciones no eran en modo alguno esos. Más aún, preguntábamos entonces: “¿se ha iniciado una nueva tendencia en el comportamiento electoral de los costarricenses hacia un abstencionismo notablemente más alto que en 1986-1994, o se trata el de 1998 de un comportamiento meramente coyuntural? No lo sabemos” fue entonces la respuesta textual (p. 67) (j). En realidad, todo el análisis se esmeraba en clarificar las tendencias del momento pero procurando cautela en cuanto a proyectar o predecir, a partir de una sola jornada electoral, la de aquel año 1998, orientaciones sobre las cuales resultaba prematuro especular. En la actualidad, luego de tres eventos, las elecciones de 1998, 2002 y la más reciente del 2006, contamos con la adecuada perspectiva histórica como para poder afirmar que efectivamente la de 1998 fue una elección de quiebre entre subperiodos.

en el PLN y en el PUSC, el que, visto ahora sí en una adecuada perspectiva histórica, tuvo un auge sumamente breve, en concreto entre inicios de la década de los ochenta hasta mediados de la de los noventa. El asunto llama mucho más la atención en la medida en que el camino recorrido para alcanzar tal tipo de sistema partidario fue bastante largo antes de que cristalizara, si se toma en consideración que comenzó a formarse con el clivaje derivado de la guerra civil de 1948 y no decantó nítidamente –tanto desde un punto de vista teórico como histórico– hasta la década de los años ochenta del siglo pasado.

Segundo, el proceso de cambio ha seguido un ritmo o *tempo* muy idiosincrásico en términos de la cultura del costarricense, es decir, pausadamente progresivo, no abrupto. Para decirlo de otra manera, las modificaciones que ha estado experimentando el sistema partidario de Costa Rica han resultado claramente distintas a las acontecidas recientemente en Venezuela, por ejemplo, en donde los dos partidos tradicionales se hundieron en una sima en un lapso breve.

Tercero, la transición se expresa, eso sí, con tendencias inconfundibles de las dinámicas de cambio de los sistemas de partidos, aunque con intensidades particulares: desalineamientos partidarios, volatilidad electoral (Sánchez, 2003), abstencionismo en aumento (Raventós *et al.*, 2005, 219 y ss.), pero con un lento proceso aún de reconfiguración de nuevas lealtades partidarias o de realineamiento, sin el cual –este último–, que constituye el cemento que le da cuerpo y estabilidad de largo plazo a los sistemas partidarios, no se puede anticipar con certeza un nuevo y duradero tipo de estos. Esta parece ser la situación que caracteriza a organizaciones como el PAC y el ML, en las cuales todavía no hay certidumbre de que una parte importante de su caudal electoral provenga de una identificación fuerte de los electores con ellas, y más bien se deben haber estado nutriendo en gran medida aún de un electorado veleidoso, de inclinación volátil.

Cuarto, no es posible anticipar por el momento en qué se transformará el viejo sistema bipartidista hoy en descomposición. ¿En un nuevo bipartidismo cuya mecánica competitiva no sea propensa a la colusión y en tal caso ya sería diferente del que lo antecedió? ¿O, más bien, en un *pluralismo partidario limitado* –la clase de los sistemas de partidos poco fraccionada, con entre tres y cinco partidos influyentes, esto desde el punto de vista teórico– del *tipo* ideológicamente moderado (sin polarización) (Sartori, 1997, 158-162)?

Se trata, pues, de una situación abierta, en plena renovación-innovación. Esto es lo que hace a la realidad presente de Costa Rica algo interesante y esperanzador, valga decir, el hecho de que estemos viviendo un proceso de cambio, de que podamos tener plena conciencia de ello y de que se nos abra la posibilidad así de poder participar e influir más lúcidamente en los acontecimientos en curso y sobre el futuro del país por delinearse.

Para concluir, quisiera invitar a leer las dos contribuciones que siguen, las cuales abordan de una manera detallada y rigurosa, además de que aportan un material empírico nuevo y muy poco conocido, algunas de las tendencias de modificación en el comportamiento electoral que forman parte de este proceso de transición en el sistema de partidos que hoy vive la sociedad costarricense. Su lectura, indudablemente, permitirá comprender mucho mejor el momento actual.

BIBLIOGRAFÍA

BLANCO LIZANO, Randall

2005 "Partidos cantonales, sistema de partidos y elección directa de alcaldes en Costa Rica. Ámbitos para la discusión", en Roy Rivera (Editor), *Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica (Retrospección y perspectivas)*. San José: Konrad Adenauer Stiftung-FLACSO Costa Rica, pp. 137-169.

CASTRO MÉNDEZ, Mauricio y MARTÍNEZ F., Juliana
2004 "El TLC y el empleo en Costa Rica", en María Flores-
Estrada y Gerardo Hernández (Editores), *TLC con
Estados Unidos. Contribuciones para el debate*. San
José: Instituto de Investigaciones Sociales de la
Universidad de Costa Rica, pp. 139-158.

GERMANI, Gino
1971 *Política y sociedad en una época de transición*.
Buenos Aires: Editorial Paidós.

KATZ, Richard y MAIR, Peter
1995 "Changing Models of Party Organization and
Party Democracy. The Emergence of the Cartel
Party", en *Party Politics*. London-Thousand Oaks-
New Delhi: Sage Publications, pp. 5-28.

MILLS, Charles W.
1979 *La imaginación sociológica*. México: Fondo de
Cultura Económica.

HERNÁNDEZ NARANJO, Gerardo
1998 *El sistema de partidos en Costa Rica 1982-1994*.
Análisis sobre el bipartidismo. San José: Tesis
para optar por el grado de Magister Scientiae en
Sociología por la Universidad de Costa Rica.

RAVENTÓS, Ciska, FOURNIER, Marco Vinicio,
RAMÍREZ, Olman, GUTIÉRREZ, Ana Lucía y
GARCÍA, Raúl
2005 *Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son
y por qué no votan?* San José: Editorial de la
Universidad de Costa Rica-IIDH y CAPEL-TSE.

RODRÍGUEZ, Florisabel y MADRIGAL, Johnny
2005 "Primera parte: El caso de Costa Rica", en
Florisabel Rodríguez y Johnny Madrigal, *Paz y
democracia: Paradojas de la cultura política cen-
troamericana*. San José: Sección de Impresión

del SIEDIN de la Universidad de Costa Rica-
PROCESOS.

RODRÍGUEZ, Florisabel y CASTRO, Silvia

2001 "La juventud ante la política en los albores del siglo XXI", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Investigaciones Sociales.

ROJAS ARAVENA, Francisco

1990 *Costa Rica: Política exterior y crisis centroamericana*. Heredia (Costa Rica): Universidad Nacional.

ROJAS ARAVENA, Francisco y SOLÍS RIVERA, Luis Guillermo

1988 *¿Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*. San José: Editorial Porvenir-FLACSO.

ROVIRA MAS, Jorge

2006 "Costa Rica" en Emir Sader (Coordinador), *Latinoamericana. Enciclopedia Contemporánea de América Latina y el Caribe*. Rio de Janeiro (Brasil).

2004 "El nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica y el TLC", en María Flores-Estrada y Gerardo Hernández (Editores), *TLC con Estados Unidos. Contribuciones para el debate*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, pp. 309-346.

2001 *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Investigaciones Sociales.

1998 "Elecciones Generales en Costa Rica: Primero de febrero de 1998", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, No. 19, enero-junio, Pp. 9-70.

- 1994 "Costa Rica 1994: ¿Hacia la consolidación del bipartidismo?", en *Espacios: Revista Centroamericana de Cultura Política*, No. 1, julio-setiembre, pp. 38-47.
- 1992 y 1995 "El nuevo estilo nacional de desarrollo", en Juan Manuel Villasuso (Editor), *El nuevo rostro de Costa Rica*. San José: CEDAL, pp. 441-456. Una versión ampliada y revisada de este artículo fue publicada por la Escuela de Historia y Geografía de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Costa Rica) en su serie de lecturas antológicas *Historia de las Instituciones de Costa Rica*, No. 19, 1995 (con reimpresiones en 1996 y 1997).
- 1990 "Costa Rica: Elecciones, partidos políticos y régimen democrático", en *Polémica*, No. 11, Segunda Época, mayo-agosto, pp. 44-60.
- 1987 *Costa Rica en los años ochenta*. San José: CRIES/ICADIS/Editorial Porvenir.

SALOM ECHEVERRÍA, Roberto

- 1992 *Costa Rica: Deuda externa y soberanía*. San José: Editorial Porvenir.

SÁNCHEZ, Fernando F.

- 2003 *Dealignment in Costa Rica: A Case Study of Electoral Change*. D. Phil. Thesis. Oxford: Department of Politics and International Relations of the University of Oxford.

SARTORI, Giovanni

- 1997 *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza editorial, S. A.

TORRES RIVAS, Edelberto

- 1981 "Ocho claves para comprender la crisis centroamericana", en su libro *Crisis del poder en Centroamérica*. San José: EDUCA.

TREJOS, Juan Diego

- 2001 *Elementos para una estrategia nacional para la superación de la pobreza en Costa Rica*. Informe

final para el proyecto COS/97/G51 “Agenda nacional para la superación de la pobreza” (PNUD/MTSS/IMAS).

- 2000 “Reformas económicas y situación social en Costa Rica durante los años noventa”, en Mauricio de Miranda (Compilador), *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba, México*. Bogotá (Colombia): Tercer Mundo Editores-Pontificia Universidad Javeriana de Cali, pp. 432-433.

ABSTENCIONISTAS EN COSTA RICA: ¿QUIÉNES SON Y POR QUÉ NO VOTAN?

Marco Vinicio Fournier Facio

INTRODUCCIÓN

Durante más de tres décadas, entre 1962 y 1994, Costa Rica presentó un nivel de abstencionismo relativamente estable: entre un 18 y un 21% a través de nueve elecciones consecutivas. Sin embargo, en 1998 esta proporción mostró un fuerte incremento hasta alcanzar un 30%. En un principio se pensó que este aumento era coyuntural, pero para el 2002, el abstencionismo alcanzó la cifra de 31,2%.

Ante esta situación, el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica (UCR) decidió analizar con detalle el fenómeno, con el fin de identificar quiénes eran las personas que se abstenían y las razones principales que motivaban este tipo de comportamiento electoral.

Con la colaboración del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y de la Rectoría de la UCR, se planificó un proceso de investigación que permitiera contestar estas preguntas, el cual se desarrolló durante los años 2002 y 2003.

La revisión de la literatura especializada en la materia del abstencionismo señala que los niveles de este presentan, en el mundo entero, una tendencia a aumentar a partir de los años 80 del siglo pasado (IDEA, 2002). Sin embargo, su dinámica y sus características tienden a ser particulares en cada país (Nohlen,

2002), por lo que es importante estudiar el fenómeno dentro del contexto histórico y cultural específico de cada sociedad. Este punto de partida, para comenzar, fue en este estudio fundamental.

Resulta importante, por otra parte, desagregar el término general de abstencionismo en diferentes categorías que permitan un análisis más detallado del fenómeno. Concretamente, se propone diferenciar (Thompson, 2003) un ausentismo ajeno a la voluntad del elector, que llamaremos *abstencionismo técnico*, de aquel en el cual deliberadamente el ciudadano decide no ejercer su derecho al voto, al que llamaremos *abstencionismo voluntario*. En esta segunda categoría conviene, a su vez, diferenciar a los sujetos según el principal motivo de abstención, a saber, aquellos que deciden no asistir a las urnas por desinterés y aquellos que fundamentan su decisión en motivos de tipo político. La bibliografía muestra dinámicas y características diferentes para cada uno de estos subgrupos (Barnes, 1998; Alcubilla, 2000).

Entre las principales variables asociadas al abstencionismo se identifican características personales tales como el sexo y la edad (Lerner, 1984; Firebaugh y Chen, 1995; Lyons y Alexander, 2000), la condición socioeconómica y el nivel educativo (Lipset, 1960), pero también variables más de tipo estructural, tales como la dinámica de los partidos políticos y las lealtades partidarias (Dalton y Wattenberg, 2000; Dalton, MacAllister y Wattenberg, 2000; Lipset, 2001; Sánchez, 2002), la disminución en la confianza en las instituciones políticas (Nohlen, 2002), o el creciente desplazamiento de las campañas desde el contacto personal hacia los medios de difusión masiva (Wattenberg, 2000; Lyons y Alexander, 2000).

Tomando en cuenta este marco conceptual, la investigación se dividió en dos grandes bloques metodológicos: en una primera etapa de análisis se procedió a estudiar los resultados oficiales del TSE para el período 1986-2002, así como los padrones electorales

disponibles a partir de 1994. Con base en los resultados obtenidos, se procedió a explorar la temática mediante el desarrollo de grupos focales, que permitieron a su vez diseñar una segunda etapa basada en una encuesta nacional con una muestra de 800 votantes y 800 abstencionistas.

ANÁLISIS DE LA DOCUMENTACIÓN OFICIAL

La revisión de los padrones electorales y de los resultados oficiales de las últimas cinco elecciones (1986-2002) evidenció una distribución desigual del abstencionismo en el nivel geográfico. Concretamente, se pudo observar que existe un abstencionismo que podríamos llamar *tradicional*, concentrado especialmente en la zonas más periféricas del país: Región Huetar Atlántica y Región Brunca, y en menor medida en la Región Huetar Norte. Esta concentración tiende a reproducirse a través de las cinco elecciones. Sin embargo, cuando el abstencionismo aumenta en 1998 se evidencia un incremento importante hacia el centro del país, y en especial en el casco metropolitano, que por su mayor concentración poblacional tiende a tener un peso más importante en los resultados nacionales. Esta tendencia se acentúa aún más en el 2002. Además, resulta interesante observar que en las últimas tres elecciones las diferencias en la proporción de abstencionistas tiende a acentuarse entre los distritos con mayor y menor abstención.

El estudio del comportamiento de los distritos con menor abstención a través del período estudiado (1986-2002) permite identificar algunos conglomerados significativos: en la parte central, se distingue la zona de Heredia (cantones de Barva y Flores); otro bloque lo forma el cantón de Alfaro Ruiz junto con algunos distritos de Naranjo, Palmares y Grecia. La parte suroeste de la Región Central (Puriscal, Turrubares) se une a los distritos de San Mateo, Orotina y Esparza formando

un bloque amplio. Las otras dos agrupaciones se dan alrededor de Tilarán y en la parte baja de Guanacaste (distritos de Nicoya, Hojancha y Nandayure). Mientras que los conglomerados con mayor abstención se distribuyen de la siguiente manera: en el sur, la parte baja de la Región Brunca (incluye distritos de Golfito, Corredores, y Osa), y en el Caribe una gran cantidad de distritos de la provincia de Limón, en especial con una mayor tendencia los ubicados cerca de la costa (Pococí, Siquirres, Guácimo, Limón y Talamanca).

Por otra parte, un análisis de la condición socioeconómica promedio de cada distrito, basándose en los datos del Censo Nacional del 2000, evidencia una correlación importante de esta variable con los niveles de abstencionismo, en todas las elecciones, pero con un debilitamiento importante para los comicios de 1994 y en especial para 1998.

Por último, se observan tendencias sistemáticas en cuanto a la edad y el sexo, en el sentido de que las mujeres presentan mayores niveles de participación en todas las edades inferiores a 65 años, pero la relación se invierte a partir de esta edad.

Pero quizás el dato más sorprendente de esta primera etapa de análisis radicó en la verificación del hecho de que no son siempre las mismas personas las que se abstienen de una elección a otra. El estudio de los padrones electorales y del dato sobre si cada persona votó o no, mostró que del total de personas que se abstuvieron en el 2002, solamente una quinta parte (20,5%) mostraba abstención en las otras dos elecciones estudiadas con los padrones (1994 y 1998), mientras que un 38,4% era la primera vez que no se presentaba a las urnas, un 27,6% tampoco habían votado en 1998, pero sí lo había hecho en 1994, y un 13,5% eran votantes por primera vez. Por otra parte, entre los electores que sí votaron en el 2002, existía un 19,7% que se había abstenido en 1998 y/o en 1994. Es decir, a pesar de que los niveles de abstención fueron relativamente similares en 1998 y en 2002, estos datos

evidenciaban que las personas concretas que se ausentaron de las urnas en cada ocasión no necesariamente eran las mismas.

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN DE LA ENCUESTA

El cuestionario utilizado para el desarrollo de la encuesta indagaba sobre la conducta electoral de los entrevistados de 1986 al 2002. Esta información nos permitió establecer una historia política de cada entrevistado. Con base en estos datos, la encuesta confirmó lo que ya se había observado en los padrones, en el sentido de que existe una *amplia variabilidad* entre los electores con respecto a su asistencia a las urnas en las cinco elecciones estudiadas. De hecho, solamente el 55,2% de los entrevistados habían votado en todas las elecciones en las que tenían derecho a hacerlo, el resto (44,8%) por lo menos en una ocasión no asistió a ejercer su derecho. Concretamente, para este segundo grupo, encontramos que solo un 10,5% constituye lo que podríamos llamar *abstencionista consistente*, es decir, que nunca votó en el período estudiado, mientras que existe un 77,5% que por lo menos una vez no votó, y un 12% son abstencionistas jóvenes, es decir sujetos que solo han tenido derecho a votar en 1998 y/o 2002, pero que se abstuvieron. Como ya indicamos, los datos anteriores confirman que el grupo de abstencionistas no es compacto, y que por el contrario este tipo de conducta tiende a ser bastante amplia en la población costarricense, en el sentido de que poco menos de la mitad de los electores alguna vez han dejado de votar, mientras que el *abstencionista consistente*, es decir, el que nunca vota, representa una proporción relativamente baja de los electores.

Del mismo modo, el patrón de comportamiento según sexo y edad presenta las mismas características que habíamos encontrado en el análisis de los padrones: las

mujeres votan más que los hombres hasta los 65 años, luego la relación se invierte. Resulta particularmente interesante el hecho de que los jóvenes muestran un incremento, superior al resto de la población, en las proporciones de abstención en las últimas tres elecciones. Pero es posible identificar un patrón generacional, no solo etario, en este comportamiento, patrón que podría estar asociado por una parte al proceso de socialización diferencial entre las mujeres mayores, puesto que crecieron cuando todavía no existía el derecho al voto para ellas, y por otro lado el impacto de los cambios en la legislación durante la década de los años noventa que han permitido y estimulado una mayor participación de la mujer, tanto a nivel de la política electoral como en muchas otras dimensiones de la actividad ciudadana. En este sentido llama la atención el hecho de que las mujeres jóvenes votan ahora mucho más que los hombres jóvenes, en comparación con la década de los 80.

En lo que respecta al nivel educativo y a la condición socioeconómica, encontramos una tendencia similar a la observada para el análisis por distritos, es decir, a mayor nivel educativo y a mejor condición socioeconómica, mayores serán los niveles de participación electoral, excepción hecha de 1998, en donde los abstencionistas muestran, en promedio, niveles muy altos en ambas variables. Para el 2002, por el contrario, se evidencia un aumento importante de la abstención en los sectores más desposeídos del país: zonas rurales o mixtas, trabajadores agrícolas, y zonas de mayor rezago social.

Al analizar las variables de tipo político, encontramos una relación importante entre la abstención y el debilitamiento del caudal de los partidos tradicionales. Específicamente, encontramos un proceso paulatino de pérdida de caudal en ambos partidos principales del bipartidismo a partir de 1990, pérdida que se hace más fuerte cada vez que el partido correspondiente ha estado en el gobierno en los 4 años anteriores. Este descenso en el número de simpatizantes alcanza para

el 2002 un 50,1% para el Partido Liberación Nacional (PLN), en comparación con 1986, y un 37% para el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), en comparación con 1990, su elección más alta. El desalineamiento partidario tiende a concentrarse, en ambos partidos, en un sector social relativamente alto, con mayor nivel educativo y mejor condición económica y laboral. Por otra parte, estos sujetos muestran una mejor opinión de la política y niveles más bajos de abstención que aquellos que se han mantenido en el pasado alejados de los partidos tradicionales pero que no llegan a abstenerse. Las personas de menor ingreso que se desalinean de sus partidos, tienden a votar, algunos por el partido contrario, pero otras tienden a abstenerse. Es interesante observar que este perfil parece coincidir con las características diferenciales observadas para los abstencionistas de 1998, así como con las características que habíamos identificado en el estudio sobre las elecciones del 2002 para los partidarios del Partido Acción Ciudadana (PAC) (Gutiérrez *et al.*, 2002).

El análisis de las razones esgrimidas por los entrevistados para justificar su ausencia de las urnas muestra una gran variedad de respuestas, sin embargo tienden a prevalecer las razones de tipo político. Se puede observar una mayor proporción de sujetos que señalan un *malestar con la política*, malestar que se origina en una fuerte decepción tanto hacia la política y su dinámica, como hacia los políticos, muy especialmente en el no cumplimiento de promesas cuando ocupan un cargo de elección. Sin embargo, una vez más, los abstencionistas de 1998 muestran algunas diferencias. En este caso, la principal razón para abstenerse se justifica en la ausencia de opciones satisfactorias, mientras que aquellos que regresaron a votar en el 2002 afirman que lo hicieron entusiasmados por las propuestas del PAC, o por el carisma de Abel Pacheco. Entre los abstencionistas consistentes priva más bien la decepción y la desconfianza, y para aquellos que no votaron en el 2002 sobresalen razones

asociadas al desinterés, aunque también se observa un aumento importante de los motivos técnicos.

En lo que respecta a este último grupo, es posible evidenciar en algunos (1 de cada 4) de ellos la utilización de limitaciones técnicas más como una excusa para justificar su abstención que en la presencia real de limitaciones insuperables. Entre aquellos que podemos identificar como *abstencionistas técnicos puros*, es decir, que solamente esgrimen razones de tipo técnico, privan los problemas de empadronamiento, muchos de ellos relacionados con limitaciones de transporte, por vivir en un lugar diferente al de empadronamiento. Además, sobresalen problemas relacionados con enfermedad o limitaciones de trabajo. Resulta también interesante que estos abstencionistas técnicos puros muestran en general actitudes políticas muy parecidas a los votantes consistentes, lo cual hace más plausible la razón esgrimida, no siendo así entre los que adujeron otras razones además de la técnica, que tienden a parecerse más al resto de los abstencionistas.

El sentimiento experimentado ante la abstención tiende a concentrarse en la indiferencia, aun entre los técnicos puros.

CONCLUSIONES

Recapitulando, podemos observar que las variables asociadas al abstencionismo en la bibliografía internacional tienden a confirmarse también en esta investigación: sexo y edad interactuando en forma diferencial antes y después de los 65 años, y una concentración importante de abstención en jóvenes, especialmente hombres. Por otra parte, se confirma también la relación entre la no asistencia a las urnas y los niveles educativos y socioeconómicos bajos, pero esta relación pierde fuerza en 1998, en donde las razones políticas tienen más peso en el caso de nuestro país.

Dentro de las razones políticas encontramos como componente principal el proceso de desalineamiento de los electores de los dos partidos tradicionales.

En otro orden de cosas, el estudio evidencia una *enorme variabilidad en el comportamiento electoral*, de modo que solo poco más de la mitad de los entrevistados han votado siempre que han tenido derecho a hacerlo, mientras que los abstencionistas se caracterizan por ser un grupo poco compacto, de modo que muchos electores a veces votan, pero también a veces se abstienen.

Las principales razones esgrimidas para no votar tienden a asociarse con aspectos de tipo político, tales como decepción, desconfianza u opciones electorales insatisfactorias.

Con base en estos resultados es posible identificar cuatro tipos de abstencionismo sistemático en la población estudiada a través del período 1986-2002:

- En primer lugar, tenemos un *abstencionismo socioeconómico*, más asociado a lo que podría llamarse el abstencionismo histórico en la tradición electoral costarricense, en donde se observa una concentración importante en las zonas más periféricas del país y en los sectores más desposeídos. Este grupo tiende a aumentar con el tiempo, y de manera especial en el 2002.
- A partir de 1994, y en especial en 1998, se evidencia un nuevo grupo que podríamos denominar *abstencionismo político*, en donde los factores políticos adquieren mayor peso que los socioeconómicos, y en donde priva un sentimiento de desconfianza y decepción con la clase gobernante y con los partidos tradicionales.
- Un tercer grupo estaría definido como *abstencionismo en hombres jóvenes*, grupo que a su vez atraviesa a los dos anteriores.
- Por último, tendríamos que definir un cuarto grupo, *los abstencionistas de 1998*, que tiende a mostrar

características muy diferentes al resto de los que no votan, en especial en cuanto a sus actitudes políticas y a sus niveles educativo y socioeconómico.

BIBLIOGRAFÍA

ALCUBILLA, Enrique

2000 "Abstencionismo", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José: IIDH-CAPEL.

BARNES, W.

1998 "Incomplete Democracy in Central America: Polarization and Voter Turnout in Nicaragua and El Salvador", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 40, No. 3.

DALTON, R. y WATTENBERG, M. (Editors)

2000 *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press.

DALTON, R.

2000 "The Decline of Party Identifications", en R. Dalton y M. Wattenberg (Editors), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press, pp. 19-36.

DALTON, R., McALLISTER, I. y WATTENBERG, M.

2000 "The Consequences of Partisan Dealignment", en R. Dalton y M. Wattenberg (Editors), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press, pp. 37-61.

FIREBAUGH, G. y CHEN, K.

1995 "Vote Turnout of Nineteenth Amendment Women: The Enduring Effect of Disenfranchisement", en *American Journal of Sociology*, Vol. 10, No. 4.

FLANIGAN, William H.

1972 *Political Behavior of the American Electorate*. Boston: s. e.

GUTIÉRREZ, Ana. Lucía, CRUZ, Carlos, FOUNIER, Marco Vinicio y MADRIGAL, Johnny

2002 "Resquebrajándose una tradición electoral", en *Revista de Ciencias Sociales*, No. 98, pp. 57-68.

IDEA

2002 *Voter Turnout since 1945: A Global Report* [en línea]. <http://www.idea.int.org>

LERNER, R.

1984 *On the Nature of Human Plasticity*. New York: Cambridge University Press.

LIPSET, Seymour Martin

2001 "The Americanization of the European Left", en L. Diamond y R. Gunther (Editors), *Political Parties and Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

1960 *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City, N.J.: Doubleday.

LYONS, W. y ALEXANDER, R.

2000 "A Tale of Two Electorates: Generational Replacement and the Decline of Voting in Presidential Elections", en *Journal of Politics*, Vol. 62, 4, November.

NOHLEN, D.

2002 "Political participation in New and Old Democracies" [en línea]. En IDEA, *Voter Turnout since 1945: A Global Report*. <http://www.idea.org>

SÁNCHEZ, Fernando

2002 "Desalineamiento electoral en Costa Rica", en *Revista de Ciencias Sociales*, No. 98 (IV), pp. 29-56.

THOMPSON, John

2001 *El escándalo político: poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Buenos Aires: Paidós Estado y Sociedad 94.

WATTENBERG, M.

2000 "The Decline of Party Mobilization", en R. Dalton y M. Wattenberg (Editors), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press, pp. 64-76.

PARTIDOS POLÍTICOS Y LEALTADES PARTIDARIAS EN COSTA RICA: EROSIÓN Y CAMBIO¹

Fernando F. Sánchez Campos

*“En comparación con sus vecinos, la vida política en
Costa Rica es, o reconfortantemente normal,
o desesperadamente aburrida”²*

David Close

Esta frase de David Close, académico canadiense, fue uno de los acicates que me condujeron a realizar la investigación sobre lealtades partidarias en Costa Rica. Quizás su observación era correcta a principios de los noventa, cuando realizó su estudio; pero hoy –en realidad desde hace algunos años– las palabras de Close están bastante lejos de la verdad. Es más, catorce años después, durante una discusión académica sobre los resultados de mi trabajo, el investigador canadiense admitió que este ya no es el caso de Costa Rica. Este capítulo procurará explicar las razones de este cambio.

Para efectos de la organización de este estudio, en

1 Agradezco al Lic. Robert Beers sus comentarios y aportes en varias secciones de este estudio.

2 Véase el texto, si bien de 1991, de David Close, “Central American Elections 1989-1990”, en *Electoral Studies*, N.º 10, pp. 60-76.

principio se delimitará el marco conceptual, con el fin de uniformar el lenguaje. Enseguida se examinarán los indicadores de erosión en el voto o “desalineamiento electoral”, y luego se avanzará hacia los indicadores que evidencian un fenómeno más profundo: la erosión de las lealtades partidarias o “desalineamiento de los partidos”. Se profundizará especialmente en la explicación de este último fenómeno de desalineamiento de partidos y en las razones por las cuales se observa una modificación en el comportamiento electoral en Costa Rica. Finalizo luego con una serie de observaciones o conclusiones extraídas a partir de los datos presentados.

MARCO CONCEPTUAL

Previo a adentrarse en los temas de fondo, es necesario establecer el significado de un par de conceptos centrales en este artículo, “desalineamiento electoral” y “desalineamiento de partidos”, así como la relación entre ellos.

En primer lugar, por “desalineamiento electoral”, y según lo define Frances Hagopian, se entenderá la pérdida progresiva de respaldo electoral hacia los principales partidos políticos en un país (Hagopian, 1998, 114-119). Esta es, en realidad, una forma sofisticada de denominar la pérdida progresiva de votos por parte de una agrupación política.

En segundo lugar, “desalineamiento de partidos”, y de acuerdo a la académica Pippa Norris, es el debilitamiento de las lealtades afectivas, habituales y estables del electorado hacia los partidos políticos (Norris, 1997, 86). En otras palabras, es la pérdida de identificación o simpatía hacia un partido en particular. Este dato se obtiene de la respuesta a la pregunta, “¿cuál es su partido político de simpatía o de pertenencia?” Ese “afecto” va más allá de lo racional y casi es comparable a la afinidad con un equipo deportivo o con un credo religioso.

Por último, debe indicarse la relación que existe entre desalineamiento electoral y desalineamiento de partidos. En general, el desalineamiento de partidos, o sea la pérdida de esa adhesión afectiva hacia un partido político, suele ser un preludio de lo que podría evolucionar hacia un desalineamiento electoral (Hagopian, 1998, 114-119). Cuando decae la simpatía de un elector por un determinado partido político, es muy probable que este deje de votar por él, al menos de forma consistente. Es decir, la erosión de las lealtades históricas hacia ciertos partidos puede provocar una disminución en sus niveles “normales”, o más bien “históricos”, de respaldo electoral. Con estos conceptos debidamente aclarados, podemos pasar a presentar los puntos de fondo de este trabajo.

INDICADORES DE DESALINEAMIENTO ELECTORAL

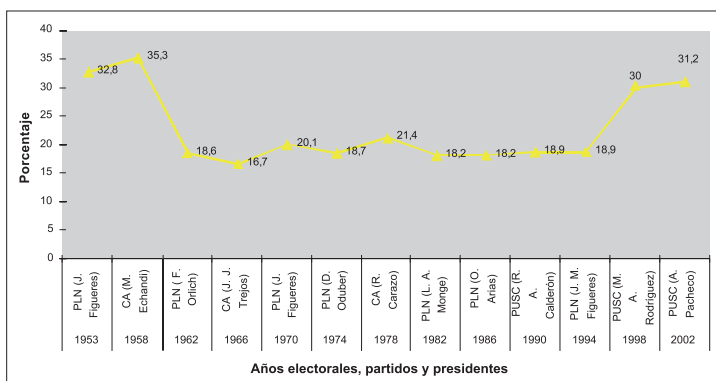
El desalineamiento electoral es la “parte visible” de un fenómeno social más profundo. Más que la causa, es el síntoma más evidente. No hace falta ser un científico social para percibirlo, sobre todo después de las elecciones de 1998 en Costa Rica que lo ilustraron muy bien. Recordemos que por desalineamiento electoral estamos hablando de cambios en el comportamiento electoral de los costarricenses.

Hay cuatro indicadores que sirven de termómetro, que son indicativos de la presencia de un proceso de desalineamiento electoral en un país: 1) un aumento en los niveles de abstencionismo, 2) un creciente respaldo hacia terceras opciones políticas, 3) un crecimiento en los niveles de “quiebre del voto”, y 4) un aumento en la “volatilidad electoral”.

En cuanto al abstencionismo, mucho se ha dicho ya sobre este fenómeno en Costa Rica. Quizás es la parte del cambio en el comportamiento electoral en el país que ha acaparado más la atención y, por ello, ha hecho aparecer a los demás síntomas como un poco invisibles.

A partir de 1998, el abstencionismo crece súbitamente a niveles de más del 30%. Sobre lo sucedido en 1998 y en el 2002, sí existe un precedente en nuestra historia electoral como se observa en el gráfico 1: las elecciones de 1953 y 1958. Estas elecciones fueron las primeras después de la guerra civil de 1948. No obstante, en ese momento el sistema de partidos en Costa Rica apenas comenzaba a formarse, por lo que niveles un tanto más elevados de abstención en las urnas más bien podrían ser interpretados hasta cierto punto como “normales”. Más adelante retomaremos este punto.

GRÁFICO 1
Abstencionismo en Costa Rica
1953-2002

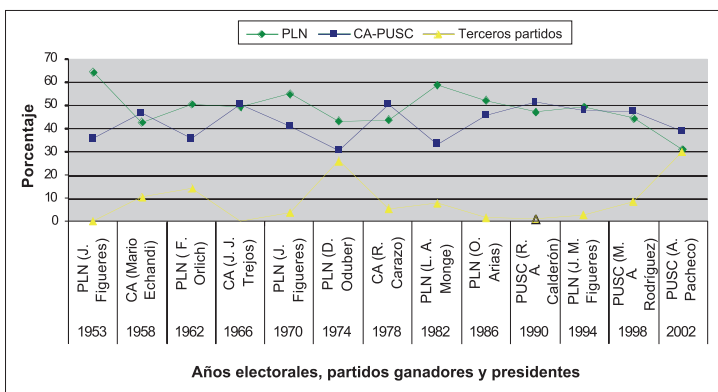


FUENTE: Elaboración propia basada en datos del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

El segundo indicador de referencia es el alza en el respaldo hacia terceras opciones políticas, naturalmente en detrimento de los partidos históricamente más fuertes en Costa Rica: el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Este fenómeno se observa, en primer término, en las elecciones

presidenciales. El apoyo hacia estos dos partidos tiende a ser mucho más firme en la carrera presidencial, dado que nuestro sistema electoral exige una mayoría relativamente alta (más del 40% de los votos válidos emitidos) para ganar dicha justa. Esto, a su vez, tiende a consolidar el apoyo hacia los partidos mayoritarios, los cuales tienen mayor probabilidad –por lo menos antes de las elecciones del 2002– de alcanzar altos niveles de apoyo en las urnas. Como es notorio en el gráfico 2, el voto por estos dos partidos tradicionales se vuelve mucho más sólido a partir de 1986, y alcanza su cima en 1990. Sin embargo, en 1998 y en especial en el 2002, es muy evidente el crecimiento de terceras fuerzas políticas en la carrera por la presidencia.

GRÁFICO 2
Resultados de las elecciones presidenciales en
Costa Rica, 1953-2002
(Votos válidos)



FUENTE: Elaboración propia basada en datos del TSE.

Un fenómeno muy similar es observable en las elecciones legislativas. Sin embargo, en este caso se profundiza dado que el sistema proporcional de elección

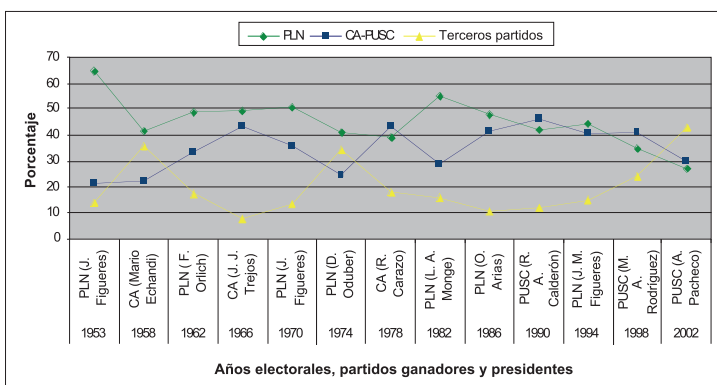
de diputados eleva la posibilidad de adjudicación de escaños a terceras opciones. Así “terceros partidos” tienen mayor posibilidad de contar con el apoyo del votante (votar por ellos no es percibido como “desperdiciar” el voto). Una tendencia similar a la presentada en el gráfico 2 es observable en gráfico 3: el apoyo hacia los dos partidos históricamente con mayor peso electoral, muy consolidado y estable en 1986 y 1990, comienza a perder fuerza en las elecciones siguientes. Eso sí, podemos notar que en la competencia legislativa el cambio se hace notar claramente antes, a partir de 1994 y no de 1998. Este dato es revelador.

El voto en las elecciones legislativas en Costa Rica es un voto por listas cerradas y bloqueadas. En otras palabras, es un voto por un partido político como tal, y no por un candidato particular. Así, los niveles de votación legislativa en Costa Rica pueden emplearse –como en otras partes del mundo– como una medida o “*proxy*” de lealtad partidaria. Por ello, es muy interesante detectar que el cambio electoral en las elecciones legislativas en el país se da desde 1994, a diferencia de las presidenciales, donde las variaciones no se hicieron tan palpables sino hasta un cuatrienio más tarde. Esta es la primera evidencia que indica que es la erosión de las lealtades partidarias lo que pareciera estar ocasionando el cambio electoral en Costa Rica.

A partir de esta información, es posible establecer la conducta histórica del electorado costarricense. Los resultados electorales demuestran que, entre 1953 y 1974, existía una bipolaridad política con algún grado de inestabilidad. Los dos extremos de esta bipolaridad eran, por un lado, el PLN, y por otro los sectores opuestos a él, principalmente el grupo más conservador y el calderonismo. Este trabajo no procura desarrollar la historia política de Costa Rica, sin embargo es importante anotar que es a partir de 1978 que esta “bipolaridad inestable” comienza a estabilizarse y a consolidarse progresivamente. Luego de 1983, cuando los sectores

conservadores y el calderonismo se funden en el PUSC, el bipartidismo como tal se afirma completamente.

GRÁFICO 3
Resultados de las elecciones legislativas en Costa Rica
1953-2002
(Votos válidos)

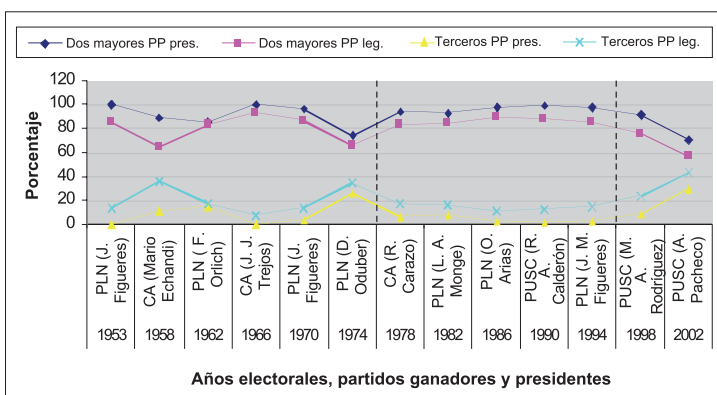


FUENTE: Elaboración propia basada en datos del TSE.

Sin embargo, y como puede verse en el gráfico 4, a partir del proceso electoral de 1998 sucede un indiscutible cambio. Aún no está del todo claro que dicho cambio desemboque en la formación de un multipartidismo estable en un futuro cercano, pero sí hemos presenciado la aparición de opciones nuevas. Así, el sistema de partidos en Costa Rica comienza a tener mayores niveles de inestabilidad: aparecen y desaparecen partidos políticos entre 1998 y el 2002. Estos partidos, no necesariamente nuevos –aunque a menudo lo son–, no tienen una gran diferenciación ideológica, y esto los hace depender en demasía de figuras, de personajes, de candidatos. Esta es una gran diferencia con el pasado, pues durante el periodo “bipartidista” los partidos políticos ya contaban con un caudal electoral

relativamente estable, y el peso electoral del candidato, aunque existía, no era tan determinante para este caudal o, inclusive, para su estabilidad institucional.

GRÁFICO 4
Apoyo a los dos partidos mayoritarios y a “terceros
partidos” en las elecciones presidenciales y
legislativas en Costa Rica
1953-2002



FUENTE: Elaboración propia basada en datos del TSE.

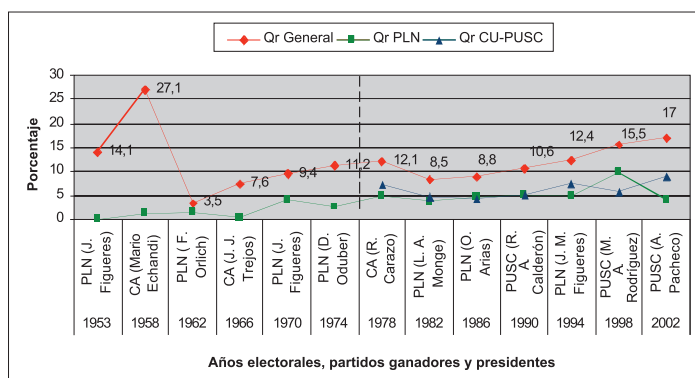
Otro indicador del mismo fenómeno son los cambios en los registros de “quiebre del voto” o el votar por distintos partidos en elecciones simultáneas de distinto nivel³. Según podemos observar en el gráfico 5, el quiebre del voto ha venido en ascenso desde 1986, pero el crecimiento más dramático ocurre en 1998 y en el 2002. El gráfico nos permite observar también con detalle que en 1986 y 1990 cada uno de los dos

3 Cada cuatro años los costarricenses emiten su voto en tres papeletas de forma simultánea. Así, votan para escoger al presidente y sus vicepresidentes, a los diputados y a los regidores municipales.

partidos mayoritarios “aportaban” casi un cinco por ciento a este factor. Pero a partir de 1994 no solo aportan mucho más, sino que alternan en sus aportes. Por ejemplo, vemos que en 1998 la mayoría de los quiebres de voto provinieron de personas que habían votado por el PLN para presidente; mientras que en el 2002, casi todos provenían de votantes del PUSC. Esto apunta hacia una mayor fluidez en el mercado electoral costarricense. Es prueba de un electorado cambiante, que tiende a ser menos “fiel” a su partido político, y cada vez encuentra menos difícil votar por distintos partidos al verse enfrentado con varias papeletas en la urna.

El último indicador en el ámbito electoral es el aumento en la “volatilidad electoral”. Por “volatilidad electoral” se entiende el porcentaje neto de la sumas de ganancias y pérdidas de votos experimentado por todos los partidos políticos de una elección a la siguiente (Pedersen, 1983). Para calcular este dato se consideraron todos los partidos

GRÁFICO 5
Quiebre del voto (*split-ticketing*, *qv*) en las elecciones
presidenciales y legislativas en Costa Rica
1953-2002*



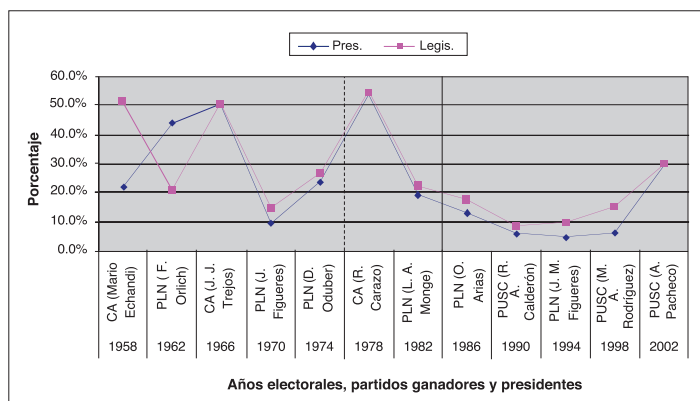
FUENTE: Elaboración propia basada en TSE.

***NOTA:** Este gráfico presenta los datos de quiebre del voto entre las elecciones presidenciales y las legislativas.

que por lo menos obtuvieron un 1% en las elecciones presidenciales o legislativas en cada año evaluado.

La volatilidad electoral contiene variables sumamente interesantes. Es posible medir, por ejemplo, quiénes “cambiaron” o cuál es la naturaleza de esta volatilidad (Sánchez, 2003, capítulo 5). Sin embargo, no resulta pertinente ahondar en dichas variables ahora. El punto que procuramos resaltar, más bien, es otro: el gráfico 6 nos muestra cómo se consolida el sistema bipartidista a partir de 1978 –hecho demostrado por el abrupto descenso en la volatilidad– y cómo, luego de este punto de inflexión, la volatilidad comienza de nuevo a crecer hasta llegar al 2002. Como podrá observarse en el gráfico, en el 2002 la volatilidad en la votación presidencial, que casi siempre había sido menor a la legislativa, igualó a esta última. Evidentemente, hubo nuevas opciones que le parecieron viables al electorado en el 2002 y que produjeron una mayor volatilidad a nivel presidencial.

GRÁFICO 6
Volatilidad electoral total en las elecciones
presidenciales y legislativas en Costa Rica
1958-2002



FUENTE: Elaboración propia basada en TSE.

INDICADORES DE “DESALINEAMIENTO DE PARTIDOS”

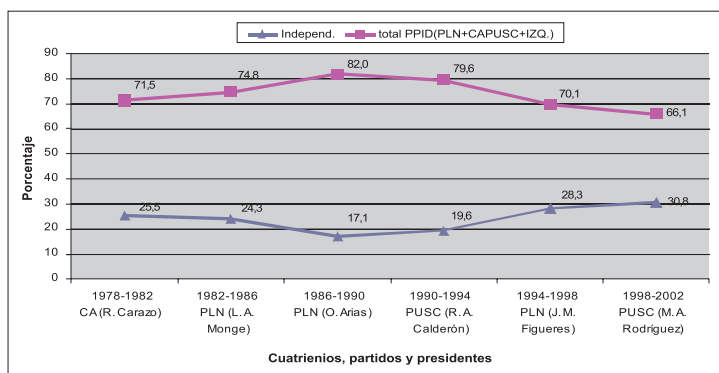
Al principio de este estudio señalamos que el “desalineamiento de partidos” es un preludio de lo que puede evolucionar hacia una pérdida de apoyo electoral de los principales partidos políticos, o sea, el “desalineamiento electoral”. Acabo de presentar evidencia de un proceso de desalineamiento electoral en Costa Rica, sobre todo desde 1998. Ahora cabe la pregunta: ¿es posible probar la existencia de un proceso de desalineamiento de partidos en el país anterior a dichas elecciones?

En otras palabras, es clara la erosión del voto hacia los partidos históricamente con mayor peso electoral en Costa Rica desde 1998. La pregunta entonces es: ¿Qué la está causando? ¿Será que se están debilitando las lealtades afectivas, habituales y estables hacia estos partidos? El propósito del grueso de mi investigación fue precisamente responder esta pregunta (Sánchez, 2003).

Como se previó, efectivamente se ha dado un proceso de desalineamiento de partidos en Costa Rica, que pareciera explicar la fluidez electoral en el país. Las pruebas podemos encontrarlas en los datos arrojados por distintos estudios de opinión pública que se vienen desarrollando en Costa Rica desde 1978. Existen varios indicadores de cambio y aquí nos centraremos en los que a mí juicio son los tres más importantes. El más evidente de todos es la pregunta directa sobre la identificación partidaria, la respuesta a la pregunta: ¿cuál es su partido político de simpatía? o ¿a cuál partido político pertenece usted? Otros dos indicadores importantes de desalineamiento de partidos son la evidencia circunstancial que normalmente acompaña a los procesos de erosión de lealtades partidistas: cambios en las razones para votar donde los candidatos adquieren más peso que los partidos, el primero, y el efecto creciente que comienzan a tener las campañas electorales sobre la decisión del votante, el segundo.

Veamos, en primer lugar, qué ha pasado con las lealtades hacia los partidos políticos en Costa Rica en los últimos años. Tal como lo indica el gráfico 7, en el cuatrienio 1986-1990 un 82% del electorado costarricense decía tener una fuerte adhesión a un partido político. Para el periodo 1998-2002 este mismo indicador se desploma a un 66%. El mismo gráfico nos responde a la pregunta de adónde se ha ido la preferencia del resto de los ciudadanos. Se ha sumado el porcentaje de ciudadanos que dicen ser independientes al porcentaje de los que no tienden a apoyar a ningún partido y votan conforme a lo que mejor les parece en el momento específico de escoger. Obsérvese que la curva de los “independientes” forma un efecto de “espejo” en relación con la de los “partidistas”. Valga señalar que para el cuatrienio de 1998-2002 los independientes en Costa Rica ya contabilizaban alrededor de un tercio del electorado del país.

GRÁFICO 7
Lealtad hacia partidos políticos
en Costa Rica
1978-2002



FUENTE: Elaboración propia basada en las encuestas de opinión pública de CID-Gallup, Nos. 1-89.

Aún no hace muchos años se decía, en la mayoría de los círculos académicos en Costa Rica, que la base electoral del PLN era de entre un 40% y un 45%, y que la base del PUSC oscilaba entre un 30% y un 35%. Así las cosas, la “misión” de un candidato era aportar el resto para ganar. Claramente, esto está cambiando.

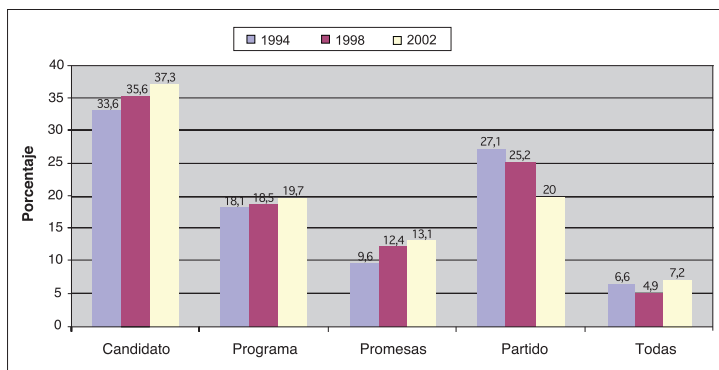
La erosión de las lealtades partidarias y el crecimiento de los votantes que se declaran “independientes” tienen efectos electorales significativos. Como dijimos previamente, los independientes son ciudadanos que votan –o dejan de hacerlo– según lo que mejor les parece en el momento de la decisión, sin que la historia partidaria tenga influencia importante sobre ellos. Por supuesto, este hecho cambia las principales razones para votar. La gente ya no vota “automáticamente” por su partido, considera con mayor intensidad otras razones. Este es el segundo indicador relevante que sugiere la existencia de un proceso de desalineamiento de partidos.

El gráfico 8 ilustra el fenómeno. Este presenta las elecciones de 1994, 1998 y 2002, y muestra las razones que aducen considerar los ciudadanos para votar. La figura del candidato presenta un ascenso muy pronunciado como factor para decidir cómo votar. El programa de gobierno es más frecuentemente mencionado, y también asciende el factor de las promesas asumidas por los candidatos en asuntos muy puntuales. Pero el partido, por sí solo, tiende fuertemente a la baja.

Finalmente, tenemos un tercer indicador muy revelador. Se ha construido utilizando el mismo proceso que se utiliza para calcular la volatilidad electoral. Lo he denominado “efecto campaña”. Para calcularlo tomé la primera encuesta realizada con posterioridad a la designación de los candidatos a presidente de los dos principales partidos y la cotejé con la última encuesta de la misma empresa antes de la elección nacional. Utilizando el mismo procedimiento de la volatilidad, calculé los cambios netos entre el principio y el final de la campaña. El supuesto esencial es que, en circunstancias en que

existen fuertes lealtades partidarias, es improbable que sucedan grandes cambios. La campaña tendría poco efecto en la intención de voto.

GRÁFICO 8
Razones para votar
1994, 1998, 2002



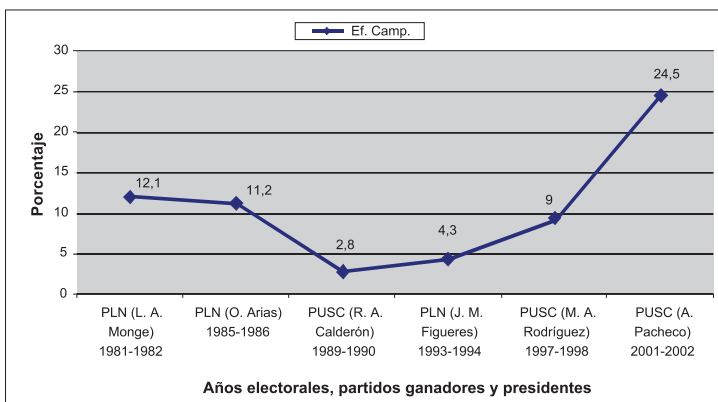
FUENTE: Elaboración propia basada en encuestas de opinión pública de Unimer-RI/La Nación, 6 de febrero de 1994, 1º. de febrero de 1998 y 3 de febrero de 2002.

No obstante, en caso de lealtades débiles o inexistentes, la campaña tendría un impacto mucho más profundo en las posiciones de los votantes. Esto por tres razones. Primero, porque el grueso de los votantes no está decidido al principio de una elección y más bien tiende a estar a la expectativa de la oferta electoral. Segundo, porque una eventual decisión dependería de diversos factores: el candidato, las propuestas, los errores cometidos en campaña e, incluso, posibles escándalos ventilados por los medios de comunicación. Y, tercero, como resultado de los puntos anteriores, porque el votante independiente tiende a retrasar bastante su decisión de voto.

Los resultados, presentados en el gráfico 9, son muy reveladores. Por ejemplo, los cambios netos en la campaña de 1989-90 fueron de un 2,8%, muy inferior incluso al margen que separó la votación final entre los dos candidatos más votados. Casi nadie cambió realmente de partido o de candidato. En conclusión, la campaña política en esa oportunidad parece que no tuvo mayor impacto sobre el comportamiento de los votantes.

En contraste, observemos lo acaecido en la campaña del 2001-2002. Casi una cuarta parte del electorado se cambió de un lado para el otro. Muchos podrían haber regresado al mismo lugar desde donde arrancaron, pero lo importante es que estuvieron divagando, pensando, cambiando y verbalizando esa decisión a lo largo de la campaña electoral. Esto, claramente, sugiere la presencia de un votante cada vez menos leal en la arena política costarricense.

GRÁFICO 9
Cambio en la decisión de voto
durante las campañas
1982-2002



FUENTE: Elaboración propia basada en encuestas de opinión pública de CID-Gallup, Nos. 8, 10, 19, 21, 31, 33, 45, 51, 52, 53, 68, 72, 73, 87 y 89.

POSIBLES CAUSAS DE “DESALINEAMIENTO DE PARTIDO”

El estudio ha arrojado una serie de explicaciones sobre las razones que han propiciado el proceso de desalineamiento de partidos en Costa Rica. Tomando prestados conceptos de la economía, podemos hablar de la “oferta y la demanda política”. La oferta política en este caso es lo que ofrecen los partidos políticos. En ellos existen problemas serios, que producen decepción y alejamiento de los electores. La demanda política, o sea la naturaleza de los votantes y lo que estos esperan, también ha cambiado.

La oferta política

En cuanto a la “oferta política”, hay cuatro factores que inciden en la erosión de las lealtades partidistas en Costa Rica. El primero es el desempeño de los partidos cuando se encuentran en el gobierno. Como puede verse en los estudios de opinión pública en Costa Rica, las más recientes gestiones de gobierno han sido bastante mal evaluadas, en especial desde mediados de los años 90 (Sánchez, 1993, capítulo 7). Esto tiene implicaciones importantes: a un partido le es muy difícil mantener sólida su base electoral si consistentemente lo evalúan mal cuando gobierna. El factor clave es que, mientras anteriormente el gobierno de tal o cual partido era bien evaluado por sus partidarios y mal evaluado por los fieles del partido contrario, a partir de los años noventa propios y extraños han sido igualmente duros para calificar el desempeño de un gobierno. Es ahí cómo claramente empiezan a desgastarse las lealtades partidarias.

El segundo factor ha sido indudablemente la magnitud de los escándalos de corrupción suscitados en Costa Rica en los últimos años. Aún están frescos en la retina del costarricense los que fueron ventilados en el 2004, que además han sido los de más alto perfil.

Pero recordemos que también en el periodo 94-98 hubo varios de ellos consecutivos. Pareciera que el efecto de este tipo de escándalos sobre las lealtades partidarias es especialmente fuerte en Costa Rica –aún no dispongo de datos sobre la existencia o no de efectos similares en otros países.

El tercer factor lo representa la desaparición de la escena política de los líderes históricos de un partido, ya sea por muerte, alejamiento o simplemente por su caída en desgracia. Aquí sí tenemos una gran diferencia entre Costa Rica y las democracias desarrolladas de Europa. En el Viejo Continente, los partidos más exitosos han nacido y crecido –concientemente o no– forjando, amalgamando y dotando de identidad propia a sus bases político-electorales. De esta forma, es relativamente normal en Europa hablar de que una agrupación es “el partido de la clase trabajadora”, “el partido de los empresarios”, y así sucesivamente. Valga decir que esta identidad va mucho más allá de la persona que lo haya fundado o de quien ejerza la dirección circunstancialmente.

En Costa Rica, en cambio, no hemos logrado superar el personalismo. Se habló por muchos años de *figuerismo*, aún hoy se habla de *calderonismo*, y las lealtades hacia los dos partidos tradicionales del país, el PLN y el PUSC, se han generado a partir del afecto o la lealtad personal hacia los “caudillos” de la guerra civil de 1948 (José Figueres Ferrer y Rafael Ángel Calderón Guardia). Está claro que esta afirmación es válida también para el resto de América Latina y, a la vez, que es un efecto que tiende a ser magnificado por la naturaleza del sistema presidencialista. No obstante, más allá de esto, en Costa Rica la lealtad hacia los partidos políticos ha tendido a depender más del acercamiento, aprecio o lealtad hacia figuras o personajes, que de un sentimiento común de pertenencia o afinidad a un grupo político específico.

Esto, desde luego, hace más complicada la permanencia en el tiempo de las lealtades hacia los partidos

políticos. Los seres humanos no somos eternos; nuestro ciclo biológico algún día se cierra con la muerte. Igualmente posible es que los personajes importantes de un partido simplemente se alejen de la política o del partido por cualquier razón. O, como puede suceder, que estos líderes se vean envueltos en escándalos personales que devalúen su imagen ante la ciudadanía. Cualquiera de estas circunstancias tiende a impactar negativamente las lealtades hacia los partidos en Costa Rica y a erosionar su fortaleza institucional.

Tres ejemplos bastan para ilustrar este punto. El primero es que no fue casualidad que en Costa Rica los dos hijos de los dos líderes más importantes de la historia política nacional, Rafael Ángel Calderón Fournier y José María Figueres Olsen, hayan sido elegidos a la presidencia de la República, y hasta de forma consecutiva. Esto casi podría ser evaluado como un acto de “nostalgia electoral” por parte de la ciudadanía. Segundo, tampoco ha sido casualidad que, al encabezar un gobierno muy mal evaluado (Figueres), o verse envuelto en un sonado escándalo de corrupción (Calderón), los hijos de ambos caudillos contribuyeran a provocar una fuerte caída de la lealtad partidaria hacia sus propias agrupaciones políticas. Tercero, igualmente ilustrativo es que el regreso de un líder fuerte (Óscar Arias) a un partido como el PLN produjera un súbito repunte de la lealtad hacia dicha bandera (Sánchez, 2005, 106-109). Todo esto no hace más que evidenciar la excesiva dependencia de los liderazgos personales –y quizá la falta de fortaleza institucional– en los partidos costarricenses.

Finalmente, la mecánica o “vida” interna de los partidos políticos es el cuarto factor que también afecta la percepción de los votantes acerca de ellos, y por ende su lealtad partidaria. Ante los ojos de los electores, los partidos parecieran ser percibidos como “intermitentes”, porque solo aparecen en tiempos electorales. Además se presentan como un continuo foco de conflictos, sobre todo durante los procesos internos

de elección. Finalmente, los esfuerzos de formación, de generación de debate y de reclutamiento de nuevos adherentes en los partidos, con algunas excepciones, no han sido la norma. Esto hace que sean percibidos como entes dedicados tan solo al ámbito electoral y con poca capacidad de reacción, adaptación y, especialmente, renovación. Todo esto pareciera producir efectos negativos en su institucionalidad (Sánchez, 2006) y genera el alejamiento del votante.

La demanda política

Del lado de la “demanda política” encontramos otra serie de factores que han alterado la naturaleza del electorado costarricense. Durante las últimas décadas, Costa Rica ha vivido un proceso de urbanización, extensión de la cobertura educativa y masificación del acceso a los medios de comunicación. Además, debe agregarse el hecho de que hay un aumento del porcentaje de ciudadanos que poco o nada tuvieron que ver con la guerra civil de 1948, de la cual se desprendieron las lealtades partidarias más fuertes hacia los partidos políticos en Costa Rica. Como dato interesante, en las elecciones del 2006 alrededor de un 34% del padrón electoral ha estado integrado por jóvenes que tenían entre 18 y 35 años. Las personas mayores de este grupo nacieron 25 años después de la guerra civil. Así que es imposible que hayan tenido una vinculación directa con tales hechos. Más de un tercio de los votantes del país saben de la guerra civil gracias a los libros de historia y así, definitivamente, no se reproducen las lealtades partidarias.

La confluencia de estos factores (votantes más urbanos, mejor educados, con mayor acceso a medios, y con menos vínculos emocionales hacia la guerra civil de 1948), aunada al hecho de que el quiebre del 48 tiene poca o nula capacidad de “reproducción” de lealtades electorales y políticas en la actualidad, ha tenido claras consecuencias en el proceso de erosión de

dichas lealtades hacia los partidos políticos en Costa Rica. Valga decir que este tipo de transformaciones en la naturaleza del electorado ha impactado negativamente las lealtades partidarias históricas no solo en Costa Rica, sino que también en otras democracias maduras donde se viven procesos similares (Sánchez, 2003, capítulo 8).

COMENTARIOS FINALES

Luego de un análisis detallado del comportamiento del votante en Costa Rica en los últimos años, pueden señalarse una serie de conclusiones interesantes.

En términos generales, es evidente un proceso de desalineamiento electoral en Costa Rica desde las elecciones de 1998, o sea, una disminución en el caudal electoral de los partidos más importantes. Este fenómeno parece ser consecuencia de un desalineamiento de partidos, observable desde principios de los años noventa, es decir, una erosión de las lealtades históricas afectivas hacia los partidos políticos principales. A su vez, estos cambios son producto de problemas internos en los partidos y de sus gestiones en el ejercicio del gobierno, en combinación con la existencia de transformaciones en la naturaleza del votante costarricense.

La consecuencia más directa de este desalineamiento electoral en el escenario político nacional ha sido la debilidad de los mandatos de los últimos gobiernos, así como la multiplicación de los partidos representados en la Asamblea Legislativa y en los gobiernos locales. En este proceso de cambio, tanto en los partidos como en gran parte de la prensa costarricense ha existido incapacidad o bien una extraordinaria lentitud para asimilar, comprender y adaptarse a las reglas del juego de un nuevo escenario emergente que tiende al multipartidismo. Esta situación ha agravado las dificultades del sistema político costarricense y ha exacerbado los problemas de gobernabilidad en el país.

Lo cierto del caso es que, desde principios de la década de los noventa, el escenario político en Costa Rica ha venido cambiando y evolucionado producto de circunstancias propias de nuestra idiosincrasia política, así como de tendencias generales que compartimos con otras democracias. Entender, asimilar y manejar estos cambios es esencial para los principales actores del sistema político nacional, si es que queremos mantener estable y fuerte nuestra institucionalidad democrática que, después de todo, no es más que una herencia en construcción.

BIBLIOGRAFÍA

CID-Gallup

Varios años. *Encuestas nacionales de opinión pública*.

CLOSE, David

1991 "Central American Elections 1989-1990", en *Electoral Studies*, No. 10, pp. 60-76.

HAGOPIAN, Frances

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

NORRIS, Pippa

1997 *Electoral Change in Britain since 1945*. Oxford: Blackwell.

PEDERSEN, Morgens

1983 "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems", en Hans Daalder y Peter Mair (Editors), *Western European Party Systems: Continuity & Change*. Beverly Hills, Eastbourne: Sage.

SÁNCHEZ, Fernando F.

2006 "Partidos políticos en América Latina: transformaciones y líneas para su fortalecimiento", en Fernando F. Sánchez C. y José Thompson (Editores), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José: IIDH-CAPEL, Cuadernos de CAPEL No. 50.

2005 *Política y poder: reflexiones desde mi ventana*. San José: Alma Mater.

2003 *Dealignment in Costa Rica: A Case Study of Electoral Change*. D. Phil. Thesis. Oxford: Department of Politics and International Relations of the University of Oxford.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DE COSTA RICA

2002 *Información electoral y declaratorias oficiales* [en línea]. <http://www.tse.go.cr>

UNIMER-LA NACIÓN

Varios años. *Encuestas nacionales de opinión pública*.

QUINTA PARTE
***Representación política
y reformas electorales:
Cambios necesarios***

■ *Gerardo Hernández Naranjo*, moderador de la sesión dedicada a las reformas electorales. El presente texto constituyó su introducción motivadora al tema, el cual fue desarrollado por el Dr. Manuel Rojas Bolaños y el Dr. Constantino Urcuyo Fournier.

UNA NOTA INTRODUCTORIA

Gerardo Hernández Naranjo

En Costa Rica el tema de las reformas electorales ha tenido en el debate público una elevada presencia a lo largo de la historia. Constantemente se han hecho propuestas de cambio a normativas específicas de la materia, tanto a nivel constitucional como del Código Electoral.

Pero en contraste con la presencia reiterada del debate y de las expectativas generadas sobre reformas en este ámbito, es importante considerar que el desarrollo histórico del régimen electoral se ha caracterizado igualmente por la gradualidad en cuanto a la introducción de cambios significativos. No todos los años y ni siquiera todas las décadas se dan cambios importantes en este campo, y esto no es algo nuevo. A manera de ejemplos, recordemos que fue hasta 1913 que se adoptó el voto directo, con lo que se cambió un sistema que, con ciertas variaciones, había estado vigente desde antes de la Independencia con la elección de representantes a las Cortes de Cádiz (1812). No fue sino hasta 1925 que se adoptó el voto secreto, una de las reformas que se había venido proponiendo desde finales del siglo XIX. Por fin, hubo que esperar hasta la constituyente de 1949 para que se adoptara el sufragio universal al permitirle el voto a las mujeres, después de más de medio siglo de discusión, de movimientos sociales y de propuestas para que se adoptara.

Los cambios más relevantes ocurren solo en ciertas coyunturas históricas. En este sentido es importante

tener presente que la forma actual del régimen electoral costarricense fue producto de uno de los momentos históricos más convulsos de la evolución reciente del país, a saber, la década de los años cuarenta del siglo anterior. No deja de resultar paradójico el hecho de que los procesos sociales y políticos que llevaron incluso a la guerra civil de 1948 y al gobierno de facto de la Junta Fundadora de la Segunda República (1948-1949), generaran al mismo tiempo cambios institucionales muy significativos para la posterior transición hacia el restablecimiento de la democracia representativa y su estabilización hasta nuestros días. Dichos cambios quedaron expresados en el Código Electoral de 1946 (mejorado y actualizado en 1952) y en la Constitución Política de 1949.

El régimen electoral costarricense, en lo esencial, sigue hoy lo establecido en 1946, 1949 y 1952. Desde entonces, se ha manifestado también una elevada presencia del debate sobre reformas electorales, la producción de muchas propuestas de cambios y la adopción final de solo unas pocas. Desde la promulgación del Código Electoral de 1952 y hasta el año 2001, habían llegado a la Asamblea Legislativa 122 proyectos de ley para reformarlo, incluyendo dos propuestas de reforma global a dicho cuerpo normativo. Pero en ese período solo se convirtieron en leyes 35 de esas iniciativas, o sea, el 28,7%, mientras que 74 (60,6%) terminaron archivadas y 13 (10,7%) se encontraban aún en la corriente legislativa. Por otro lado, desde el inicio del período constitucional 2002-2006 y hasta finales del 2005, habían sido presentadas a la Asamblea Legislativa 15 nuevas iniciativas de reforma al Código pero ninguna había sido aprobada.

Obviamente no se trata de que todas las iniciativas tuvieran que haberse convertido en leyes sino solo de visualizar la distancia entre el debate y la capacidad para producir iniciativas de reformas, por un lado, y, por otro, la adopción efectiva de cambios por parte de la Asamblea Legislativa. En dicha instancia, como es

natural, los partidos políticos juegan un papel fundamental en la producción de iniciativas de reformas, pero sobre todo en la decisión sobre cuáles aceptar o rechazar, generando un efecto de filtro. Filtro en el que seguramente inciden, entre otros factores, sus propios intereses para fortalecer o resguardar su posición en el sistema de partidos políticos.

La *gradualidad*, la *selectividad* y la *direccionalidad* particular que le imprimen los propios partidos a estos procesos de eventual cambio, son pues algunos de los aspectos constitutivos fundamentales de las dinámicas de transformación institucional en el régimen electoral costarricense. Es importante tenerlos presentes en momentos como el actual, cuando nuevamente se ha avivado el debate sobre reformas electorales en un contexto que ha sido caracterizado por algunos como de “crisis de representación”.

Representación política y reformas electorales son precisamente los temas que siguen a esta introducción. Las contribuciones que siguen constituyen aportes valiosos para visualizar ámbitos de posibles cambios en nuestro régimen electoral, así como para reflexionar sobre su viabilidad y sobre la disposición de los propios partidos políticos frente a los mismos.

Algunas preguntas que nos parecen significativas para orientar el esfuerzo reflexivo y analítico referentes a temas como estos particularmente relevantes, son las siguientes a tomarse en cuenta en cualquier debate que procuremos incitar sobre ellos:

En primer lugar, y en lo que se refiere al régimen electoral:

- ¿Cuáles son las principales reformas que se debaten en la actualidad?
- ¿Son suficientes para remozar el régimen electoral o son necesarias también otras? ¿Cuáles?
- ¿Cómo influyen los intereses actuales de los partidos políticos en la viabilidad de dichas reformas?

Y en segundo lugar, en lo pertinente a las demandas y expectativas de la ciudadanía en materia de reforma electoral:

- ¿Cuáles son las principales demandas y expectativas de la ciudadanía en materia de reforma electoral?
- ¿Cuál sería la viabilidad política de ellas y por cuáles medios?

Las contribuciones que siguen brindan elementos muy valiosos sobre algunas de estas interrogantes y, sobre todo, amplían el horizonte problemático del tema con sus propias perspectivas y propuestas.

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: ¿EN CRISIS O EN TRANSICIÓN?

Manuel Rojas Bolaños

En este escrito se examinan las circunstancias actuales de la representación política en Costa Rica, intentando responder a la pregunta de si está en crisis, entendida esta como generalmente se interpreta, como una ruptura, o si, por el contrario, estamos viviendo una etapa de transición hacia otra forma de representación más adecuada a la sociedad costarricense y al momento político que ella vive. La tesis de fondo es que hay un serio desajuste entre los mecanismos formales de representación y las necesidades reales de la ciudadanía en este aspecto. Desajuste que puede conducir a una ruptura si la clase política no se aboca a la realización de un conjunto de reformas.

DOS PREMISAS

En este breve análisis de la situación se parte de dos premisas:

1. La forma partido, como base constitutiva de la representación política, está hoy en crisis en Costa Rica, en América Latina y en la mayor parte de los países democráticos. Los partidos políticos, otrora principales instrumentos para la canalización de demandas y representación de los diversos intereses

presentes en la sociedad, hoy aparecen como estructuras apartadas de las grandes mayorías y como obstáculos para la ampliación de la democracia y la participación política de la ciudadanía.

2. La ampliación democrática ha traído aparejada la crisis de representación política, sobre todo en los regímenes de corte presidencialista. La democratización no solamente ha provocado mayores demandas al Estado, sino que también ha visibilizado un conjunto de diferencias económicas, sociales y culturales que rebasan los esquemas tradicionales de representación. Una sociedad más compleja no puede expresarse en el plano político solamente a través de los partidos políticos.

ALGUNAS SEÑALES

Una mirada hacia atrás, que abarque hasta principios de los años ochenta, permite visualizar algunas tendencias en el comportamiento de los partidos y los ciudadanos, que se mantuvieron a lo largo de más de dos décadas, para desembocar finalmente en la situación actual. Seguramente indicadores similares podremos encontrarlos en la mayoría de los países de América Latina; sin embargo, adquieren especificidad en el contexto nacional.

1. Entre 1982 y 2002, los dos grandes partidos perdieron votos y representatividad. Hasta las elecciones de 1994 el bipartidismo parecía sólidamente establecido. Los partidos Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC) recibían arriba del 95% de los votos válidamente emitidos; en las elecciones de 1998 este porcentaje descendió al 91,5% y por primera vez en décadas, el abstencionismo se elevó considerablemente por encima de su horizonte histórico hasta alcanzar el 30%.

En las siguientes elecciones, las del año 2002, el porcentaje de votos recibido por esos partidos descendió a 69,6%. Un nuevo partido apareció en la escena política con inesperado éxito electoral, el Partido Acción Ciudadana (PAC), y la situación de la Asamblea Legislativa se transformó radicalmente con la presencia de cuatro minorías¹.

2. Aumentó la volatilidad, es decir, el porcentaje de votantes que entre una y otra elección se mueven de un partido a otro. En el período de vigencia del bipartidismo, esos movimientos disminuyeron, como lo muestran los estudios realizados relativos al tema, sobre todo en las elecciones legislativas, y se incrementaron en las dos últimas elecciones (1998 y 2002), cuando la crisis se vuelve totalmente visible. Achard y González (2004), usando el índice de volatilidad de Pedersen, establecieron que para el conjunto de la región centroamericana, la volatilidad media es elevada (21,3 puntos), si se compara con el puntaje de trece países europeos en los treinta años siguientes a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, que fue de 8,1; pero para el caso costarricense, entre 1978 y 2002, el puntaje es relativamente bajo: 14,9, a pesar de lo ocurrido en las dos últimas elecciones. Si solamente se toman los años 1978-1998, el índice de volatilidad es de 11,8 puntos, mientras que para los años 1998-2002, aumenta a 33,3, es decir, muy por arriba del promedio regional y refleja bien la pérdida de escaños y de votos sufrida por el PLN y el PUSC.
3. Paralelamente, la identificación ciudadana con los partidos bajó. Usando las mediciones realizadas

1 Valedero esto hasta antes de la división del PAC, de otro tanto ocurrido en la fracción del partido Movimiento Libertario (ML), y de las bajas sufridas por el PLN y el PUSC, que arrojaron un número apreciable de diputados independientes.

por el Latinobarómetro en los años 1996/97 y 2003, los autores citados construyeron un índice de identificación, que para el caso costarricense fue en el último año de 15,47; mientras que en 1996/1997 era de 23,77. La identificación descendió entonces significativamente, situándose muy por debajo del promedio para la región centroamericana: 27,61 en 1996/97 y 20,50 en 2003. En otras palabras, que la estabilidad de las lealtades políticas presente en el período anterior sufrió una gran erosión y un mayor número de votantes se ha liberado de las ataduras de las divisiones políticas tradicionales presentes en Costa Rica desde fines de los años cuarenta.

4. Descendió la confianza en los partidos medida por el porcentaje de personas que dicen tener “muchacha” o “algo” de confianza, entre 1996 y 2003, del 15,29% al 9,56%, según Achard y González, con datos de los Latinobarómetros. Aunque ascendió en las mediciones realizadas en 1997 y 1998, para descender abruptamente en los años siguientes.
5. El indicador denominado “número efectivo de partidos” aumentó, en consonancia con la pérdida de confianza en los dos partidos que conformaban el sistema bipartidista. Los resultados de las últimas elecciones arrojan un número efectivo de partidos de 3,65, por encima del promedio en el período 1978-2002, que era de 2,51 (Achard y González). La referencia es a partidos con representación parlamentaria, porque en los procesos electorales han participado muchos más. Por ejemplo, en las elecciones de 1998 participaron 13 partidos con candidatos a la presidencia y 23 con candidatos a diputados; en las elecciones de 2002 cumplieron con los requisitos legales de inscripción 13 partidos para las elecciones presidenciales y 18 para las elecciones de diputados.

6. Las simpatías partidarias se han vuelto oscilantes. Los resultados arrojados por las encuestas realizadas por UNIMERRI/La Nación, entre 1999 y 2003, señalan una oscilación en las simpatías partidarias, con un incremento del porcentaje de personas que indican no simpatizar con ningún partido. En correspondencia, descendieron las simpatías hacia el PLN y el PUSC. El PAC y el ML, que para las elecciones de febrero del 2002 habían mostrado un importante crecimiento, sobre todo el primero de ellos, también descendieron en las mediciones realizadas después de esa fecha; sin embargo, lograron conservar un cierto nivel de simpatías, asegurando así su permanencia.

LA PÉRDIDA DE IMPACTO SOCIOPOLÍTICO

Los indicadores mostrados son la parte visible de un conjunto de transformaciones que han situado a los partidos en una situación extremadamente difícil. A continuación se indican algunas de las consecuencias sufridas:

1. Los partidos perdieron identidad, se vaciaron de contenido ideológico y programático, con los consiguientes efectos sobre el perfil de los gobiernos, que terminaron haciendo prácticamente lo mismo, independientemente del matiz partidario, y sobre la ciudadanía, que se quedó sin referentes políticos claros. En esas condiciones no es de extrañar la disgregación de las comunidades políticas tradicionales y el fortalecimiento del caudillismo y en general del personalismo.
2. Insignificancia en la formulación de política pública. Sin una clara definición ideológica ni plataformas políticas estables, los partidos devinieron en andamiajes electorales usados por los candidatos de turno, andamiajes que luego eran colocados al lado,

sin posibilidad alguna de participar como tales, es decir, como partidos, en la formulación de política pública, ni realizar control político sobre sus propios gobiernos y los de los partidos contrarios. En los períodos entre elecciones, los partidos han dejado prácticamente de existir. La fracción parlamentaria, en el caso de los partidos de oposición, pasaba a representar al conjunto del partido y a ejercer algunas de las funciones encomendadas a este.

3. Pérdida de contacto con las bases. Como resultado, los partidos perdieron contacto con adherentes y simpatizantes. El *marketing* político sustituyó la construcción de cuadros medios capaces de establecer la conexión entre votantes y dirigencias; la propaganda, al debate; y las encuestas, al contacto cara a cara. Ciudadanos y ciudadanas pasaron al anonimato y sus demandas se agregaron en los resultados de las encuestas, convertidas ahora en instrumentos para la definición de programas y propuestas de política pública. En cierta forma se produjo una evolución desde el partido “atrapa todo” al partido virtual, cuya existencia es cada vez más aparente, lo que dificulta incluso su funcionamiento eficiente como maquinarias electorales, movilizandando cada vez menos votantes.
4. El clientelismo. Los potenciales votantes fueron equiparados en buena parte de los casos a la categoría de clientelas, a las que había que mantener contentas procurando satisfacer en lo posible sus demandas. Por supuesto que el establecimiento de este tipo de relaciones no constituye ninguna novedad en el ámbito político costarricense, ni tampoco en la mayoría de los sistemas políticos. En nuestra opinión, sin embargo, ese rasgo de la política se ha incrementado en los últimos quince años en Costa Rica, como producto de la decadencia de los partidos. Este incremento ha coincidido con la introducción del término

"cliente" dentro de la jerga de las instituciones públicas que prestan servicios, lo que significa eliminar la condición de ciudadano o ciudadana a las personas que se acercan a solicitar un servicio. En otras palabras, que se ha producido la mercantilización del ejercicio de derechos y deberes.

5. Migración de las decisiones. En los últimos veinticinco años se ha producido una migración de las decisiones en materia de política pública, desde los espacios institucionales establecidos en la Constitución y las leyes, hacia espacios transnacionales, vía convenios con instituciones multilaterales o acuerdos comerciales (consenso de Washington, Organización Mundial del Comercio, etc.). En el plano local, también se produjo un desplazamiento de las decisiones de política pública hacia espacios informales, fuera del control partidario, como los acuerdos entre cúpulas realizados tras bambalinas. A esto habría que sumar la ocupación de los cargos políticos por una tecnocracia que no responde a ningún partido en particular y que se resiste, amparada al "criterio técnico", a manejar políticamente las decisiones en la negociación con partidos y sectores de la sociedad civil. En esas condiciones no es de extrañar la decadencia de las arenas tradicionales de la confrontación política y de la búsqueda de acuerdos, como la Asamblea Legislativa.

LA SUSTITUCIÓN

Los espacios dejados por los partidos están siendo cubiertos por los medios de comunicación, que han incrementado su presencia como actores políticos, sobre todo en el plano del control sobre funcionarios e instituciones públicas. El ejemplo más claro de esta presencia reforzada de los medios lo constituye el conjunto de denuncias sobre corrupción realizado

durante el segundo semestre de 2004, que provocaron una verdadera conmoción política. Gracias a los medios quedó al descubierto una red que los partidos políticos no habían detectado o no habían querido hacerlo. Tampoco lo habían hecho las instituciones públicas encargadas del control, como la Contraloría General de la República. Sin embargo, los medios no pueden convertirse en representantes de la ciudadanía, puesto que son empresas privadas que tienen sus propios intereses, lo que en algunos casos puede llevar a contradicciones importantes con los intereses de la mayoría ciudadana.

En segundo lugar, ha ocurrido una judicialización de la política, con lo cual se quiere decir, literalmente, que decisiones que otrora se tomaban en las arenas políticas, han pasado a ser asunto del Poder Judicial, fundamentalmente de la Sala Constitucional. Los partidos políticos, incapaces de construir acuerdos en la Asamblea Legislativa, han traspasado en muchas ocasiones la responsabilidad a dicha instancia, la cual ha terminado siendo una especie de senado no electo, que dice la última palabra sobre asuntos de trascendencia política para el conjunto de la colectividad.

Finalmente, los grupos sociales organizados, como los empresarios o los trabajadores de las instituciones públicas, también han logrado una mayor presencia en las arenas políticas, empujando y vetando decisiones tomadas por los jerarcas del gobierno y de las instituciones públicas. La novedad con respecto al período anterior es la mayor fortaleza de los sindicatos del sector público, que en conjunto con otras organizaciones sociales, han irrumpido en un espacio reservado otrora para las organizaciones empresariales. El resultado es la conformación de una especie de neocorporativismo, sobre el telón de fondo de una ciudadanía dispersa. Habría que agregar en este escenario a otras instancias sobre las cuales no hay control ciudadano, conformadas por el Poder Ejecutivo y con influencia en la toma de decisiones, como la llamada Comisión de

Notables, que emitió un informe sobre el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana (TLC).

¿QUÉ HACER PARA RECUPERAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA?

Como ha sido señalado, la globalización ha provocado una suerte de redefinición de la política local, sobre todo en espacios nacionales tan reducidos como el costarricense. Por esa razón el rescate o la reconstrucción en un nuevo plano de la representación política no es asunto puramente de ingeniería política. Hay factores que escapan al control local; sin embargo, se pueden ensayar algunas soluciones parciales, so pena del ahondamiento de la crisis. Pero, ¿existe la voluntad política para hacerlo? Señalamos a continuación algunas modificaciones que pensamos que podrían introducirse en el campo político.

1. El problema más complicado es la reconstrucción de la comunidad política, dañada por los factores señalados, pero también por factores extrapolíticos, como la creciente desigualdad social y la conformación de una sociedad más diferenciada en otros aspectos, como la distribución espacial, los estilos de vida y las pautas de consumo, los patrones culturales, las diferencias en valores, cultura y pertenencia étnica. Esta reconstrucción solamente será posible si tomamos conciencia de los cambios ocurridos y la necesidad de hacer un replanteamiento en la forma de hacer política.
2. Asimismo es necesario rescatar la idea de que la política es el campo en el cual se deciden los asuntos que interesan al conjunto de la sociedad. Esto significa el logro de una "repolitización" de la sociedad. Con ello queremos significar el fortalecimiento del

ejercicio de una ciudadanía activa, interesada por tanto en todos los asuntos que implican el gobierno de la sociedad, desde el barrio o la comunidad, pasando por el municipio hasta el nivel nacional. La participación política no puede agotarse en el ejercicio del derecho al voto cada cierto tiempo, ni en las actividades partidarias. Políticas son un conjunto de acciones que realizamos día a día, pero que no clasificamos como tales, porque hemos dejado a los políticos profesionales el ejercicio de la política.

3. La política entonces no es solamente un campo en el que actúan los partidos y los políticos, sino que también están presentes otros actores, provenientes de la sociedad civil. Un ejemplo de esta nueva presencia es la discusión, durante el proceso electoral 2005-2006, acerca del TLC con Estados Unidos, discusión política conducida en buena medida por actores como las cámaras empresariales, los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil. Por esa razón, los partidos van a tener que aprender a convivir con estas nuevas expresiones políticas, estableciendo relaciones más fluidas con la sociedad civil, abandonando las posiciones monopolistas del pasado.
4. Seguramente esta situación obliga al redimensionamiento de los partidos políticos, hecho que ya está ocurriendo. Las grandes organizaciones del pasado se han vuelto inoperantes y las lealtades políticas de antaño insostenibles en un mundo donde las personas se enfrentan a un conjunto de estímulos y demandas que varían constantemente. Siguiendo el planteamiento de Castells (1996), las personas hoy en día pertenecen a varias redes y mantienen lealtades diversas. Participan asimismo en movimientos sociales que mantienen objetivos muy ajustados, movimientos que muchas veces se disuelven una vez alcanzados, total o parcialmente, dichos objetivos.

5. Es necesario también realizar algunas reformas en el sistema político, unas a corto plazo y otras a más largo plazo². En primer lugar, debe modificarse la forma de integración de la Asamblea Legislativa, lo que incluye replantearse, por un lado, el número de diputados y, por otro, el tema de las circunscripciones electorales. Hoy en día las listas presentadas por los partidos son una especie de mezcla poco lograda o muy grosera, entre los deseos del candidato, las demandas territoriales y la necesidad de una representación nacional. Una mezcla que termina por no complacer a nadie y dificulta la formación de mayorías en la Asamblea Legislativa. Los diputados electos quedan en tierra de nadie, porque los vínculos con los grupos de electores adquieren la forma de relaciones de clientelismo y además buena parte de aquellos se encuentran dispersos en áreas muy amplias. El sistema no propicia la relación estrecha entre representantes y representados ni la rendición de cuentas. La relación con el partido tampoco es muy estrecha, sobre todo en tiempos de sequía de planteamientos programáticos. Los diputados por tanto no representan grupos concretos de ciudadanos y ciudadanas, ni ideologías y planteamientos determinados de partidos. Dependen más de relaciones con líderes nacionales, tanto en su nombramiento como durante el período en el cual están en funciones.
6. Como es necesario que en la Asamblea Legislativa exista una visión que vaya más allá de los intereses territoriales o de grupos sociales específicos, conviene establecer un adecuado balance entre representantes de circunscripciones electorales concretas y representantes de la comunidad nacional. Por

2 La mayoría de los señalamientos que se hacen a continuación han sido ya hechos por otros autores.

tanto, es necesario establecer dos formas de nombramiento de los diputados: lista nacional y lista por circunscripciones electorales que sean distintas a las actuales siete provincias. En la elección de los diputados nacionales, los electores deberían tener la posibilidad de escogencia de candidatos entre las diversas papeletas presentadas a su consideración, y no solamente en cuanto al señalamiento del lugar de los candidatos dentro de una papeleta.

La integración de la Asamblea Legislativa, además, debería renovarse cada dos años, de manera tal que siempre existiera una combinación entre experiencia y sangre nueva. Esta renovación permitiría además a los gobiernos y a los partidos tomar el pulso del electorado y realizar correcciones en el rumbo si fuera necesario.

7. La carrera parlamentaria es otra necesidad. Los diputados deberían tener la posibilidad de reelección quizá por tres o cuatro períodos, lo cual seguramente mejoraría su desempeño, favoreciendo el establecimiento de una cultura de rendición de cuentas y fortaleciendo los vínculos entre representante y representados.
8. Estas transformaciones en el nombramiento de representantes debería acompañarse de una reconstitución de las diferencias ideológicas y programáticas de los partidos. En las dos décadas anteriores, debilitada la izquierda comunista y socialista, la mayoría de los partidos buscó ubicarse en una especie de centro derecha. Desde entonces los electores se han visto obligados a optar por personas y no por posiciones políticas más amplias. Aunque el ideal de un partido ideológico y permanente es un recuerdo del pasado, hay asuntos públicos que pueden tratarse de formas diferentes, dependiendo de los objetivos que se quieran alcanzar y los sectores sociales que se intenta beneficiar. La política de centro parece haber

llegado a un punto de agotamiento, más allá del cual no se puede avanzar si no se asumen posiciones claras, lo que implica decidir entre un menú con consecuencias sociales y políticas diferentes. Los políticos deben aprender a moverse en el nuevo escenario de una Costa Rica que se ha tornado compleja en su composición social y cultural. La realidad sociopolítica del país los está empujando en esa dirección.

9. Es necesario también realizar una amplia discusión acerca del régimen político. El presidencialismo en general no funciona dentro de un contexto pluripartidista. Sobre este punto hay una discusión interesante, porque hay quienes insisten en que es posible la coexistencia con resultados positivos en términos de respuesta adecuada a las necesidades del país y a las demandas de la ciudadanía. En todo caso es necesario discutir el asunto, porque la realidad ha marcado el fin del bipartidismo y el establecimiento de un pluripartidismo moderado, con tres o cuatro partidos con un número importante de diputados en la Asamblea Legislativa. La capacidad de negociación de los próximos gobiernos seguramente tendrá que ser mejorada, porque no les será posible mantener la gobernabilidad del país sin el arribo a acuerdos de alcance medio entre partidos, sobre propuestas concretas de política pública para enfrentar los problemas del país. Eso significa abandonar la persecución de una quimera: el logro de una agenda legislativa con apoyo de suficientes diputados. Los acuerdos deben ser de mayor alcance, con base en programas de gobierno que puedan flexibilizarse en puntos en los que se encuentren afinidades. Seguramente la propuesta de ir hacia un régimen parlamentario encontraría de momento serias oposiciones. Por esa razón conviene avanzar con paso lento, en la medida de lo posible “parlamentarizando” el presidencialismo, y creando condiciones para el cambio a mediano plazo.

10. Finalmente, una ciudadanía más activa necesita de información veraz e independiente sobre el desempeño del gobierno y las instituciones. Los intentos de acercar el gobierno a la ciudadanía por la vía de Internet son loables, pero no bastan en el empeño de disponer de informaciones suficientes para evaluar los logros o los fracasos de una determinada gestión de lo público. Hasta se dispone de información confiable a través de la Contraloría General de la República y de la Defensoría de los Habitantes; sin embargo, su alcance no es el deseable debido a problemas de difusión o de presentación de los datos, que solamente son inteligibles para los entendidos. Debe haber una instancia que se encargue de procesar la información y volverla accesible para la mayoría de las personas, usando recursos diversos. Una instancia con financiamiento público, pero conformada por personas que procedan de diferentes medios sociales y políticos, que garanticen a la ciudadanía imparcialidad y transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHARD, Diego y GONZÁLEZ, Luis E.
2004 *Un desafío a la democracia: Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: BID/IDEA/OEA.
- CASTELLS, Manuel
1996 *La era de la información*. Tomo 1. Madrid: Alianza Editorial.
- DIAMOND, Larry and GUNTHER, Richard (Editors)
2001 *Political Parties and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press and National Endowment for Democracy.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

- 2004 *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.

GARRETÓN, Manuel Antonio

- 2002 “¿Polis ilusoria, democracia irrelevante?”, en *TODAVÍA*, N° 2, setiembre.

O' DONNELL, Guillermo

- 1992 *Delegative Democracy?* Indiana (EE.UU.): The Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper #172.

PANEBIANCO, Ángel

- 1993 *Modelos de partido*. México: Alianza Editorial S.A.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

- 2004 *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

ROJAS BOLAÑOS, Manuel

- 2003 “Personas adultas jóvenes en Costa Rica: integración social y cultura política”, en Manuel Rojas Bolaños (Editor), *La juventud costarricense ante la política: Percepciones, actitudes y comportamientos*. San José: FLACSO Costa Rica, 2003.
- 1998 “El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política”, en *SINERGIA*, Año 4, No. 8, pp. 117-126.
- 1997 “Sociedad civil y concertación social”, en Mercedes Peñas Domingo (Editora), *Viva la gente: la sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica*. San José: PNUD.
- 1994 “Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad en Costa Rica”, en Manuel Carballo Quintana y Günther Maihold, (Compiladores), *¿Qué será*

de Centroamérica? Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil. San José: Friedrich Ebert Stiftung/CEDAL, pp. 317-327.

SÁNCHEZ C., Fernando F.

2002 "Desalineamiento electoral en Costa Rica", en *Revista de Ciencias Sociales*, No. 98 (IV), pp. 29-56.

URCUYO, Constantino,

1992 *Más democracia*. San José: Ediciones Sanabria.

VARGAS CULLELL, Jorge y ROSERO BIXBY, Luis

2004 *La cultura política de la democracia en Costa Rica*, 2004. San José: ARD/CCP/Vanderbilt University/USAID.

REFORMAS ELECTORALES

Constantino Urcuyo Fournier

Desde hace más de una década se viene hablando de reformas electorales. La crisis de la representación política se ha expresado en intentos por cambiar el sistema electoral. Se han propuesto modificaciones legislativas al sistema de elección de los diputados, así como la creación de nuevas circunscripciones electorales en lugar de las actuales, que son las provincias. Se ha sugerido un aumento en el número de los diputados¹. Igualmente, los partidos han adoptado sistemas de elección directa para la escogencia de sus candidatos a diputados y se han aprobado importantes reformas con el fin de establecer cuotas para la participación de las mujeres en los puestos de elección popular. Pero, a pesar de las modificaciones señaladas, lo cierto es que el corazón del sistema electoral ha permanecido intacto, impasible frente a los cambios institucionales propuestos, inalterable ante las influencias y las variaciones en la configuración del sistema de partidos y en la sociedad.

Las elecciones del 2002 demostraron que las fuerzas sociales fueron capaces de transformar los datos electorales no obstante un sistema de representación que ha venido funcionando sesgado hacia el bipartidismo,

1 Para un recuento detallado de este proceso, véase la *Revista Parlamentaria*, Vol. 2, No. 2, diciembre de 1994, número dedicado por completo al tema titulado "Hacia las reformas electorales en Costa Rica".

y fue así como se inició la reestructuración del sistema partidario². Proceso que ha quedado ratificado dramáticamente por los resultados de los comicios del 5 de febrero del 2006.

Sin embargo, sigue hablándose de reforma electoral y es necesario preguntarse sobre el porqué de estas propuestas, así como sobre sus finalidades. Resulta también relevante examinar el estado actual de la discusión en torno a ellas y su viabilidad general.

En lo que sigue estudiaremos el cambio en el sistema de partidos y la viabilidad que poseen las reformas electorales en el momento actual de la evolución sociopolítica de Costa Rica. Por último, analizaremos propuestas concretas que podrían discutirse en el futuro, destinadas a mejorar la representación política.

¿POR QUÉ REFORMAS?

Desde inicios de los años noventa, se presentaron propuestas de reformas electorales a la Asamblea Legislativa, orientadas a modificar el sistema de elección de los diputados. Por otra parte, la crítica política se centró en el señalamiento de la falta de representatividad del sistema bipartidista y en la necesidad de mejorar un sistema controlado por las cúpulas de los dos partidos principales.

2 En esas elecciones, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y el Partido Liberación Nacional (PLN) sumados sus votos representaron únicamente un 70% de los votos válidos de la primera ronda, después de haber llegado a acumular entre ellos hasta el 98% en la elección de 1986. Para un análisis de la erosión del predominio bipartidista, puede consultarse de Ronald Alfaro Redondo, "Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en Costa Rica. Período 1986-2002", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 28, Nos. 1 y 2, 2002, pp. 89-135; y de Randall Blanco Lizano, "Los partidos cantonales en las elecciones municipales de Costa Rica: 1949-2002. Una interpretación sociológica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 28, Nos. 1 y 2, 2002, pp. 161-186.

La propuesta más significativa de los críticos fue la de abrir las listas para la elección de los diputados. El supuesto implícito era que si se le permitía al elector escoger entre candidatos, mejoraría la representación, ya que este sistema garantizaría automáticamente la selección de los mejores.

Se ha señalado también que al identificarse al candidato a diputado y no perderse este en el anonimato de las listas propuestas por los partidos como un todo, se facilitaría la rendición de cuentas de los representante electos frente a la ciudadanía.

En términos de esta discusión, la crisis de representatividad debería resolverse con reformas al sistema electoral, de modo de solventar por esta vía los problemas del sesgo aludido beneficiador de los dos partidos principales, el cual los ha venido favoreciendo por medio de la aplicación del subcociente³ y la cifra residual para la adjudicación de los escaños parlamentarios.

La otra gran crítica ha estado dirigida al sistema de financiamiento público de las campañas electorales de los partidos y a la ausencia de límites y mecanismos de control en el caso del financiamiento privado de estos. Dichos mecanismos benefician al bipartidismo partidocrático en detrimento de la verdadera representación y por eso –se concluye– es necesario mejorar el sistema actual reduciendo el monto de la contribución pública y estableciendo mayores controles para las donaciones privadas.

3 Luego de la repartición de escaños por cocientes electorales (C = votos válidos entre el número de plazas de diputados a repartir en la circunscripción electoral correspondiente, en nuestro caso las provincias), solo pueden participar en el proceso de adjudicación de los escaños restantes aquellos partidos que hubieran obtenido al menos un número de votos válidos equivalente al subcociente (mitad del cociente). De esta forma se ha dejado de lado a partidos sin subcociente, pero con mayores residuos que los alcanzados eventualmente por los partidos mayoritarios.

¿PARA QUÉ REFORMAR?

Reformas para mejorar la representación, para que los sectores excluidos puedan acceder al espacio político, pero también para mejorar la gobernabilidad. Aquí ha existido una polémica entre quienes ven en la pluralidad legislativa no un signo de fragmentación, sino de democratización, por un lado, y entre aquellos que ven en esta pluralidad, atomización y no diversidad, por el otro. Para los primeros, lo más importante es la representación casi fotográfica de la sociedad, mientras que los segundos privilegian el proceso de formación de mayorías para facilitar el proceso de toma de decisiones y la gobernabilidad.

Lo anterior reproduce en concreto una vieja discusión sobre los sistemas electorales. ¿Cuál es su objetivo: producir mayorías o representar lo más exactamente al cuerpo social? La respuesta es intermedia, pero llegar a ella es difícil, pues depende de la correlación de fuerzas políticas en un momento determinado. Si se está en el gobierno, o cerca de él, obviamente el interés es la gobernabilidad; si se es oposición, ese interés disminuye.

Los sistemas electorales de carácter proporcional mejoran la representación y los mayoritarios la obtención de mayorías, de ahí que, en los últimos años, se haya buscado la mezcla de ambos para lograr los dos objetivos simultáneamente. Tal es el caso del sistema electoral alemán o del sistema neozelandés. Es evidente que el punto de equilibrio no es abstracto, sino que debe decidirlo cada sociedad de acuerdo a sus particulares condiciones políticas.

Estas posibles reformas han sido vistas como una manera de superar la actual crisis política. Sin embargo, es necesario ser prudente, pues estas transformaciones podrían mejorar algo, tanto en lo concerniente a la gobernabilidad como en cuanto a la representación se refiere, pero la cuestión institucional no lo es todo. Los sistemas electorales si bien conforman, moldean el juego

político, también son configurados por este y en muchas ocasiones superados por las fuerzas sociopolíticas.

En esta misma dirección el profesor Dieter Nohlen ha apuntado un conjunto de ideas que es oportuno y altamente pertinente recordar:

“Los sistemas electorales son producto de la evolución histórica, su variedad se debe precisamente al hecho de que no son producto de consideraciones ahistóricas sino que su desarrollo refleja las estructuras sociales y los procesos en situaciones y países distintos. Los efectos políticos de los sistemas electorales dependen en gran medida de las estructuras sociales, de condiciones institucionales y comportamientos políticos. Es necesario entonces considerar siempre el contexto, las condiciones específicas de cada país. [...] Los efectos de los sistemas electorales dependen además de sus diversos elementos y de la forma en que estos se combinan. No hay que considerar solamente a ese nivel global el sistema electoral sino que hay que tomar también en cuenta cómo juegan los diferentes elementos que constituyen un sistema electoral” (Nohlen, 2000, 1173-1174).

El cambio de las condiciones objetivas (por ejemplo, los factores socio-culturales), y de las condiciones subjetivas (por ejemplo, actitudes funcionales o no del electorado) produce variaciones en los efectos del sistema electoral.

Veamos ahora lo que está en discusión.

¿CUÁLES REFORMAS SE DISCUTEN?

En el último periodo legislativo (2002-2006), las más discutidas han sido las relativas al financiamiento de los partidos y a la introducción del voto preferente. Las primeras, caracterizadas por su énfasis sancionador con respecto a las contribuciones ilegales, y las segundas, por una ingenua creencia en que las listas abiertas solucionan el problema de la representación.

En cuanto a estas últimas se refiere, existe el peligro del llamado canibalismo político, por el cual la competencia interna en los partidos se sobredimensiona, pues los enemigos no son los de la acera de enfrente, sino los propios que compiten entre sí por sacar más votos. Esto acaba dividiendo a los partidos (Casas, 2005).

También es de apuntar que las listas abiertas y el voto preferente han sido mecanismos que la gente usa poco, lo que a la postre ha producido que sea un grupo reducido de ciudadanos el que determine los resultados de la elección.

Las listas abiertas contribuyen a la “gamonalización” de la política, a la destrucción de la democracia de partidos y al ingreso directo de los poderes económicos en la lucha política. Candidatos aislados que tienen que competir hasta con los compañeros de su propio partido, buscarán reiteradamente el apoyo de grupos económicos, haciéndole “cortocircuito” al aparato partidario y privilegiando la infiltración de estos grupos de una manera directa en la arena política. Algunos argumentarán que puede existir democracia sin régimen de partidos, hipótesis que rechazamos de manera explícita en esta argumentación, pues se considera que los partidos no son sino la expresión del pluralismo que genera la vigencia de las libertades. Por otra parte, desde el punto de vista de la gobernabilidad, las organizaciones partidarias garantizan la combinación de demandas sociales que por su existencia corren el riesgo de presentarse de manera dispersa ante el sistema político, dificultando su pronta respuesta.

Lo más importante desde la perspectiva de las reformas electorales es modificar el sistema de elección de los diputados con reformas simultáneas en el contexto de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo (Urcuyo, 2004), y con cambios en la función legislativa (PNUD-FLACSO, 2005).

En efecto, la reelección sucesiva de los parlamentarios es un mecanismo más efectivo para la rendición

de cuentas que el voto preferente, pues los resultados son evidentes para que el ciudadano pueda recurrir a su voto como castigo por la mala labor parlamentaria. Lo mismo puede decirse de la introducción del voto registrado, eliminando el actual voto anónimo de los diputados en el parlamento.

Una mayor interdependencia entre ambos poderes del Estado, que permita la censura parlamentaria de los ministros, las elecciones anticipadas y el *impeachment* del presidente, también tendría efectos sobre el sistema electoral y sobre la gobernabilidad general del sistema político.

VIABILIDAD DE LAS REFORMAS

Las reformas electorales no solo deben ser evaluadas teniendo en cuenta su belleza teórica, sino desde una perspectiva realista que tenga en cuenta que todos los partidos las ven desde la perspectiva de sus intereses electorales. No hay reformas asépticas; si los partidos se perciben perjudicados, se opondrán fuertemente a cada una de ellas. Es por eso que toda reforma debe salir de discusiones y acuerdos, y resulta poco sensato confiar en que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) pueda transformarse en el motor de este proceso. Las reformas solo avanzarán si los partidos perciben ganancia electoral; si no, se estancarán.

La reforma electoral toca el corazón del sistema político, la redistribución del poder, las cuotas de los actores políticos. Por ello, su promoción no se puede realizar a partir de elementos meramente técnicos.

Como lo ha señalado Nohlen: "No existe un sistema electoral óptimo. Solo existen soluciones técnica y políticamente más aceptables que otras para países diferentes, en épocas distintas, es decir, en relación con el espacio y el tiempo. En consecuencia, está mal planteado el problema del mejor sistema que dominó durante mucho tiempo la literatura especializada. Aun cuando existiera

un sistema electoral óptimo esto no significaría que se impusiera por tal calidad. La decisión sobre el sistema electoral no obedece a criterios elevados supuestamente exentos de juicios de valor sino en primera instancia a puntos de vista de las fuerzas políticas que participan en la toma de decisión. La cuestión del sistema electoral es una cuestión de poder (Nohlen, 2000, 1175).

Por otra parte, cualquier reforma debe estar lejos de situaciones de suma cero y ubicarse en un contexto en el que todos puedan ganar, donde existan incentivos reales para ella y no solo el temor al sermón ilustrado proveniente de los púlpitos mediáticos.

También es conveniente tener en cuenta que este es un tema alejado de las preocupaciones ciudadanas inmediatas; es un tema para iniciados, para los técnicos, difícil de promocionar ante la ciudadanía, máxime en una época de criticidad y rechazo de la política. La propuesta pública de reformas debe ir precedida necesariamente de acuerdos específicos entre las fuerzas políticas.

El argumento de que producen gobernabilidad para el sistema es válido en términos generales, pero es preciso entender que siempre terminan subordinadas a los intereses específicos de los partidos en esta materia.

En cuanto a que las reformas electorales solucionen el problema del abstencionismo creciente, es importante señalar que este pareciera ser un tema de cultura política antes de que uno relativo a la arquitectura del sistema electoral. Los abstencionistas no son un grupo homogéneo⁴, más bien cambia de una elección a otra, así que su etiología es variada. Por otra parte, el escepticismo político se encuentra ligado al

4 Para un análisis detenido del abstencionismo, consúltese el excelente estudio del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica elaborado por Ciska Raventós Vorst et al. *Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan?* San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Tribunal Supremo de Elecciones-IIDH-CAPEL, 2005.

movimiento de los actores políticos y a los cambios en el sistema de comunicación social.

REALIDAD SOCIOPOLÍTICA Y REINGENIERÍA ELECTORAL

Si hubiéramos aceptado de manera total los argumentos del desequilibrio producido por la llamada “deuda política adelantada” durante el periodo en el cual tuvo vigencia, el argumento del clientelismo manipulador, el bipartidismo tradicional seguiría existiendo para siempre. Estos factores lo favorecían, pero no han impedido la aparición del multipartidismo parlamentario y de un eventual bipartidismo de nuevo tipo. Esto confirma la tesis de que el sistema electoral por sí solo no determina la configuración del sistema de partidos. Los movimientos sociales y la acción de los actores políticos tornan factible nuevas estructuraciones. La sociedad desborda los sistemas electorales; la ingeniería política y constitucional tienen sus límites. La voluntad política racional no puede sustituir el movimiento real que genera las fricciones entre los diversos actores del juego político.

ACTUALIDAD DE LA REFORMA ELECTORAL

Al avecinarse el proceso electoral del 2006 parecía posible que algunos de los partidos emergentes se comprometieran en una reforma al sistema electoral, dado su interés en que este reflejara la realidad del multipartidismo conformado tras las elecciones del año 2002. Vencer el sesgo hacia las formaciones mayoritarias hubiera sido un objetivo para los grupos pequeños. Sin embargo, concluyó el 2005 sin que las reformas electorales presentadas por el TSE se aprobaran en la Asamblea Legislativa y sin que los partidos emergentes y minoritarios dieran una batalla en este sentido. Inclusive en la designación de candidatos a

diputados, los partidos nuevos siguieron la misma vía de los partidos tradicionales, de modo que la mayoría de los puestos elegibles fueron designados directamente por los candidatos presidenciales.

Las reformas electorales han quedado para la Asamblea Legislativa del periodo 2006-2010 y para las prédicas de los editorialistas interesados en la eliminación de las listas cerradas.

UNA AGENDA CONCRETA

El pensar en una reforma total de la forma de gobierno y del sistema electoral no es una opción viable. Es más fácil proponer algunas reformas estratégicas que podrían abrir el camino de los cambios necesarios.

Algunos principios que podrían guiar las reformas son los que a continuación destaco.

Financiamiento

Debe existir un estricto control sobre el uso de los dineros públicos, pero también un respeto por la libertad de disposición y de contribución al proceso político por parte de los ciudadanos. En cuanto a las contribuciones privadas, la regla debe ser la transparencia. La imposición de límites, por su parte, se ha demostrado en la práctica de otros países que siempre encuentra espacios para ser burlada.

La excesiva criminalización de las violaciones en esta materia no pareciera ser recomendable, dado que incrementa la percepción de la corrupción política, así como promueve una visión de castigo por sobre los necesarios incentivos a la participación.

Elección de los diputados

Debería pensarse en un sistema mixto que mezcle el principio de proporcionalidad, que asegura la

representación de las minorías, con el sistema mayoritario, que asegura la formación de mayorías y la gobernabilidad.

Reforma a las circunscripciones electorales

La principal finalidad tiene que ser la de asegurar que cantones con baja densidad demográfica tendrán representación parlamentaria.

Reelección sucesiva de los parlamentarios

Por más actitudes negativas que esto genere, es importante llevar adelante esta reforma, pues asegura la rendición de cuentas, profesionaliza a los diputados y mejora la calidad de la representación.

Voto registrado

Mejora la rendición de cuentas y la calidad de la democracia representativa.

CONCLUSIONES A LA LUZ DE LOS RECIENTES RESULTADOS ELECTORALES

Pasado el proceso electoral del 2006 algunas conclusiones preliminares pueden extraerse sobre el futuro de las reformas electorales.

1. Neobipartidismo al nivel de la elección presidencial y multipartidismo atenuado en las legislativas conforman de nuevo un gobierno dividido, que para muchos es síntoma de efectivo control político, mientras que para otros augura la continuación de una crisis de la gobernabilidad democrática. En este contexto de empate entre las diversas fuerzas partidarias, es improbable que haya un avance en el terreno de la promoción de las reformas electorales,

puesto que los actores tenderán a ver cualquier cambio como riesgoso para la cuota de poder obtenida en estas elecciones.

Por otra parte, el éxito electoral del Partido Acción Ciudadana (PAC) hará pensar a sus dirigentes que en próximas elecciones la cosecha electoral será mayor y que con un sistema que favorece a las mayorías, resulta inconveniente propiciar su cambio. El Partido Liberación Nacional (PLN), como beneficiario tradicional del sistema, es probable que adopte una actitud similar.

2. Es poco probable también que los partidos con las minorías más pequeñas se enrumben por esta vía, pues como lo hemos argumentado anteriormente, a pesar de los sesgos favorables a los mayoritarios, lo cierto es que han obtenido cuotas de poder, es decir, que el sistema ha funcionado a su favor. Entonces, ¿por qué cambiarlo?
3. Estas elecciones (y las del 2002) demuestran claramente que el sistema electoral no es autónomo, que tiene un alto grado de conectividad con el sistema de partidos y con la dinámica social en general. En consecuencia, no es posible pensar cambios sin variar los puntos de intersección de estas dimensiones. La ingeniería constitucional o electoral abstractas no llevan a ningún lado si no pasan antes por las realidades de la política partidaria y de las fuerzas sociales.
4. Un incentivo para la reforma electoral puede provenir de la aparición de espacios de política pública más allá del escenario parlamentario. La sociedad costarricense pareciera haber entrado en un proceso de politización más profundo, en el cual el abstencionismo no debería ser interpretado como síntoma de apatía o pasividad, sino más bien como la expresión (no en su totalidad) de una posición

crítica frente a los procesos políticos, actitud que reviste un alto contenido político (Formoso, 2006). En efecto, los sectores medios politizados reclaman más participación en las instituciones políticas, lo que sería un incentivo para aumentar el número de diputados y de paso modificar los esquemas de representación territorial de una manera más acorde con la urbanización del país.

5. La geografía electoral del 2006 ha demostrado que la crisis de representación que se señalaba, más que un problema matemático o de sistema electoral, era una crisis sociológica, en el sentido de que la votación de las clases medias urbanas ubicadas en el centro del país muestra una clara rebelión en contra de los *pater familias* de las cúpulas tradicionales. Estos, a pesar de movilizar el voto de los sectores bajos y periféricos, no lograron mantener la alianza histórica que hizo posible el Estado de Bienestar en los años cincuenta a setenta del siglo pasado. La pugna entre los modelos aperturistas y el que pretende preservar un papel aún significativo para el Estado no constituye un problema meramente teórico, sino una disputa efectiva por alcanzar las posiciones dirigentes en la economía política del desarrollo nacional, pugna que queda reflejada en el escenario electoral.
6. Es evidente que a pesar de los intereses antagónicos el país debe escoger una vía que le permita el cambio sin la confrontación, aunque en medio de discusiones y disputas. Navegamos en diversos lugares pero en el mismo bote. ¿Podremos lograr cambios sin hundir el navío?⁵ El sistema electoral

5 Sobre este punto, véase el lúcido artículo de Jorge Vargas Cullell, "La urgente cuestión política actual", en *La Nación*, 12 de febrero de 2006, e igualmente el de Carlos Sojo, "Los nublados del día", en *La Nación*, del mismo día.

regula el proceso de selección de nuestros navegantes, de manera de que los cambios en él deben estar sintonizados con el proceso general de transformación del país, el cual, por otra parte, no puede prescindir de ajustes en este terreno. La discusión, en consecuencia, debe continuar.

BIBLIOGRAFÍA

ALFARO REDONDO, Ronald

2002 "Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en Costa Rica. Período 1986-2002", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 28, Nos. 1 y 2, pp. 89-135.

BLANCO LIZANO, Randall

2002 "Los partidos cantonales en las elecciones municipales de Costa Rica: 1949-2002. Una interpretación sociológica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 28, Nos. 1 y 2, pp. 161-186.

CASAS ZAMORA, Kevin

2005 "El voto preferencial de nuevo", en *La Nación*, 24 de julio de 2005.

FORMOSO HERRERA, Manuel

2006 "El que pierde gana", en *La Nación*, 16 de febrero de 2006.

NOHLEN, Dieter

2000 "Sistemas electorales", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, *Diccionario Electoral*. Tomo II. San José: IIDH-CAPEL, 1157-1176.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)

2005 *Desafíos para la democracia. Una propuesta para Costa Rica*. San José: Lara Segura & Asoc.

RAVENTÓS VORST, Ciska *et al.*

2005 *Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan?* San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Tribunal Supremo de Elecciones-IIDH-CAPEL.

SOJO OBANDO, Carlos

2006 “Los nublados del día”, en *La Nación*, 12 de febrero de 2006.

VARGAS CULLELL, Jorge

2006 “La urgente cuestión política actual”, en *La Nación*, 12 de febrero de 2006.

VARIOS AUTORES

1994 “Hacia las reformas electorales en Costa Rica”, en *Revista Parlamentaria*, Vol. 2, No. 2, diciembre.

URCUYO FOURNIER, Constantino

2004 *Reforma política y gobernabilidad*. San José: Editorial Juricentro.

SEXTA PARTE
***El financiamiento público
y privado de los partidos políticos:
Posibles reformas***

■ *Ciska Raventós Vorst*, moderadora de la sesión dedicada al financiamiento de los partidos políticos. El presente texto constituyó su introducción motivadora al tema, el cual fue desarrollado por el Dr. Kevin Casas Zamora y el M. Sc. Gerardo Hernández Naranjo.

PALABRAS PREVIAS

Ciska Raventós Vorst

Las elecciones del 2006 se han efectuado en medio de importantes cambios en la vida política nacional, los cuales han estado determinados por un conjunto de eventos novedosos que han venido ocurriendo en el transcurso de los últimos diez años en nuestro país.

El debilitamiento de la confianza de los ciudadanos en los políticos y en los partidos políticos sobresale en primer lugar. Esto se ha manifestado en un aumento de más del cincuenta por ciento en la abstención electoral en los tres últimos comicios (1998, 2002 y 2006) respecto de lo que fueron sus valores precedentes en 1986, 1990 y en 1994. En virtud de la centralidad que ocupa el voto en la participación ciudadana y en la trayectoria de nuestra democracia representativa, este cambio tiene que ser motivo de gran preocupación.

La erosión de las lealtades partidarias constituye un segundo cambio significativo. Después de cerca de medio siglo de gran estabilidad en la simpatía de los ciudadanos hacia los partidos de su preferencia –y de desplazamientos lentos cuando los cambios ocurrieron–, desde mediados de la década de los años noventa esa simpatía por los dos partidos tradicionales, por el Partido Liberación Nacional (PLN) y por el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) especialmente, se ha venido debilitando de forma cada vez más acelerada, lo cual en el caso del PUSC en febrero del 2006 sucedió de una manera estrepitosa para dicha comunidad política.

Destacan igualmente importantes conflictos internos y divisiones en las cúpulas de ambos partidos tradicionales, las cuales han debilitado la de por sí ya baja institucionalización de estas instancias políticas. Los escándalos de corrupción de fines del 2004 sacudieron la organización del PUSC al ser acusados de graves hechos de corrupción sus dos dirigentes principales, dos ex presidentes de la República por si ello fuera poco. A su vez, si bien victorioso en el 2006, aunque de modo extremadamente precario, el PLN se ha ido debilitando más de lo que a primera vista podría parecer debido a la salida en los últimos años de muchos de sus dirigentes.

Mientras tanto, el proceso de construcción de nuevas opciones políticas con viabilidad de llegar al gobierno es más lento que el debilitamiento de los partidos tradicionales. A esto se suma el fraccionamiento partidario que se expresa en el gran número de partidos emergentes, lo cual dificulta su conocimiento y la identificación con ellos por parte de los ciudadanos, así como su constitución en alternativas electorales efectivas.

Por otra parte, si bien los escándalos de corrupción del año previo a la campaña electoral, los ya aludidos del 2004, despertaron en la población cierta esperanza de que se estuviera iniciando una lucha frontal contra la impunidad, lo cierto es que la complejidad de los casos, así como las dificultades del Poder Judicial para concretar una justicia pronta y cumplida, ha ido creando alguna sensación en la población de que no se avanzará en esa camino como cabría esperar. Uno de los efectos más graves de la impunidad, que no puede dejar de mencionarse aquí, es que acentúa la pérdida de confianza en las instituciones democráticas.

Costa Rica históricamente, como país, ha sido capaz de crear una organización social y una institucionalidad política que le ha permitido, al menos hasta el pasado reciente, una mejor distribución del ingreso y del poder político, dicho esto en comparación con la mayor parte de los países de la región centroamericana e incluso

respecto de una gran porción de los de América Latina. Con mayores niveles de bienestar social se evitó mucho del dolor, de la violencia y de la muerte que experimentaron por décadas nuestros vecinos centroamericanos.

Sin embargo, desde la perspectiva del presente, se observa con claridad que estas conquistas sociales se han ido debilitando. En el transcurso de la última década se ha producido un lento aumento en la desigualdad social, y los indicadores de cobertura y de calidad de las políticas sociales han venido decayendo persistentemente. Los procesos de reforma del Estado de los últimos veinte años lo que han traído consigo ha sido sobre todo el debilitamiento de la eficacia de las instituciones públicas y de la calidad de sus servicios para la ciudadanía costarricense.

Frente a estos retos, la clase política, inmersa en los procesos de transformación enunciados arriba, pero a menudo miope y escasa de miras, ha tenido grandes dificultades para construir acuerdos en torno de temas fundamentales para el desarrollo nacional. La negociación del Pacto Fiscal a lo largo de los últimos tres años, inconclusa aún, no es más que un síntoma de dicha incapacidad de nuestros principales actores políticos para estar a la altura de las exigencias del tiempo de cambio que vivimos.

A todo ello se suma que las condiciones que va estableciendo el proceso en curso de globalización estrechan los márgenes de autonomía nacional para gestar y administrar una nueva institucionalidad acorde con las necesidades más sentidas por los costarricenses. De forma paralela y simultánea a la resolución de las dificultades internas, estamos obligados ahora a definirnos y a decidir sobre temas que rebasan lo nacional, como es el caso del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

Es dentro de este contexto que el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, con el fin de contribuir al debate sobre la realidad

actual del país y de sus principales problemas políticos, organizó la serie de discusiones públicas que forman parte de este libro.

Es de destacar asimismo que durante los últimos años se han producido importantes investigaciones en el campo de las ciencias sociales, muchas de las cuales todavía no se han publicado y la mayoría no se conocen aún suficientemente. En este sentido, las dos contribuciones que siguen sobre el importantísimo tema del financiamiento político, representan valiosos ejemplos de esto que comentamos, pues se trata de estudios que son subproductos de trabajos de investigación doctorales. En el caso del Dr. Kevin Casas Zamora, su aporte proviene de una ya relativamente larga reflexión en derredor de dicho tema, la que lo condujo a comparar el financiamiento a los partidos en dos de las democracias más sólidas de América Latina, la de Uruguay y la de Costa Rica¹. Y en el del M. Sc. Gerardo Hernández Naranjo, su trabajo representa un producto colateral de su prolija investigación sobre el reformismo electoral en Costa Rica en el transcurso de los últimos cincuenta años, la que actualmente está pronta a culminarse.

Valga, por último, traer a colación algunos datos fundamentales sobre esta materia tan importante para una competencia electoral lo más equitativa o lo menos inequitativa posible dentro de la democracia que es el financiamiento a los partidos políticos. Téngase en cuenta que desde 1956 se institucionalizó en nuestro país el financiamiento estatal a los partidos. Costa Rica fue pionera en este campo, precedida únicamente por Uruguay. Sin embargo, no hubo regulaciones sobre el financiamiento privado. No fue sino hasta 1996 cuando se empezó a legislar en este ámbito. Las normas que

1 Kevin Casas Zamora, *Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay*, tesis doctoral defendida en el año 2002 ante el Department of Politics and International Relations de St. Antony's College de la Universidad de Oxford en Inglaterra.

se aprobaron en esa oportunidad, vinculadas sobre todo a (1) los sujetos y entidades proscritos de apoyar financieramente a los partidos y (2) la obligación de los partidos políticos de registrar las contribuciones de sujetos privados, no han sido acatadas plenamente, como se evidenció con toda claridad en los escándalos respecto del financiamiento de la campaña conducente a las elecciones del año 2002. Entonces se hicieron evidentes las violaciones de todas las normas aprobadas en 1996, así como los estrechos vínculos entre grandes contribuyentes a la política, su favorecimiento en las políticas públicas y el fenómeno de la corrupción. Estos eventos reiteraron la necesidad, no solo de aplicar las normas vigentes de una manera cabal y no espuria, sino también de regular, de una manera más amplia de lo que se había hecho hasta entonces, el financiamiento privado. En la Asamblea Legislativa se creó a raíz de todo ello una comisión especial sobre el financiamiento político y las donaciones a los partidos que presentó al plenario un proyecto de ley para regular esta materia. No obstante, el sistema de financiamiento de las campañas electorales, caracterizado por una magnitud probablemente muchísimo mayor de lo que se piensa en cuanto al aporte que realizan los contribuyentes privados interesadamente; por amplias redes de beneficiarios de estos fondos entre los políticos vinculados a los partidos tradicionales, entre los principales medios de comunicación colectiva, y entre las empresas publicitarias, todo este conjunto de intereses entreverados genera vínculos y relaciones extraordinariamente fuertes y poderosos, empeñados en mantener el *status quo*.

A partir de lo anterior, algunas preguntas de carácter general pero a su vez muy significativas alrededor de este tema, preguntas por otra parte insoslayables, son las siguientes:

- ¿Cuáles son los problemas que se pueden identificar con claridad en las modalidades vigentes de

financiamiento, público y privado, de los partidos políticos en Costa Rica, en términos de sus consecuencias, tanto las deseadas como las no deseadas?

- ¿Cuáles son algunas de las reformas que deberían realizarse en esta materia?

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: Cuestiones ineludibles en su debate

Kevin Casas Zamora

INTRODUCCIÓN

Voy a abordar cinco temas básicos en materia de financiamiento político: en primer lugar, por qué el financiamiento político importa en una democracia; en segundo, haré una revisión muy rápida del menú de opciones que tiene cualquier democracia que quiera regular el flujo de recursos hacia y desde el sistema político; en tercero, haré una pasada con brocha gorda sobre la regulación del financiamiento político en América Latina (AL), esto es, cuáles han venido siendo los patrones prevalecientes en las regulaciones vigentes; en cuarto lugar, creo que cualquier esfuerzo de regulación debe estar precedido de una reflexión sobre algunas de las cuestiones que repetidamente uno escucha en estas discusiones, por lo que deseo hacer una revisión crítica de la evidencia en la que descansan algunas afirmaciones características del sentido común sobre el financiamiento político; finalmente, voy a tratar de destilar algunas reglas, valga decir, algunas lecciones que se pueden extraer de la experiencia de AL y de lo que he podido analizar al haber realizado investigaciones académicas sobre estos temas.

¿POR QUÉ IMPORTA EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO?

Importa por cuatro motivos fundamentales. Primero, porque impacta sobre las condiciones de la competencia electoral. El flujo y la distribución de fondos electorales incide directamente sobre la equidad electoral, sobre las posibilidades reales con que cuentan los partidos y los candidatos para hacer llegar sus mensajes a los votantes. Entonces, un financiamiento electoral equitativo se convierte en una condición propiciadora de que el resultado electoral no esté dictado de antemano, de que sea contingente, y esa contingencia constituye un requisito fundamental para la democracia representativa.

En segundo lugar, influye el financiamiento político ya no únicamente sobre la igualdad electoral, sino en términos más amplios sobre la igualdad política. Esto es así porque el uso del dinero en las campañas ofrece una oportunidad para magnificar la influencia política de determinados individuos o grupos sociales. Desde este punto de vista, su regulación es entonces de importancia crítica para la protección del valor de la igualdad política, que es central en la democracia.

En tercer lugar, porque tiene un impacto sobre la integridad política y sobre la autonomía de los tomadores de decisiones públicas. Esto no hay que explicarlo demasiado. Es evidente que el proceso de recolección de fondos, sobre todo en la época electoral, ofrece manifiestas oportunidades para el intercambio de favores entre los contribuyentes a las campañas y los políticos, o al menos para la aparición de continuos conflictos de interés para los tomadores de decisiones públicas. Entonces, el financiamiento electoral es un factor de riesgo, pero no más que eso, para la integridad y la autonomía del sistema político.

Y en último lugar, algo que en realidad es una suma de todo lo anterior: el financiamiento político impacta la legitimidad política, porque, por todas las razones

anteriores, en casi todas las democracias el tema se ha convertido en una persistente fuente de especulaciones y de escándalos, tanto reales como presuntos, que tienen un efecto nocivo sobre la legitimidad de las instituciones democráticas.

Hay entonces cuatro razones de peso por las cuales este tema le importa a la democracia.

¿A CUÁLES INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN SE PUEDE APELAR?

Son muchos, y las combinaciones son innumerables, y de hecho una de las cosas que hay que empezar diciendo es que la combinación que de esos instrumentos haga cada país depende de una gran cantidad de factores. No esperemos que haya recetas ni soluciones únicas en este tema. Mucho depende de la cultura política de cada país, del sistema electoral, del tipo de régimen político, etc. Lo más que podemos hacer es ver cuál es el menú y cuáles son las opciones, y así cada sociedad las combinará como mejor le parezca.

Un primer grupo de regulaciones son las que tienen que ver con las fuentes de financiamiento. Esas regulaciones pueden ser a su vez de dos tipos: hay regulaciones *negativas* en el sentido de que limitan ciertas fuentes, y hay regulaciones *positivas* en el sentido de que estimulan o proveen de ciertas fuentes de financiamiento a los actores políticos.

En cuanto al grupo de las regulaciones negativas, las más evidentes o típicas son los controles sobre las donaciones políticas, que van desde la prohibición de ciertas fuentes de financiamiento hasta la limitación cuantitativa de ciertos tipos de financiamiento. Y aquí voy a hacer algunas reflexiones sobre qué es lo que nos indica la experiencia internacional sobre los efectos de cada uno de estos tipos de medidas. En general, los controles sobre las donaciones políticas requieren para funcionar un sistema de reporte de financiamiento

político muy complejo. Necesitan también que se proporcione a la institución que está a cargo de monitorear estas cosas los recursos y el poder para hacerlo. Así, podemos poner las limitaciones en las leyes, pero van a estar pintadas en la pared si no hacemos otra serie de cosas adicionales. Y quisiera añadir un segundo punto: los controles a las donaciones políticas, si son excesivamente severos, pueden ser contraproducentes. Hay experiencias en este sentido. Recientemente, en Colombia y en otros países, se ha venido discutiendo la posibilidad de prohibir las donaciones privadas a los partidos y a los candidatos. Esto tiene precedentes. Con algunas variaciones, se intentó durante mucho tiempo en Francia y en la India, y los resultados fueron desastrosos, porque lo que generó tal prohibición fue una propensión a utilizar mecanismos de financiamiento por parte de los partidos que fueron aún más oscuros, aún más opacos, aún más por debajo de la mesa. Y esto conduce a un punto más general, que es importante tenerlo en mente: cuanto más difícil hagamos la recolección de fondos para los partidos por las vías legales, mayor será la probabilidad de que los busquen por vías singularmente nebulosas y cuestionables.

Hay un segundo grupo de regulaciones sobre los ingresos de los partidos que son los subsidios estatales. Los sistemas de subsidio son extraordinariamente heterogéneos. No existe *un* modelo de subsidio estatal, porque, para empezar, hay subsidios directos, que son en efectivo, e indirectos, que son en especie. La conclusión a la que he llegado, después de mucho investigar sobre los subsidios estatales, es que, en general, estos subsidios son mucho más importantes para proteger el valor de la equidad y la igualdad electoral, que para proteger al sistema político de las prácticas de financiamiento cuestionable. Como mecanismo de prevención de la corrupción, los subsidios estatales tienen un efecto muy limitado, pero, en cambio, pueden tener un efecto decisivo sobre la competitividad del sistema y la equidad electoral.

Otro grupo de regulaciones son las que tiene que ver con los gastos electorales. Aquí se incluyen los topes generales de gasto –o sea las limitaciones al gasto electoral total–, los topes específicos de gasto (que es cuando se limitan ciertos rubros, típicamente la emisión de publicidad en medios de comunicación masiva, y aún más típicamente la emisión de publicidad en televisión) y las limitaciones a la duración de las campañas, que es un recurso utilizado en muchos países, aunque con efectividad variable. Las regulaciones sobre los gastos electorales y, en particular, los topes generales de gasto hay que tomarlos con pinzas. La experiencia muestra que son de muy dudosa efectividad, porque los problemas para ponerlos en práctica son muy severos. Para empezar, hay problemas de monitoreo del gasto electoral, porque las posibles salidas de recursos de las campañas son mucho más que las posibles entradas, lo que hace que sea más difícil controlar el gasto que el ingreso de los partidos. Además, si se va a limitar el gasto electoral, está el asunto muy complicado de distinguir dónde termina el gasto ordinario de los partidos y dónde empieza el gasto electoral. Las fronteras entre ambos son muy difusas y muy complejas de establecer en la práctica. Y finalmente está el problema de los gastos independientes: ¿qué hace un órgano contralor cuando un tercero decide pagarle una página en el periódico a un partido? ¿Se contabiliza eso como un gasto electoral del partido o no? Recordemos que en este tema hay aspectos de gran relevancia que tienen que ver con el derecho a la libertad de expresión. Si nos metemos a regular la posibilidad de que un tercero manifieste una opinión política que evidentemente puede beneficiar a un partido o a un candidato, nos estamos empezando a meter en un terreno fangoso en términos de dicho derecho básico. Entonces, las limitaciones y las regulaciones sobre gastos electorales topan con problemas complejos de muy diversa índole.

El tercer gran grupo de regulaciones tiene que ver con las reglas de transparencia financiera. Allí hay

de todo: pueden ser reglas de transparencia financiera sobre las fuentes de ingreso o sobre los gastos, y pueden ser reglas que se apliquen a los partidos, a los candidatos o a ambos. En este punto vale la pena enfatizar mucho cuáles son las condiciones que tienen que tener esas reglas para ser efectivas. Lo que la experiencia indica es que tiene que haber auditorías independientes. Si se deja la aplicación de esas reglas de transparencia en manos de los propios partidos, como lo han hecho algunos países, simplemente no se van a aplicar. Tiene que haber una autoridad electoral dotada de recursos no solo materiales sino también jurídicos a su disposición, y tienen que existir sanciones creíbles a los incumplimientos.

El régimen de sanciones es fundamental, porque respalda todo lo demás, todo lo que he dicho. Aquí hay muchas opciones: por un lado están las multas, que son el instrumento más común de sanción a nivel internacional. También está un instrumento que tiene un gran potencial para ser usado y que en AL en general no se aprovecha, que es el de la retención de subsidios estatales, o sea tocarle directamente la bolsa a los partidos, reteniendo plata que de alguna manera tienen asegurada del Estado, como una palanca para asegurar el cumplimiento de las regulaciones al financiamiento político. Asimismo, está la pena de prisión, que en algunos países se utiliza o por lo menos se enuncia en la ley. También están las inhabilitaciones electorales o la pérdida de credencial de quien ha sido electo. Por ejemplo, en Francia y Canadá existe la posibilidad de que un político pierda su credencial después de electo como consecuencia de violaciones a la regulación de financiamiento político durante su campaña. Finalmente, está la sanción última que es la disolución de un partido político.

Este menú de correctivos es importante porque una de las condiciones para que un sistema de sanciones funcione no es tanto que sea draconiano como que sea variado, que ofrezca diferentes posibilidades al ente contralor.

LAS REGULACIONES EN AMÉRICA LATINA

Sobre la regulación de las fuentes de financiamiento y sobre los controles sobre donaciones políticas, uno puede decir que una amplia mayoría de países tiene algún tipo de limitación en la recepción de donaciones políticas. Las prohibiciones típicas pesan sobre las donaciones extranjeras (casi todos los países las prohíben), las donaciones de contratistas del Estado y las donaciones anónimas. Los límites cuantitativos a las donaciones individuales son menos comunes pero, por ejemplo, Costa Rica los tiene, también Brasil, Perú y otros países, aunque, en general, se usan menos.

Los subsidios estatales son el gran instrumento de regulación de financiamiento político utilizado en AL. Con excepción de Venezuela, todos los países tienen formas diferentes de él. En términos generales, los receptores de esos subsidios casi siempre son los partidos. Excepcionalmente son los candidatos, aunque en algunos países son estos: Ecuador lo hace, Panamá en algunos casos a nivel local, etc. Pero la regla es que son los partidos quienes reciben los subsidios. Estas subvenciones en general son electorales, están concebidas para épocas de campaña, lo cual no es demasiado deseable. Sin embargo, también hay países de la región, como México, que combinan subsidios electorales y subsidios ordinarios. La excepción son los países que únicamente tienen subsidios ordinarios, que expresamente excluyen de su cobertura la actividad electoral. Perú es uno de esos casos, como también lo es Guatemala. Esto es destacable porque en Europa Occidental, por ejemplo, la norma es que los subsidios son ordinarios antes que electorales. En AL, en parte por la existencia de regímenes presidenciales, los subsidios son fundamentalmente electorales o mixtos.

Mayoritariamente los subsidios se asignan en forma proporcional al resultado electoral, pero en algunos países hay sistemas de asignación mixta que hacen que un porcentaje del subsidio se reparta con reglas de igualdad

absoluta y otra se reparta proporcionalmente. Casi siempre los sistemas de subsidio en AL tienen una barrera de acceso, que generalmente oscila entre el 2% y el 5% de la votación. Los subsidios indirectos tienden a ser muy limitados, aunque está creciendo el uso de la franja gratuita de televisión para los partidos. Hablando de la franja, en AL los casos paradigmáticos son los de Chile y Brasil, donde los partidos no pueden adquirir publicidad televisiva privadamente, sino que el Estado provee un espacio que se reparte de acuerdo con ciertas reglas y que constituye la dotación de publicidad televisiva a la que tienen derecho los partidos y los candidatos. Como decía, la utilización de ese mecanismo está creciendo en la región, aunque con algunos bemoles, porque en algunos países esa franja solo existe en los medios de propiedad estatal y bien sabemos que la audiencia de estos medios es muy limitada.

Los subsidios estatales directos son muy heterogéneos en AL, entre otros motivos porque los montos desembolsados son también muy variados. Una vez más, hay de todo: sistemas bastante generosos como en México, Panamá o Costa Rica; sistemas medianamente generosos como Nicaragua, El Salvador y Bolivia; y sistemas extraordinariamente limitados en la dotación de recursos que dan a los partidos como Honduras, Ecuador y Guatemala. Entre los casos latinoamericanos, por mucho el sistema de subsidio estatal mexicano es el más generoso, pero aun México aparece muy por debajo de las democracias europeas, que tienen sistemas de subsidio extraordinariamente bien dotados. Y en América Latina hay casos en los que la dotación de subsidios es demasiado pequeña como para tener un impacto significativo en la marcha de los partidos. Cualquier efecto que busque el sistema guatemalteco de subsidio, por ejemplo, difícilmente lo puede conseguir con la cantidad que desembolsa.

En esto de los subsidios también es interesante preguntarnos por la proporción del gasto electoral que llega a ser cubierto por el subsidio. Entre las naciones centro-americanas, por ejemplo, tenemos el caso de Costa Rica,

donde llega a cubrir una parte muy importante del gasto; casos como el de Nicaragua, en el que no tiene un efecto despreciable; y otros casos en los que tiene un efecto muy marginal. En el caso de Guatemala la evidencia sugiere que el subsidio no llega a cubrir, en el mejor de los casos, ni el 5% del gasto electoral.

En cuanto a las regulaciones sobre los gastos electorales, en la región hay un uso limitado de los topes generales de gasto electoral. Estos únicamente existen en México, Colombia, Ecuador y Argentina, y en general existen con grandes diferencias, variaciones en su aplicación y con un éxito relativamente limitado. En algunos países hay topes específicos de gasto para efectos mediáticos (casos de Perú, Chile, Brasil). Aquí vale la pena resaltar un punto importante no mencionado antes: los topes específicos, particularmente cuando tienen que ver con este tipo de erogaciones, son mucho más fáciles de aplicar que los topes generales de gasto, porque el gasto en televisión, por ejemplo, es relativamente fácil de monitorear. En algunos países también se controla la duración de las campañas –así es en Costa Rica, Nicaragua y El Salvador– pero, en general, con muy poca efectividad.

Sobre las reglas de transparencia financiera cabe decir que la obligación de rendir cuentas existe en casi todos los países. En algunos casos esa obligación cubre el financiamiento público y privado y, en otros, como Guatemala y Panamá, únicamente el financiamiento público (solo se rinde cuentas sobre cómo se utiliza el financiamiento público). La obligación recae fundamentalmente sobre los partidos y como excepción sobre los candidatos (aunque esto se hace en Brasil, Chile, Colombia y Panamá). Este punto merece mucha atención, porque uno de los fenómenos muy visibles en AL es que por la falta de institucionalización de los partidos políticos, buena parte del juego financiero de las campañas se articula alrededor de los candidatos, no de los partidos; esto es, funciona al margen de las estructuras institucionales de los partidos. Entonces,

cuando la obligación de rendir cuentas se le impone a los partidos, en realidad lo que estamos haciendo es excluyendo del reporte de la actividad financiera el grueso de ella. Por último, sobre este punto de las reglas de transparencia, hay que decir que los mecanismos de auditoría tienden a ser muy pobres y muy limitada la circulación de información. En esto la gran excepción de AL es México, que ha creado un aparato extraordinariamente bien dotado desde el punto de vista financiero y humano, que hace que la supervisión de la actividad financiera de las campañas sea muy efectiva.

En cuanto al régimen de sanciones, digamos que en algunos casos no hay ninguna (casos de Uruguay, El Salvador, Guatemala). En estos casos, para todo efecto práctico, no existe legislación de control sobre el financiamiento político. En la mayoría de los países existen multas y en menos casos sanciones administrativas y penales. Es muy poco común el uso de la retención de subsidios como un recurso sancionatorio, cosa que considero que tendría mucho potencial y a la que habría que prestarle toda la atención que verdaderamente merece. Perú, de nuevo, es una excepción, pues introdujo esa norma en su nueva legislación e hizo bien en hacerlo. Hasta donde conozco, en ningún caso se prevén sanciones electorales de pérdida de credencial y demás.

Y la gran pregunta en esto es, obviamente, si se aplican las sanciones. La respuesta es *no* en términos generales. Conozco bien los casos de Centroamérica, en donde hay sanciones, y aquí simplemente no se aplican. De nuevo, en este caso, una excepción notable es México, donde después de la última elección presidencial (la del año 2000) al Partido Revolucionario Institucional (PRI) se le impuso una multa de 102 millones de dólares, que constituye una marca mundial.

De toda esta revisión inferimos que los controles legales sobre el financiamiento político se ejecutan mal en la práctica, con la única excepción de los subsidios estatales. Estos últimos sí funcionan fluidamente en toda AL (cuando se trata de recibir plata, allí la cosa

sí que funciona). Los otros controles legales tienden a no cumplirse. Y los controles internos de los partidos casi están ausentes, en parte por lo que señalaba hace un momento, que el grueso de la recaudación opera al margen de las estructuras partidarias en numerosos países. En muchos casos los únicos controles, o los más importantes, sobre el financiamiento político, vienen por mecanismos extrapolíticos, por investigaciones periodísticas o extrapartidarias (por organizaciones no gubernamentales, en algunos casos). Pero ese mecanismo no existe en todos los casos y depende, de cualquier modo, de si la prensa es independiente o no y de muchas otras cosas más.

Pese a todo lo dicho, sin embargo, y afirmado lo que sigue en perspectiva de conjunto, considero que no se debe ser muy pesimista. Pese a las apariencias, la situación de los regímenes de regulación de financiamiento en AL no es tan terrible en términos comparados. Si ustedes analizan el grueso de los sistemas de regulación de financiamiento político, los sistemas existentes en AL no son muy diferentes –y en algunos casos son más rigurosos– que el aparato legal que existe en Suecia, en Holanda o en algunas otras democracias muy respetables. Esto me conduce a un punto más general: regular el financiamiento político es muy complicado para *todas* las democracias. No es este un tema que haya que festinar ni en el que se puedan hacer milagros de la noche a la mañana. Es, en algún sentido, una reforma política de *segunda generación* a la que hay que entrar una vez que aspectos básicos del sistema electoral estén consolidados. Es una reforma que requiere un grado de sofisticación mucho mayor de lo que requiere controlar el fraude o asegurar la cedulación de la ciudadanía. Una vez que se tiene un sistema electoral que está funcionando y lo hace razonablemente bien, se puede pensar en regular el financiamiento político en forma efectiva. Es, pues, una reforma política de segunda generación –lo recalco– y hay que tener mucha paciencia en esto, porque en algunos países de AL ni siquiera las reformas

de primera generación se encuentran consolidadas de una manera satisfactoria y confiable.

EL SENTIDO COMÚN Y SU LIMITADO ALCANCE EN ESTA MATERIA

A continuación voy a enunciar algunas consideraciones sobre los límites de las verdades convencionales que muchísimo se diseminan y manosean en la sociedad sobre el financiamiento político.

La primera verdad, que todos hemos escuchado, es que el costo de las campañas está aumentando escandalosamente en AL. Tengo serias dudas sobre esto. Por lo menos la revisión que he hecho sobre los casos de Costa Rica y de Uruguay me indica que no es así. Me parece que es una cosa que se repite sin cesar y que la evidencia empírica, que es difícil de obtener, no lo sustenta con claridad. Y no solo en AL, pues hace un par de años publicaron una investigación sobre el gasto electoral en Estados Unidos y resulta que en las elecciones del año 2000 dichas erogaciones estaban en el mismo nivel, en términos reales, que en la elección de 1912.

Tampoco hay que suponer necesariamente, como segunda supuesta verdad muy difundida, que la televisión absorbe la abrumadora mayoría del gasto electoral y de que es la responsable de su aumento. Cuidado con eso. La televisión es importante, pero en los casos que conozco mejor, en Costa Rica y Uruguay, la televisión tiene una importancia mucho más limitada de lo que uno pensaría a primera vista. En el caso de Costa Rica, en las elecciones 1990, 1994 y 1998, la televisión absorbió aproximadamente el 10 ó 12% de los gastos. En el caso costarricense, lo que apareció como extraordinariamente caro fue la recreación cada 4 años, desde cero, de una organización nacional del partido. Esto es extraordinariamente oneroso, mucho más que la emisión de publicidad televisiva. Y en el caso de Uruguay,

aunque era mayor la proporción de recursos que iban a la televisión, no era superior a un tercio. Si ustedes suman todos los otros gastos –y tómese en cuenta que en las campañas locales, que mal que bien son la mayoría tanto en AL como en Estados Unidos, el uso de la televisión es muy limitado– el porcentaje que va a la televisión es más discreto de lo que se piensa. Así, pues, me parece importante no operar sobre la presunción de que el gasto en televisión es abrumador en todas partes. Ciertamente que puede ser así en las campañas presidenciales en algunos países. Pero aun en ellos, si se suma el juego político en su totalidad –tanto las elecciones nacionales como las locales– la televisión puede ser mucho menos relevante de lo que suele pensarse.

Tenemos luego, como tercera afirmación, la idea de que el financiamiento político explica los resultados electorales. Aquí les aseguro que la disponibilidad de recursos por parte de los partidos es un pobre criterio para poder predecir adecuadamente los resultados electorales. Perú ofrece el ejemplo por antonomasia: en la campaña de 1990 los gastos publicitarios de Mario Vargas Llosa superaron a los de Alberto Fujimori por un factor de 62 a 1 y, aun así, Vargas Llosa acabó perdiendo la elección. Entonces, cuidado con eso.

Otra verdad convencional más, la cuarta, es la noción de que el financiamiento político explica las políticas públicas. Eso tampoco es tan cierto. Cuando uno analiza los escándalos de financiamiento político que ha habido en los diferentes países, lo que encuentra es que el intercambio que hay entre donadores y políticos es un intercambio en el que los primeros buscan beneficios para sí mismos o sus empresas. El secuestro de las grandes políticas públicas no se da a través de las donaciones políticas, porque estas, en general, no se canalizan en AL corporativamente, a través de los grupos de presión, sino que se canalizan individualmente. Entonces, si hay un sesgo en las políticas públicas, se debe a que en economías capitalistas con altos grados de inequidad, el sector empresarial

tiene todo tipo de formas de influir sobre las políticas públicas y de garantizar que sus intereses en general se vean más protegidos por el Estado. En esta dinámica las donaciones tienen un papel muy limitado.

Tampoco es necesariamente cierto, como quinta aseveración de sentido común y que le agrega un matiz a la anterior, de que las contribuciones políticas sean un mecanismo de compra de las decisiones políticas. La situación es mucho más complicada que eso. En general, lo que indica la evidencia es que compran acceso, que facilitan proximidad a los tomadores de decisión, pero esto no es idéntico que comprar la decisión misma. En general, las donaciones políticas compran un recurso a disposición del donador, pero no un resultado.

Y, por último, se afirma que, cuando existe conexión entre una donación y un beneficio político específico para el donador, es porque la donación es la causa eficiente del beneficio. También aquí la cosa es más compleja. Les voy a poner un ejemplo que se ha difundido en Costa Rica recientemente: el de la transnacional francesa ALCATEL. Se ha presumido que la empresa le dio una donación importante a la campaña política del presidente Pacheco. Después, a pesar de haber entregado una donación significativa, sintió, al parecer, que tenía que entregar sobornos a los políticos para que le aseguraran una licitación. Esto sugiere que la eventual donación no fue la que compró el resultado, sino que si acaso fue el eventual soborno el que lo logró. La donación únicamente lo que habría conseguido fue un cierto acceso más o menos fluido a los tomadores de decisión, pero el resultado final pudo haberlo conseguido más bien ese presunto soborno en la actualidad bajo investigación judicial. Entonces, en muchos casos, las donaciones coexisten con otros factores, acaso más importantes, de distorsión de la autonomía de los tomadores de decisión.

CUATRO REGLAS DE ORO

Son cuatro las reglas de oro sobre el financiamiento político que deseo dejar sentadas a mi manera de ver las cosas.

La primera es la moderación. La respuesta a los problemas que derivan del financiamiento político no es una regulación cada vez más severa.

La segunda es que toda reforma debe venir acompañada de recursos económicos, institucionales y jurídicos suficientes para aplicarla de manera eficaz.

La tercera es la revisión permanente. La del financiamiento político es una legislación interminable, como la llaman los alemanes, y hay que estarla ajustando de modo constante.

Y la cuarta, acaso la más importante, es la necesidad de ser realistas. Hay que serlo sobre lo que se puede lograr mediante la regulación. Si se pone sobre los hombros de una reforma al financiamiento político la tarea de limpiar de corrupción el juego político, simplemente lo que se va a obtener es una gran desilusión. Mucho me temo que todo lo que puede hacer una reforma bien concebida del financiamiento político, es limitar daños inevitables al juego político. Pero eso no es poca cosa y hay que hacerlo de todos modos.

En cualquier caso, que quede claro: la alternativa a no regular el financiamiento político es, seguramente, mucho peor que los problemas que acarree la más deficiente de las regulaciones.

BIBLIOGRAFÍA

CASAS ZAMORA, Kevin

2002 *Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay*. Oxford (Inglaterra): Tesis doctoral presentada ante el Department of Politics

and International Relations de St. Antony's College, University of Oxford.

- 2001 "Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: Apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: EUCR-IIS-FES, 2001, 307-332. (#20).

CASAS ZAMORA, Kevin, GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario y ZOVATTO, Daniel

- 2004 *Dinero, política y elecciones*. Cuadernos de CAPEL No. 48. San José: IIDH-CAPEL.

DEL CASTILLO, Pilar y ZOVATTO, Daniel

- 1998 *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH-CAPEL.

POSADA-CARBÓ, Eduardo y MALAMUD, Carlos

- 2004 *The Financing of Politics: Latin American and European Perspectives*. Estados Unidos: Institute for the Study of the Americas (School of Advanced Study de la University of London, Inglaterra).

EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA: Rasgos del desarrollo histórico de su marco normativo y propuestas para su modificación

Gerardo Hernández Naranjo

INTRODUCCIÓN

En este artículo se presentan algunos de los rasgos que han caracterizado, en el ámbito institucional, al actual sistema de financiamiento de los partidos políticos, particularmente en las normas jurídicas que lo han regulado. Dichos rasgos son atribuidos en parte a la incidencia que los propios partidos tienen en la definición de dichas normas, lo cual se expresa también en la distancia entre todo lo que se propone reformar en la Asamblea Legislativa y lo que finalmente es aprobado o no por los propios partidos en la misma. Al final del artículo se presentan algunas reflexiones sobre la trayectoria histórica y la situación actual, lo mismo que una serie de propuestas para el debate y la definición de posibles reformas en la materia.

Estudiar el desarrollo histórico y la situación actual del marco normativo que ha regido el financiamiento de los partidos políticos, supone ante todo diferenciar entre el diseño institucional entendido como una tarea de especialistas (“ingenieros electorales”), por un lado, y el diseño institucional como resultante histórica de

los procesos políticos donde son los propios actores quienes lo construyen, por otro. Dicho de otra forma, diferenciar entre el conjunto de opciones que han sido planteadas para regular ese componente del régimen electoral y aquellas que en definitiva fueron adoptadas por los partidos políticos en sus dinámicas de interacción (competencia y cooperación).

Y es que en la conformación del marco institucional referido al financiamiento de los partidos tenemos una situación muy particular, la cual, a pesar de su obviedad, es fundamental: son los propios partidos los que toman las decisiones sobre un aspecto medular para su funcionamiento. En efecto, al decidir sobre los mecanismos de financiamiento lo hacen sobre un aspecto que incide directamente en sus intereses, lo cual marca, en mucho, el ritmo y el contenido de las reformas electorales en este ámbito tan sensible.

LA DISTANCIA ENTRE LO PROPUESTO Y LO ADOPTADO

El tema del financiamiento a los partidos ha sido –desde la Constituyente de 1949– uno de los más destacados en el debate sobre reformas electorales. Así, por ejemplo, de las 122 iniciativas de reforma al Código Electoral presentadas a la Asamblea Legislativa desde su promulgación (1952) hasta finales del 2001, una cuarta parte de ellas tocaban la materia del financiamiento de los partidos políticos. Y desde que se instaló la Asamblea Legislativa correspondiente al período constitucional 2002-2006, 8 de las 15 iniciativas de modificación del mencionado código tocan este asunto.

CUADRO 1
Iniciativas de reforma al Código Electoral
presentadas a la Asamblea Legislativa
e iniciativas relacionadas con el
financiamiento a los partidos
1952-2005

1952-2001				
	Total de Iniciativas		Iniciativas que tocaron materia de financiamiento	
Presentadas	122	100%	30	24,5%
Aprobadas	35	28,7%	10	28,5%
Archivadas	74	60,6%	15	20,0%
En la Corriente	13	10,7%	5	38,5%
2002-2005				
Presentadas	15	100%	8	53,3%

FUENTE: Elaboración propia, a partir de datos del archivo de la Asamblea Legislativa.

El tema de las reformas electorales en general, y de aquellas que se refieren al financiamiento de los partidos en particular, ha estado permanentemente en la agenda legislativa y en el debate público. Sin embargo, como se muestra en el cuadro 1, existe un gran contraste entre el total de iniciativas presentadas entre 1952 y el 2001, y el porcentaje de ellas que resultaron aprobadas por la Asamblea Legislativa (28,7%). Por su parte, de las 15 iniciativas presentadas en el actual período legislativo, ninguna había sido aprobada al momento de escribir este artículo. Todo ello es muestra de un proceso político de diseño institucional marcado por la selectividad y por una dirección particular que le han impreso los partidos políticos con mayor capacidad de influencia y decisión.

Por otro lado, es interesante observar que a lo largo de la historia se han dado una serie de coyunturas en

las que el debate público sobre el financiamiento de los partidos ha cobrado una mayor presencia –adquiriendo incluso matices de escándalo político– al vincularse, por ejemplo, con el narcotráfico, con estructuras paralelas para la captación de recursos, con fuentes cuestionables o desconocidas, con recursos provenientes del extranjero, con la falta de transparencia, etc. En ciertos momentos, también, el monto total de la contribución del Estado para dicho financiamiento ha sido el centro del debate.

Precisamente después de las elecciones del 2002 asistimos a una de esas coyunturas. Algunos medios de comunicación dieron a conocer entonces prácticas irregulares para la captación y el manejo de fondos por parte de los grandes partidos políticos, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). La respuesta institucional fue, como en otras ocasiones, el nombramiento en la Asamblea Legislativa de una Comisión Especial Investigadora del Financiamiento y las Donaciones a los Partidos Políticos, para que indagara lo sucedido. Y al igual que en coyunturas anteriores, se generó la expectativa de que habrían reformas importantes en esta materia, muestra de lo cual fueron las iniciativas presentadas entre el 2002 y el 2005 como lo anotamos arriba. Sin embargo, las reformas no se han hecho efectivas aún, lo cual coincide con lo ocurrido en otros momentos cuando no se aprobó ninguna modificación o solo se hicieron reformas mínimas.

¿Cómo comprender lo que sucede en este campo de la vida política nacional? Una de las respuestas que podemos dar en este momento es que la distancia entre lo que se propone y se adopta, entre el diseño institucional teórico y el diseño institucional histórico, tiene que ver con una situación en la cual los partidos políticos son los principales protagonistas –con muy pocos o nulos contrapesos– en los diferentes planos de dicho campo: son los constructores históricos del marco normativo general respecto a este asunto; son

los creadores y usufructuarios del derecho al financiamiento público; son los promotores del financiamiento privado y los responsables de la falta de regulación sobre el mismo; son los practicantes de irregularidades en relación con dicho marco y al mismo tiempo los investigadores de esas irregularidades; son los proponentes de medidas para corregirlas pero también, y quizá lo más importante, los que deciden en definitiva cuáles reformas adoptar y cuáles no.

RASGOS PRINCIPALES DEL DESARROLLO HISTÓRICO DEL MARCO NORMATIVO SOBRE EL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS

El desarrollo histórico del marco normativo sobre el financiamiento (incluyendo sus vacíos), en la segunda mitad del siglo XX, puede ser caracterizado y sintetizado como *el tránsito de una apropiación unilateral de recursos públicos para financiar las actividades políticas de los ganadores en las elecciones (o en otro tipo de justas como veremos) a la prohibición constitucional de esa forma de apropiación*, y de ahí al *establecimiento de una obligación del Estado* de contribuir con los gastos de campaña de los partidos.

En lo que se refiere al último momento de ese proceso, la selectividad y la direccionalidad que le han dado los partidos políticos con posibilidad de incidir en el tema dieron como resultado un sistema de financiamiento marcado por tres rasgos fundamentales. El primero de ellos, el énfasis en garantizar el acceso a cierta cantidad de recursos públicos para financiar los gastos de las campañas electorales. El segundo, un prolongado vacío normativo o débil regulación en cuanto al financiamiento privado. El tercero, un muy escaso desarrollo legislativo en cuanto a la forma en que los partidos deben utilizar los recursos, así como en lo referente a los mecanismos de fiscalización y a las sanciones que corresponderían a los transgresores.

De la apropiación unilateral y arbitraria a la construcción de un derecho

El pago de los gastos de campaña del partido ganador de las elecciones, mediante deducciones a los salarios de los empleados públicos, había sido la práctica predominante en la primera mitad del siglo XX. La Constituyente de 1949 prohibió expresamente dicha práctica pero no estableció con claridad el financiamiento público a los partidos, si bien esa era una de las propuestas incluidas en el proyecto de constitución enviado por la Junta Fundadora de la Segunda República a aquella. No fue sino hasta 1956 cuando mediante una reforma constitucional se estableció la contribución del Estado al pago de los gastos en que incurrieran los partidos políticos en las elecciones para presidente y diputados. Dicha contribución sería para aquellos partidos que obtuvieran como mínimo un 10% de los votos válidos en el nivel nacional o provincial¹.

Pero antes de la reforma de 1956, que estableció propiamente el derecho a la contribución estatal, se dieron una serie de prácticas que evidencian la apropiación unilateral y arbitraria de fondos públicos tanto para gastos de campañas electorales como también para los de la guerra civil. Reseñémoslas brevemente.

- El 12 de marzo de 1948, días después de la anulación de las elecciones de febrero de ese año por el Congreso y justo en la misma fecha en que se inició la guerra civil, fue emitida la ley No. 1 113 –sancionada el mismo día por el presidente de la República, Lic. Teodoro Picado– en la que se establecía un impuesto a las mercaderías desalmacenadas de las aduanas, destinado a pagar las deudas políticas de los partidos Republicano Nacional

1 Se trató de la ley No. 2 036 del 18 de julio de 1956. *Colección de Leyes y Decretos*, segundo semestre de 1956.

(PRN), Unión Nacional (PUN) y Vanguardia Popular (PVP), contraídas en la campaña electoral de 1948. La ley autorizaba además al Poder Ejecutivo a emitir bonos para ese mismo fin, los cuales se denominarían “Deuda Política 1948”. Esta era la primera vez que se planteaba formalmente el pago de los costos de la campaña electoral a todos los partidos concurrentes. Sin embargo, en el último párrafo de dicha ley se establecía que no podría beneficiarse de la misma el partido que impulsara o incurriera en actos de sedición². Con base en esta ley y mediante el decreto No. 20 del 14 de abril de 1948 –seis días antes de llamar al Tercer Designado, el ingeniero Santos León Herrera, para que le sustituyera en su cargo– el presidente Picado ordenó la emisión de “Bonos Deuda Política 1948” por un monto de ₡6 600 000, los cuales posteriormente fueron entregados en su totalidad al tesorero del PRN, Virgilio Calvo Brenes.

- Pasada la guerra civil e instalada la Junta Fundadora de la Segunda República, esta emitió un decreto que anulaba la ley No. 1 113 y el decreto No. 20, calificándolos de “defraudación al fisco”, y ordenando que se quemara la parte de los bonos que había sido recuperada (entregados voluntariamente por quienes los poseían) por un monto de ₡4 188 000. También ordenó al Ministerio Público levantar una investigación y presentar acusación ante el Tribunal de Sanciones Inmediatas contra las personas que correspondiera³.

2 Ley No. 1 113, del 12 de marzo de 1948. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1948.

3 Decreto No. 20 del 20 de mayo de 1948, de la Junta Fundadora de la Segunda República. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1948.

- Pero un mes después, la propia Junta emitió un nuevo decreto con el que estableció el pago de los gastos de la campaña revolucionaria. Es así como, mediante el decreto No. 80 del 26 de junio de 1948, se fijó en seis millones de colones la deuda de la Campaña de Liberación Nacional, incluyendo los preparativos de los revolucionarios, los gastos de campaña del ejército, los de desmovilización, las indemnizaciones y auxilios a víctimas de la revolución y a ex combatientes. El decreto estableció que para dicho pago se destinara parte del impuesto del 10% al capital particular que la Junta estableció en un principio, y que el pago se girara al tesorero del Ejército de Liberación Nacional⁴.
- Terminado el gobierno de facto de la Junta y restablecido el orden constitucional mediante la promulgación de la Constitución de 1949, la instalación de la Asamblea Legislativa y el inicio de la Administración Ulate (1949-1953), se emitió una ley mediante la cual se autorizaba al Poder Ejecutivo a cancelar la deuda política del PUN contraída con motivo de la campaña electoral de 1948, de la elección de representantes para la Constituyente y de diputados para la Asamblea Legislativa, todo por un monto de ₡3 425 406,70. El pago se haría al tesorero del PUN por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, y para ello se utilizarían Bonos de Refundición de la Deuda Interna⁵.
- Después de las elecciones generales de 1953, ganadas con amplia ventaja por el PLN, la Asamblea

4 Decreto No. 80 del 26 de junio de 1948, de la Junta Fundadora de la Segunda República. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1948.

5 Ley No. 1 227 del 14 de noviembre de 1950. *Colección de Leyes y Decretos*, segundo semestre de 1950.

Legislativa emitió el 3 de junio de 1954 una ley mediante la cual se autorizó al Poder Ejecutivo a cancelar la deuda política en que incurrió dicho partido en esas elecciones por un monto de ₡6 889 601, 20, cantidad que se le entregaría al tesorero de ese partido. Una novedad en esta ley fue que estableció que la Contraloría General de la República examinaría las cuentas del PLN y podría objetar partidas de las mismas⁶. Un mes después, mediante otra ley, la Asamblea Legislativa autorizó el pago de las deudas políticas de los partidos Demócrata y Republicano Nacional Independiente⁷, por un monto de ₡2 952 146, 45, siendo esta la primera vez que se incluía a los partidos perdedores en el pago estatal de gastos de campaña.

Como se puede observar, en los orígenes del actual sistema de financiamiento estatal a los partidos políticos, hubo prácticas unilaterales y discriminatorias que favorecían fundamentalmente a la agrupación triunfadora o gobernante. Estos elementos podrían haber contribuido al carácter polémico que lo ha acompañado a lo largo de su historia, a pesar de su evolución gradual posterior hacia un derecho garantizado constitucionalmente y por las leyes. A esto se agrega el hecho de que, por otro lado, después de la reforma constitucional de 1956 pasaron 13 años hasta que, en 1969, se introdujo en el Código Electoral el capítulo 10 titulado “De la Deuda Política”, que vino a regular de manera más específica la disposición constitucional. En ese lapso, la Asamblea Legislativa emitió leyes específicas para efectos del pago de los gastos de campaña de los partidos.

6 Ley No. 1 748 del 3 de junio de 1954. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1954.

7 Ley No. 1 780 del 30 de julio de 1954. *Colección de Leyes y Decretos*, segundo semestre de 1954.

Derecho de los partidos pero no de todos

Ahora bien, ¿cuáles son las características de ese derecho de los partidos y obligación del Estado?

El financiamiento estatal fue estableciéndose poco a poco como un derecho de los partidos, pero no de todos. En primer lugar, desde el inicio y hasta la fecha, los recursos públicos han estado destinados únicamente a sufragar gastos de los partidos correspondientes a las elecciones presidenciales y legislativas, dejando por fuera el nivel municipal. En segundo lugar, la contribución estatal estuvo garantizada, de 1956 a 1972, únicamente a los partidos que obtuvieran como mínimo un 10% de los votos válidos. En 1972 esa barrera fue reducida a un 5% y en 1997 al 4% o a los que eligieran como mínimo un diputado, lo cual sigue vigente hasta hoy (cuadro 2). En tercer lugar, cuando en 1971 las dos agrupaciones mayoritarias negociaron y establecieron la denominada “deuda política adelantada” –mediante un procedimiento que 20 años más tarde (en 1991) sería calificado como inconstitucional por la Sala IV– introdujeron el criterio del pasado electoral (los votos obtenidos en la elección anterior) para, junto con la barrera de acceso, determinar cuáles partidos tendrían derecho al financiamiento previo y el monto del mismo, dejando en clara desventaja a los que participaran por primera vez en una elección.

En términos generales, podemos ver que en su origen y hasta la fecha, el sistema ha tenido un carácter selectivo tanto en lo que se refiere a los niveles de elección incluidos como a las barreras de acceso establecidas, si bien estas se han ido reduciendo paulatinamente.

Énfasis en el monto de la contribución estatal

En el proceso de construcción histórica del sistema de financiamiento estatal, los partidos políticos, sus principales protagonistas, le han dado un particular

CUADRO 2
Evolución de algunos componentes del sistema de financiamiento a nivel constitucional 1949-1997

Ley	Concepto	Monto máximo	Barrera de acceso	Niveles de elección y gastos abarcados
Constitución 1949	Prohíbe deducciones a servidores públicos.	--	--	--
Nº 2 036 18 julio 1956	Estado contribuirá al pago de los <u>gastos</u> de los partidos.	No superior al 2% de los Presupuestos Ordinarios de 3 años anteriores al de la elección.	10% de votos válidos a escala nacional o provincial.	Para elegir miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo.
Nº 4 765 17 de mayo de 1971	Estado contribuirá a <u>financiación</u> previa y pago de <u>gastos</u> .	Igual.	Igual.	Igual.
Nº 4 073 16 mayo 1972	Igual.	Igual.	5% de votos válidos a nivel nacional o provincial.	Igual.
RES, 980-91 Sala IV 24 Junio 1991	Inconstitucionalidad en la forma en que se introdujo la financiación previa en 1971.	Igual.	Igual.	Igual.
Nº 7 675 2 Julio 1997	- Estado contribuirá a sufragar gastos de los partidos políticos. - Restablece la posibilidad de adelanto de parte de la contribución. - Introduce el principio de publicidad de contribuciones privadas y que la ley las regulará.	0 19% del PIB del año trasterior al de las elecciones. Ley determinará casos en que pueda acordarse reducción.	4% de votos validos a nivel nacional o provincial, o elegir al menos un diputado.	Además de gastos para elecciones presidenciales y legislativas, agrega organización y capacitación política, en porcentajes que cada partido definirá.

FUENTE: Elaboración propia a partir de las leyes correspondientes.

énfasis a garantizar una determinada cantidad de recursos públicos para financiar sus gastos de campaña electoral. Dicho monto fue entre 1956 y 1997 del 2% de los Presupuestos Ordinarios de la República de los 3 años anteriores al de las elecciones. En 1997, ese criterio fue variado por el del 0,19% del PIB del año trasanterior al de las elecciones, abriendo además la posibilidad de reducirlo mediante un acuerdo legislativo expresado en una ley.

CUADRO 3
Trayectoria del sistema de financiamiento a los partidos
en el Código Electoral

LEY	ACCIÓN
4 341 30 mayo 1969	Introduce en el Código Electoral el Capítulo denominado "De la Deuda Política".
4 794 16 de julio 1971	Especifica mecanismos para el financiamiento anticipado.
6 833 27 diciembre de 1982	- Reforma para permitir fusión de partidos manteniendo derecho a financiamiento estatal. - Especifica barrera del 5% de votos válidos.
7 094 14 junio de 1988	- Introduce sistema de financiamiento permanente. - Establece monto de la contribución en 0,27% del PIB del año trasanterior al de las elecciones.
980-91 24 Junio 1991	RESOLUCION DE LA SALA IV: DECLARA INCONSTITUCIONALES la forma en que se introdujo el financiamiento anticipado en 1971, así como muchas de las disposiciones introducidas en 1988 sobre financiamiento anticipado y permanente.
7 653 23 diciembre de 1996	- Restablece el sistema de pago posterior. - Cambia título del capítulo a "De la contribución pública y privada para financiar los gastos político electorales de los partidos políticos". - Excluyen gastos de embanderamiento; no se reconocerán más de 25 plazas públicas por partido, ni los gastos de transporte. - Introduce el artículo 176bis sobre contribuciones privadas.

Ley 8 119 y 8 121 de 27 agosto 2001	- (8 119) Transitorio al 187: para las elecciones del 2002 la contribución estatal no podrá exceder el 0,10% del PIB del año tras anterior a la celebración de la elección presidencial. - (8 121) Se reconocerán gastos de transporte hasta que exista voto electrónico.
8 123 22 agosto del 2001	- Determinación del costo individual del voto (dividiendo el total de la contribución entre el número total de votos obtenidos por los partidos en presidenciales y legislativas)

FUENTE: Elaboración propia a partir de las leyes correspondientes

Independientemente del criterio, lo cierto es que los partidos se han garantizado el acceso a los recursos públicos a pesar de que el monto total del mismo ha sido uno de los aspectos que ha generado mayor polémica cuando ha sido considerado como excesivo por algunos grupos o sectores de la opinión pública. Ese ha sido su principal eje de acción o de omisión, a pesar de las múltiples dimensiones involucradas en el sistema y de las múltiples propuestas de reformas que han llegado a la Asamblea Legislativa.

No es casual, en ese sentido, que en los debates más recientes del año 2005 sobre reformas electorales en la comisión legislativa que analizaba algunas propuestas, las dificultades para lograr acuerdos se dieron en gran medida alrededor del monto de la contribución estatal. Y tampoco es casual, en ese mismo sentido, que al no alcanzar las fracciones legislativas de los partidos ningún acuerdo, resultara imposible la realización de reformas electorales aplicables para las elecciones del 2006. Esto, nuevamente, a pesar de los escándalos de la elección anterior, de las expectativas generadas y de las múltiples promesas hechas por los propios partidos.

El vacío o la débil regulación en materia de financiamiento privado

A la par del énfasis en el acceso a recursos públicos y de que uno de los supuestos justificativos originales

del sistema fue el que los partidos tuvieran más independencia respecto a los grupos económicamente más fuertes, sistemáticamente los partidos han omitido la introducción de regulaciones efectivas en materia de financiamiento privado.

A nivel constitucional, fue hasta 1997 que se introdujo alguna normativa en la materia, por lo que hasta ese momento los partidos políticos habían manejado sin ningún control las contribuciones privadas para financiar gastos de campaña o de otro tipo. La ley 7 675 de 1997 introdujo en la Constitución el principio de publicidad de la contribuciones privadas y estableció que las mismas serían reguladas por la ley.

A nivel del Código Electoral, en 1996 se introdujeron algunas normas sobre contribuciones privadas y provenientes de extranjeros. Mediante la ley 7 653 se incorporó el artículo 176 bis que dice:

"Prohíbese a los partidos políticos aceptar o recibir, directa o indirectamente, de personas físicas y jurídicas extranjeras, contribuciones, donaciones, préstamos o aportes, en dinero o en especie, para sufragar sus gastos de administración y los de sus campañas electorales.

Ninguna de las personas señaladas podrá adquirir bonos ni realizar otras operaciones que impliquen ventajas económicas para los partidos políticos. No obstante, quedarán autorizadas para entregar contribuciones o donaciones dedicadas específicamente a labores de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos.

Las personas físicas y jurídicas nacionales podrán destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a los partidos políticos, hasta por un monto anual equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo menor mensual que figure en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, vigente en el momento de la contribución. Se permite la acumulación de donaciones, contribuciones o aportes, durante el período presidencial respectivo".

Se prohíben las donaciones, contribuciones o aportes en nombre de otra persona. Será sancionado con la pena referida en el artículo 152 de este Código, quien contravenga las prohibiciones incluidas en este artículo.

*Los tesoreros de los partidos políticos estarán obligados a informar, trimestralmente, al Tribunal Supremo de Elecciones, acerca de las contribuciones que reciban. Sin embargo, en el período comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, deberán rendir informe mensual. De no informar a tiempo, el Tribunal Supremo de Elecciones los prevendrá, personalmente, para que cumplan con esta obligación dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de esa prevención. Omitir el envío del informe o retrasarlo injustificada-mente, una vez practicada la prevención, será sancio-nado con la pena que se señala en el artículo 151 de este Código" (el destacado es nuestro)*⁸.

La disposición constitucional y el artículo 176 bis del Código Electoral citado, constituyen prácticamen-te el marco normativo vigente en la materia en este momento. Obviamente, son un avance importante si consideramos el enorme y prolongado vacío normativo que les antecedió. Sin embargo, dicho avance ha resul-tado insuficiente para regular debidamente este campo del sistema de financiamiento a los partidos, de lo cual dieron cuenta las prácticas de los grandes partidos en las elecciones del 2002. En ese sentido, las conclu-siones a que llegó la comisión legislativa que estudió dichas prácticas son muy claras:

"La investigación realizada por la Comisión arroja resultados sorprendentes, que rebasan las expectativas iniciales: donaciones ocultas no reportadas, estructuras paralelas dentro de los partidos, confusiones en el origen de fondos, estructuras partidarias que sirven para anunciar actividades lucrativas personales, donaciones con destinos ajenos a la campaña, son parte del descu-brimiento, por cuanto ocurrieron en esta campaña y en las anteriores.

Para obviar los controles legales, se utilizaron estruc-turas paralelas en lo relativo al financiamiento. Esas estructuras paralelas sirvieron para manejar las cuen-tas y los ingresos no reportados. Fueron el modo de

8 Véase el Código Electoral en su parte correspondiente.

esconder al TSE y a la ciudadanía costarricense, el sin-número de violaciones electorales, en que incurrieron algunas agrupaciones políticas. La estructura paralela siempre se hizo con la dirección o la anuencia de los comités ejecutivos y los candidatos presidenciales”⁹.

Frente a esa situación de insuficiencia normativa y las irregularidades observadas, tanto el TSE como la misma comisión legislativa que investigó la campaña del 2002, han hecho propuestas de reformas electorales en la materia con el objetivo de contar con instrumentos para un mayor control y fiscalización de los aportes privados y de recursos provenientes del extranjero. Sin embargo, como ya lo mencionamos, los partidos no han logrado un acuerdo hasta el momento para aprobarlas, por lo que la campaña del 2006 se ha realizado bajo las mismas normas vigentes desde 1996 y 1997 con todas sus limitaciones y vacíos.

Ausencia de regulación sobre cómo deben gastarse los recursos

El último rasgo característico del sistema de financiamiento, tal como ha resultado de su desarrollo histórico, es el de la poca regulación en cuanto a los objetivos que debe cumplir el financiamiento y las formas en que los partidos deberían invertir esos recursos. En ese sentido, el financiamiento público se ha convertido sobre todo en un derecho de los partidos por sí mismos y por encima de aquello que debería ser lo fundamental en un régimen democrático: los derechos de la ciudadanía y sus necesidades en los procesos electorales.

Desde la inclusión del capítulo “De la Deuda Política” en el Código Electoral en 1969 se establecieron algunas normas sobre aquello que podrían justificar los partidos como gastos de campaña, incluyendo los espacios por día en los medios de comunicación, el

9 Véase el expediente No. 15 796, 3 de la Asamblea Legislativa.

número de plazas públicas, etc. Sobre todo se trata de limitaciones a la propaganda.

Como hemos dicho, los partidos le han dado un énfasis particular a garantizar el acceso a una cierta cantidad de recursos públicos para solventar sus gastos en las campañas electorales, debatiendo principalmente sobre el monto total de la contribución estatal. Por otro lado, han sido omisos o muy parcos en la regulación del financiamiento privado. Y en tercer lugar, por la ausencia de normas en cuanto al destino y formas de invertir dichos recursos, prácticamente los han utilizado a la libre y principalmente en proselitismo electoral, de maneras que no siempre han contribuido a la educación, a la capacitación y a la debida información de la ciudadanía. En ese sentido, los intereses de los partidos han tendido a la construcción de “derechos” para ellos, por encima de los intereses, derechos y necesidades de la ciudadanía en un proceso electoral.

A CINCUENTA AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1956

Este año se cumplen cincuenta años de la reforma de 1956 mediante la cual se creó, a nivel constitucional, la obligación del Estado de contribuir a los gastos de los partidos políticos. O lo que es lo mismo, el derecho de estos a recibir recursos públicos para sus gastos de campaña. El tema ha sido uno de los más polémicos en los debates sobre el régimen electoral costarricense durante toda su historia y aún hoy sigue siendo objeto de discusión entre los propios partidos y en algunos ámbitos de la opinión pública. En ese marco es importante hacer algunas reflexiones sobre su trayectoria y situación actual:

- A pesar de la importancia que los reformadores electorales, los teóricos y los estudiosos, le han dado al tema del financiamiento a los partidos y de

la importancia que se le atribuye para la democracia, lo cierto es que no se ha logrado crear una cultura de confianza y apoyo de parte la ciudadanía, que lo sigue percibiendo negativamente.

- Los rasgos de unilateralismo, discriminación y manipulación que caracterizaron los inicios del sistema de financiamiento, no han sido erradicados totalmente del mismo.
- A pesar de que el financiamiento público puede haber permitido, ciertamente, mayores márgenes de autonomía a los partidos que si no hubieran contado con este recurso, lo cierto es que la promesa inicial de que el mismo redundaría en beneficio de la democracia y de la ciudadanía en la medida en que los partidos tendrían una mayor capacidad para representar intereses de sectores mas amplios y plurales que aquellos de los reducidos círculos del poder económico, a la postre, no ha sido cumplida del todo. El peso del capital privado en la dinámica de ciertos partidos sigue siendo muy fuerte, sobre todo en épocas de campañas electorales.
- Si los partidos mismos no son bien percibidos por la ciudadanía y han perdido centralidad en lo que a articulación de intereses, demandas y formas de participación política se refiere, no podemos esperar que sea bien percibido el hecho de que, con fondos públicos, se esté financiando a organizaciones cuyos rendimientos han venido siendo percibidos como decrecientes.
- Con el sistema de financiamiento público que se ha venido desarrollado desde la década de los 50 y con los rendimientos actuales de los partidos, ninguno de los dos, ni el financiamiento ni los partidos, parecen estar muy bien parados, al menos en las percepciones y calificaciones de la ciudadanía.

A partir de lo anterior, es importante hacerse algunas preguntas que permitan, con base en la experiencia histórica y la situación actual, pensar también sobre el futuro del financiamiento a los partidos: ¿está incidiendo positivamente el sistema de financiamiento en el rendimiento de los partidos en lo que tiene que ver con la representación de intereses, la agregación de demandas, la promoción de participación política, la definición de proyectos y programas de gobierno, la construcción de gobernabilidad democrática, de políticas públicas y servicios públicos eficientes y eficaces? En última instancia, ¿cumplen con aquello que se supone deben ser los partidos políticos como intermediarios entre la sociedad y el Estado? ¿O se ha convertido el sistema de financiamiento en un derecho de los partidos por sí mismos y por encima de los deberes y responsabilidades que los mismos deberían cumplir con respecto a la ciudadanía?

ALGUNAS PROPUESTAS

Para concluir, quisiera plantear algunas propuestas que desde mi punto de vista podrían orientar el debate y la definición de algunas reformas en materia de financiamiento a los partidos:

1. Si la constitución de partidos políticos es un derecho fundamental de la democracia y si el financiamiento público a los partidos ha sido establecido como un derecho en nuestro régimen electoral, dicho derecho debe ser efectivo para todos los partidos en todas las escalas. En esa medida, me parece que se debe avanzar hacia la erradicación de limitaciones discriminatorias.
2. Si bien es cierto que los partidos políticos son organismos fundamentales para el funcionamiento de la democracia representativa, hay que considerar que

los derechos de estas organizaciones, como el conjunto del marco normativo de la democracia, deben tener como referente fundamental los derechos y necesidades ciudadanas. El desarrollo histórico del derecho al financiamiento público de los partidos ha tendido a convertirse en un derecho de estos como tales. Por ello creo que es necesario visualizar y normar el financiamiento desde los derechos de los ciudadanos y desde las responsabilidades que deben cumplir los partidos para con ellos: derechos de información clara y precisa sobre las propuestas de los partidos; derecho a participar en los debates; a ser escuchados en las campañas; a solicitar cuentas; a no ser manipulados ni coaccionados; a que no se invada ámbitos que no han cedido, entre otros.

3. Es necesario construir un concepto de financiamiento de las campañas electorales más amplio que incluya: el del TSE; el de los partidos como tales; el que tenga que ver con los derechos ciudadanos en las campañas y con el tipo de ciudadanía que queramos construir. Esto debería conducir, entre otras cosas, a normas que sean más indicativas de las formas en que los partidos deben usar los fondos públicos que reciben y a garantizar una mayor equidad en la información.
4. En la medida en que tengamos como referente los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas, y al Estado como garante de los mismos, por un lado; y por otro, de que se trata de fondos públicos, me parece que se justificaría que el TSE maneje parte de los recursos destinados al financiamiento de las campañas, de manera de que asegure, por ejemplo, un acceso más equitativo de los partidos a los medios de comunicación y la reproducción de documentos con los programas de gobierno de todos los partidos para distribuirlos al conjunto de la población. Se justificaría, también, la creación de

mejores y eficaces mecanismos de control y fiscalización de los partidos por parte del TSE.

5. Es necesario repensar la relación entre los derechos ciudadanos y los derechos de los partidos, dándole prioridad a los primeros. Los derechos de los partidos no agotan de ninguna manera los de aquellos y aquellas. Aunque los partidos están llamados a constituir una cierta mediación de los derechos ciudadanos, es importante tener presente que se pueden convertir en una perversión de aquellos. Cuando un partido dice una cosa en campaña y hace otra en el gobierno o en la Asamblea Legislativa, pervierte los derechos ciudadanos y la representación; cuando un partido financia ilegalmente sus campañas o recibe contribuciones a cambio de favorecer intereses particulares, pervierte los derechos ciudadanos; cuando un partido expresa más los intereses corporativos que lo sostienen que los de aquellos que le dan su voto, pervierte los derechos e intereses de los ciudadanos y peor aún, estos simplemente quedan instrumentalizados en función de aquellos otros.
6. Sería deseable que existiera algún tipo de control y fiscalización ciudadanas sobre las formas en que los partidos realizan sus campañas, utilizan los recursos públicos y captan los privados.
7. Es fundamental que se avance hacia la transparencia en cuanto al funcionamiento interno de los partidos para que los ciudadanos podamos contar con criterios sobre quiénes son los que los sustentan en sus campañas con las contribuciones privadas.

DOCUMENTOS**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Ley No. 1 113, del 12 de marzo de 1948. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1948.

Decreto No. 20 del 20 de mayo de 1948, de la Junta Fundadora de la Segunda República. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1948.

Decreto No. 80 del 26 de junio de 1948, de la Junta Fundadora de la Segunda República. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1948.

Ley No. 1 227 del 14 de noviembre de 1950. *Colección de Leyes y Decretos*, segundo semestre de 1950.

Ley No. 1 748 del 3 de junio de 1954. *Colección de Leyes y Decretos*, primer semestre de 1954.

Ley No. 1 780 del 30 de julio de 1954. *Colección de Leyes y Decretos*, segundo semestre de 1954.

Ley No. 2 036 del 18 de julio de 1956. *Colección de Leyes y Decretos*, segundo semestre de 1956.

Expediente No. 15 796, 3.

SÉTIMA PARTE
***Corrupción, ética de la política y
construcción de lo público***

En esta séptima parte se encuentran agrupadas las tres contribuciones de fondo que desarrollaron sus respectivos autores alrededor de los temas arriba indicados, sin que las precedan textos introductorios como ocurriera en las precedentes.

ÉLITES POLÍTICAS Y CORRUPCIÓN

Ciska Raventós Vorst¹

En el transcurso de la última década han habido en Costa Rica graves escándalos de corrupción protagonizados por miembros de las élites políticas gobernantes: autoridades electas, altos funcionarios y jerarcas de designación política, así como directivos de instituciones autónomas nombrados por los dos partidos políticos del bipartidismo, es decir, por el Partido Liberación Nacional (PLN), y por el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)².

1 Agradezco a Ana Lucía Jiménez sus comentarios a una versión anterior de este artículo.

2 No significa esto, por cierto, que el tema de la corrupción sea novedoso. Uno de los móviles que condujo a la guerra civil de 1948 fue el derrocamiento de una élite política a la que se percibía como corrupta. Durante la década de 1970, y en menor medida en la de 1980, hubo importantes escándalos. Vale recordar que José Figueres Ferrer en su tercer mandato (1970-74) respondió que “había gastado en confites” fondos recibidos con fines públicos. El contrato con la empresa Saopim para la construcción de una parte de la carretera a Limón y las compras de bienes y maquinaria por parte de las empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) también fueron temas de escándalo durante la década de 1970. Aquel otro que se produjo en torno a la administración del Fondo de Emergencias por parte de la Presidencia de la República fue posiblemente el caso más sonado durante los años ochenta. La mayor parte de los acusados de corrupción en ellos fueron elevadas figuras políticas del PLN, fenómeno interesante en la medida en que la lucha contra la corrupción estuvo en la base del origen de esta agrupación política.

Durante los escándalos las noticias nos informan a los ciudadanos paso a paso sobre los últimos eventos y durante días mantienen nuestra atención por lo extraordinario de los eventos y la magnitud de lo sucedido. Pasan a ser el tema obligado en nuestras conversaciones, surgen chistes y rumores. Sin embargo, pocos días después parece que se agotan y las noticias vuelven a la normalidad. Nos quedan preguntas sobre el desenlace –¿se llevarán a cabo efectivamente los juicios a los acusados?, ¿serán condenados?–, y se genera un malestar con respecto a los políticos que han actuado de esta forma, además de dudas con respecto a lo extendido que podría ser el fenómeno –¿son estos todos los responsables?, ¿hay otros manejos de esta naturaleza? Como ciudadanos sentimos indignación.

Sin embargo, a pesar de que los escándalos de corrupción parece que desembocan finalmente en estas sensaciones y percepciones, las ciencias sociales han ido elaborando explicaciones sobre su origen, su significado social, sobre quienes los inician y sobre cuáles pueden ser sus intenciones. En las páginas que siguen expongo algunos de estos planteamientos, los cuales pienso que nos pueden ayudar a reflexionar sobre estos eventos y a analizarlos más allá de la indignación ciudadana

Esta característica no corresponde a los de la última década, en que miembros prominentes de ambos partidos políticos principales fueron involucrados. Los más sonados fueron el del “descalabro” del Banco Anglo Costarricense (1994), el de las irregularidades crediticias en el Banco Nacional de Costa Rica (1994) y en el Banco Internacional de Costa Rica, BICSA, en 1995, el caso del Departamento de Aviación Civil (1996) y el del Tajo don Jaime (1996). A su vez, la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) se inauguró con la denuncia de las irregularidades detectadas en la gestión del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) durante el gobierno precedente de José María Figueres Olsen (1994-1998). Después de una pausa, en el 2003 hubo un escándalo sobre el financiamiento privado a los partidos políticos en la campaña electoral del 2001-2002, seguido en el 2004 por los casos “Fischel-Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)” y “Alcatel-Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)”.

legítima, como fenómenos sociales complejos y dignos de la mayor atención en nuestros días.

LA CORRUPCIÓN DE LAS ÉLITES POLÍTICAS COMO TEMA PÚBLICO: NOCIONES DE SENTIDO COMÚN

“Corrupción” es un término fuertemente cargado con elementos valorativos. Tiene que ver con descomposición, putrefacción y enfermedad. Algo que alguna vez fue bueno, se echó a perder. Como sustrato a la noción de corrupción política subyacen imágenes de una política que fue “buena” o de unos políticos que fueron “buenos” y que ya no lo son (Philp, 1997, 29).

No obstante, estas imágenes poseen referentes diversos de lo que en el pasado fue bueno. Más importante para nuestros propósitos, hay criterios diferentes para definir los males del presente: a veces son morales, a veces legales, a veces combinan a ambos. En una sociedad moderna, en la cual coexisten diferentes concepciones éticas, hay diferentes definiciones y parámetros para definir la corrupción política. Los debates que se organizaron en la Universidad de Costa Rica durante la divulgación de los escándalos a finales del año 2004 permiten ilustrar este punto. Hubo definiciones tan diversas como: “el funcionario que no trabaja a conciencia”, “quienes aprovechan su puesto para enriquecimiento privado”, “los funcionarios que no alcanzan los objetivos que se trazó la dependencia gubernamental en la que trabajan”, “los funcionarios que usan sus influencias para dar y obtener favores y beneficios”. Estas definiciones apuntan a criterios sobre todo morales. En la primera subyace un criterio de dedicación; en la segunda, de honradez y uso de la posición de poder; en la tercera, uno de eficiencia y eficacia; en la cuarta, de uso y abuso del poder. De todas, únicamente la referida al enriquecimiento privado tiene una traducción al orden legal en la figura del peculado.

Esta polisemia se reflejó también en los resultados de un sondeo telefónico realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica en noviembre de 2004. Frente a la pregunta abierta “¿qué es corrupción?”, se obtuvieron las siguientes definiciones:

CUADRO 1
Concepto de corrupción

Definiciones	No.	%
Robo de dinero, desfalcos, fraudes	93	22,1
Robo y perjuicio a otros, traicionar la confianza	92	21,9
Aprovechamiento de cargos públicos	85	20,2
Actos contra la ley	49	11,7
Actos no éticos, inmorales, deshonestidad	77	18,3
Otras respuestas	14	3,3
No responde	10	2,4
Total	420	100,0

FUENTE: IIS/UCR, Sondeo telefónico sobre corrupción en élites políticas, noviembre del 2004.

Como se observa en el cuadro, cuatro respuestas fueron mencionadas, cada una de ellas, por aproximadamente una quinta parte de los entrevistados: una supone robo; otra le agrega un componente de daño a otros y de traición a la confianza; una tercera enfatiza el uso de cargos públicos para beneficio privado; y la cuarta la equipara a transgresiones morales. Menor importancia tiene una quinta respuesta que se refiere a transgresiones a la legalidad. A pesar de que podemos reconocerlas todas como parte de lo que llamamos “corrupción”, apuntan ciertamente a aspectos diferentes.

Otro elemento que aporta al carácter difuso de la noción de corrupción es que los discursos contemporáneos tienden a asociarla al comportamiento de individuos, especialmente al de aquellos que ejercen funciones públicas, en tanto que en otras épocas de la historia del pensamiento occidental tendía a asociarse más bien a la salud moral de la sociedad. Sin embargo, las anteriores definiciones subyacen en las concepciones contemporáneas en la forma de una connotación de un mal que trasciende a los individuos y toca a la colectividad. Ejemplo de lo anterior es la transferencia del malestar con los políticos –quienes son los acusados directos– hacia la política como una actividad sucia y deshonestas.

Esta diversidad de significados del término corrupción hace que sea extraordinariamente difícil llegar a definiciones que nos permitan analizar hechos sociales y procesos institucionales. A pesar de que todos creemos que sabemos de lo que estamos hablando cuando nos referimos a la corrupción, y que la definición pareciera ser obvia, una vez que nos abocamos a precisarla se nos escapan aspectos que son centrales para un concepto analítico. Debido a estas dificultades pareciera que es más fecundo abordarla como una categoría cultural (Lomnitz, 2000, 12). Como tal asume diferentes significados según los contextos y las épocas históricas, lo cual nos habla de las concepciones de lo bueno y lo malo en distintos períodos. Al inicio de la Colonia –por ejemplo– los españoles se referían a la corrupción de las almas de los indígenas americanos por sus religiones, lo cual les daba motivos para justificar y defender la catequización y los trabajos forzados en las encomiendas, entendidos estos como procesos de purificación (Lomnitz, 2000, 17).

Lomnitz sostiene además que “todos los grandes momentos de transformación social son también momentos de redefinición de la corrupción y de su importancia”, por lo que los discursos sobre la corrupción sirven para “diseñar nuevos proyectos políticos, así como explicar por qué los proyectos viejos han fracasado” (Lomnitz, 2000,

17). Este abordaje nos permite preguntarnos acerca de qué puede estar en juego en la importancia que ha asumido la corrupción en la última década en Costa Rica.

UNA HIPÓTESIS DE CARÁCTER HISTÓRICO PARA EXPLICAR EL AUMENTO DE LOS ESCÁNDALOS DE CORRUPCIÓN A FINES DEL SIGLO XX

Al inicio señalaba que los escándalos nos conmueven y atraen nuestra atención. Sin embargo, raramente nos preguntamos por qué suceden y quién los provoca. En nuestra época, esto último está claro: principalmente son los fenómenos mediáticos, en particular los televisivos. La visibilidad de este medio nos da la impresión de que estamos presenciando hechos que anteriormente estaban ocultos (lo cual contribuye a la fascinación). El medio se beneficia con una mayor audiencia. Pero además, al ser quien revela las irregularidades, contribuye a legitimarse como vigilante y garante del interés público.

Hay en curso además transformaciones de los contenidos y de las formas de hacer política que contribuyen a explicar la mayor importancia de los escándalos como herramienta de lucha entre contrincantes: el debilitamiento de los partidos y la desideologización de la política llevan a que la imagen de los políticos tenga mayor centralidad en la construcción de las significaciones y las lealtades políticas. Esta imagen, constituida por el capital simbólico de estos individuos, es vulnerable a los ataques de sus contrincantes. Para comprender entonces qué está en juego en los escándalos, Thompson propone que los veamos como “luchas por la obtención del capital simbólico” (2001, 27). El principal daño para un político es la pérdida de este capital, su principal haber en el mercado político.

En lo que respecta al contenido de estas luchas, Johnston plantea la posibilidad de estudiar la corrupción a partir de los conflictos que le dan forma al debate

público sobre el tema. Destaca en particular “los conflictos sobre las fronteras entre los roles, instituciones y recursos públicos y privados, sobre los límites entre el Estado y la sociedad, la distinción entre intereses y derechos individuales y colectivos, la distinción entre la política y la administración, así como los conflictos sobre los alcances y límites entre formas de asignación de recursos a través del mercado, de formas burocráticas y formas patrimoniales” (Johnston, 1996, 26).

Llama la atención que no solo en Costa Rica, sino que en muchas partes del mundo, se hayan incrementado notablemente los escándalos de corrupción en la década de los años noventa del siglo pasado (Lapalombara, 1994, 325), justo en el contexto de las transformaciones sociales provocadas por la ola neoliberal. Esta, como se sabe, se ha venido caracterizando por haber contribuido decisivamente a crear un clima ideológico marcadamente antiestatista y favorable al mercado, que ha conducido a la privatización de empresas del Estado y a la desregulación económica en todo el mundo.

Un tema, muy presente en los planteamientos neoliberales, es el cuestionamiento de la participación estatal en todos aquellos ámbitos en que pueda tener interés la empresa privada. Estas actividades deberían dejarse en manos de los empresarios, no de políticos y funcionarios proclives a la búsqueda de rentas (*rent seeking*). Subyace a esto una concepción de los sujetos sociales como individuos movidos por una racionalidad utilitaria orientada a la maximización de beneficios. Empresarios y funcionarios públicos tienen entonces los mismos móviles de obtener el mayor beneficio: unos alcanzan sus utilidades legítimamente a través de las ganancias de sus empresas; en los otros, siempre está presente el riesgo de que traten de obtenerlas a través del uso ilegal o ilegítimo de su puesto. Más allá del discurso, esta concepción utilitaria de los individuos podría incluso servir para que los políticos puedan justificar el uso de su posición de poder para obtener beneficios.

En términos sociales, en el centro de las creencias del movimiento neoliberal de fines del siglo XX está precisamente la convicción de la conveniencia de redefinir las fronteras entre el Estado y el mercado para permitirle un lugar más prominente a este en la asignación social de los recursos. Es en esta clave que habría que leer los escándalos de corrupción de los últimos años. Quisiera proponer que los casos que se han presentado en distintos países expresan las diferencias de los conflictos que se presentan en torno a este eje Estado-mercado. En Estados Unidos, donde el proceso de desregulación avanzó notablemente, los casos más sonados estuvieron referidos a abusos en el ámbito de las corporaciones. En nuestro caso, por el contrario, donde los planes de privatización y desregulación han encontrado importantes obstáculos y resistencias sociales, las denuncias se dirigen contra los “políticos”.

“LOS POLÍTICOS SON LOS RESPONSABLES DE LA CORRUPCIÓN”

Si examinamos los escándalos de corrupción que se han registrado en Costa Rica en la presente década vemos que tienen en común que sus protagonistas son siempre políticos. Los escándalos que se ventilaron de 1994 a 1998 tuvieron todos como sus figuras principales a funcionarios o directores de instituciones estatales cuyo nombramiento era de origen político. Las acusaciones tenían que ver con haberse apropiado de fondos públicos o de haber utilizado su posición dentro de la institucionalidad del Estado para obtener beneficios personales.

El escándalo del 2003 relativo al financiamiento privado a los partidos políticos estuvo vinculado a la corrupción en la maquinaria electoral y colocó en el centro de las acusaciones a los partidos, especialmente al candidato ganador de las elecciones y a su equipo de confianza. A pesar de que esta responsabilidad era

compartida con las empresas y los gobiernos extranjeros que con sus contribuciones violaron la legislación nacional sobre financiamiento a los partidos, el público culpabilizó principalmente a los políticos.

Los escándalos del 2004 estuvieron nuevamente vinculados a la administración pública. Sin embargo, a diferencia de los que sucedieron en la década anterior, el foco estuvo puesto en tres ex presidentes de los gobiernos inmediatamente anteriores al que estaba vigente en ese momento, lo cual estableció una diferencia cualitativa con los escándalos precedentes, debido, en primer lugar, a la carga simbólica asociada a la primera magistratura de la República. El ver a ex presidentes esposados o en un vehículo del Poder Judicial habitualmente destinado para trasladar a otro tipo de delinquentes, supuso una inversión del orden simbólico en el que está organizado el prestigio social y el honor, cuyos efectos políticos solo podemos intuir y de los cuales conocemos poco. En segundo lugar, en términos más racionales, los ciudadanos sienten con los presidentes, más que con cualquiera otra figura pública, un vínculo fiduciario: ellos (o una mayoría de ellos) votaron por ese conciudadano que les pidió el voto.

En resumen, en todos los casos los individuos que fueron responsabilizados de los actos de corrupción por los medios, eran miembros de las élites políticas y estaban involucrados en ambos partidos políticos del sistema bipartidista de esos años. Esto a pesar de que en los intercambios corruptos el agente público establece un vínculo con un corruptor privado (Della Porta y Vannucci, 1999, 20) y de que los casos costarricenses no fueron en este sentido una excepción. No obstante, las denuncias de los medios no dieron igual importancia a las transgresiones de estos últimos.

Es necesario hacer una precisión adicional. A pesar de que los escándalos mediáticos nos dejan la impresión de que “los políticos (en general) son los responsables”, en términos institucionales la mayor parte de las denuncias está referida a las decisiones que toma una

pequeña minoría de ellos, específicamente las cúpulas de algunas instituciones autónomas, en particular las de aquellas que tienen mayores recursos propios (bancos estatales, el Instituto Costarricense de Electricidad y la Caja Costarricense del Seguro Social). Estas instituciones, a partir de la Ley 4 646 de 1970, se rigen por juntas directivas de nombramiento discrecional del Consejo de Gobierno y del partido que obtuvo el segundo lugar en las elecciones anteriores³. Para las instituciones autónomas no bancarias, rige además la Ley de Presidencias Ejecutivas, No. 5 507 de 1974, la cual dicta que estas instituciones son regidas por un jerarca de nombramiento del Consejo de Gobierno, mediante el cual se establece un vínculo directo entre la presidencia de la República y la principal autoridad a cargo de la gestión en esas instituciones⁴.

En una investigación sobre el caso del Banco Anglo Costarricense (Raventós, Flores y Gutiérrez, 2003) encontramos que estas leyes de principios de la década de 1970 crearon de hecho reglas de distribución del poder dentro de estas instituciones, lo que ha favorecido los vínculos

3 Con la excepción de la Caja Costarricense del Seguro Social, que fue creada en 1943 y conserva el mecanismo de nombramiento de directores establecido en su ley constitutiva. Se trata de una junta directiva tripartita de representantes del gobierno, los empresarios y los trabajadores.

4 Los bancos del Estado quedaron fuera de la ley de presidencias ejecutivas. En lo administrativo son regidos por un gerente, que es designado por períodos de seis años por la junta directiva del banco. Los directores bancarios son electos por ocho años y ellos eligen al presidente del banco. Este tiene potestades más restringidas que las de los presidentes ejecutivos de las otras instituciones autónomas, porque no tiene responsabilidades de gestión.

El desfase entre los períodos de gestión de los gerentes (6 años), el de los directores (8 años) y el del gobierno de la República (4 años), ha llevado a situaciones en las cuales en la dirección de los bancos no se da una mayoría favorable al gobierno de turno, lo cual ha producido conflictos álgidos por el control de estas instituciones. En el trabajo de Raventós, Flores y Gutiérrez (2003) se detallan estos conflictos entre 1988 y 1994.

personales de lealtad y de reciprocidad entre el presidente de la República y los directores de las instituciones autónomas, así como la participación, desde una posición subordinada, del partido perdedor de las elecciones dentro del orden bipartidista. Se ha garantizado de esta manera la permanencia en el Estado de ambos partidos, independientemente de que ganen o pierdan las elecciones, aunque en principio se propende a asegurar el predominio del partido ganador (a pesar de que en el caso de los bancos estatales han existido problemas, ver nota 4). Por otra parte, no rigen mecanismos de auditoría externa independientes de los actores nombrados por el Consejo de Gobierno y el partido de oposición, por lo que pueden haber transacciones ilegales de difícil visibilización cuando se dan situaciones en las cuales los representantes de ambos partidos se coluden.

Asimismo, como lo han mostrado los casos “Fishel-CCSS” y “Alcatel-ICE”, los vínculos entre directores de instituciones autónomas, presidentes ejecutivos, autoridades partidarias y el presidente de la República, permiten formar redes de favorecimiento privado.

LA DESLEGITIMACIÓN DE LO PÚBLICO: UNA ESTRATEGIA RIESGOSA

El ataque frontal contra lo público podría poner en peligro la estabilidad del orden social neoliberal. Los escándalos, en lugar de concentrarse en las fallas concretas del diseño institucional y en la promoción de juicios a los responsables, han desarrollado un discurso moral antipolítico.

De igual manera, la propuesta de debilitar y de reducir las funciones del Estado, y la retórica contraria a la producción de bienes públicos desde este, podría estar minando su legitimidad. Desde Polanyi (1944), distintos autores han mostrado la necesidad que tiene el mercado de un orden estatal capaz de regular la vida social y los mercados mismos. La institución “mercado”

presupone y necesita de la existencia de una delimitación de dos esferas sociales diferenciadas: una pública y una privada. Según plantea Arrow en un importante artículo, la economía de mercado requiere que esa esfera pública esté al margen de la lógica mercantil: "El curso de la ley no puede ser visto como sujeto al sistema de precios. Los jueces y la policía pueden ser funcionarios pagados, pero el sistema mismo desaparecería si en cada ocasión fueran a vender sus servicios y decisiones. Por tanto, la definición de los derechos de propiedad, basados en un sistema de precios, depende precisamente de la falta de universalidad de la propiedad privada y el sistema de precios" (1972, 357).

Sin un ámbito que regule la economía de mercado, esta no puede mantener su estabilidad. Supone entonces también un interés público en nombre del cual deben actuar el funcionario público y el político. Esta necesidad entra en conflicto con la perspectiva de que toda acción social proviene de individuos calculadores que a cada paso buscan maximizar sus ganancias, que no deja espacio para la acción pública. Para ello es necesario criticar la perspectiva neoliberal y postular que hay otros intereses y motivaciones que mueven a los actores sociales.

¿Y LA LEGITIMIDAD DE LA POLÍTICA Y DE LA DEMOCRACIA?

Más allá de la legitimidad del Estado y de lo público, la corrupción pone en entredicho la legitimidad de los políticos y de la política. Y en particular, la democracia como régimen no puede existir sin actividad política que permita la representación y el construir los proyectos colectivos. En este sentido, al debilitar el vínculo fiduciario entre políticos y ciudadanos, la corrupción debilita a la democracia. No obstante, no son necesariamente las denuncias de corrupción las que erosionan la credibilidad. En aquellos casos en que

las denuncias han sido retomadas con prontitud por el poder judicial y que los responsables son condenados, más bien aumenta la confianza de los ciudadanos en la institucionalidad (Corporación Latinobarómetro, 2005, 25). Por el contrario, cuando no se investiga, o los responsables no son juzgados, o los tribunales no hacen justicia, hay un deterioro de la confianza en la institucionalidad y en el régimen mismo.

Las diferencias de temporalidad entre los escándalos mediáticos y los procesos judiciales agregan un factor de tensión con respecto a la credibilidad ciudadana. Los escándalos normalmente tienen una duración reducida de días y cuanto mucho, de semanas, en tanto que los procesos judiciales duran años. Este desfase crea la impresión de que los hechos denunciados van a quedar impunes, aunque finalmente los juicios se lleven a cabo.

¿ES LA CORRUPCIÓN SOLAMENTE UNA ESTRATEGIA DISCURSIVA O HA HABIDO UN AUMENTO EN LAS TRANSACCIONES CORRUPTAS?

Esta pregunta no tiene una respuesta fácil, en la medida en que la posibilidad de investigar las prácticas corruptas está muy asociada a su visibilidad y a lo que se define como tal, por lo que es extraordinariamente difícil (o tal vez imposible) realizar estudios longitudinales. Puede ser, por ejemplo, que la práctica de las transnacionales de pagar “premios” a las altas autoridades a cambio de la adjudicación de contratos públicos, haya existido desde hace mucho tiempo, con lo cual su denuncia en el último año no haría referencia a nada nuevo. Sin embargo, por el carácter necesariamente secreto de estas prácticas es muy difícil que alguien reconozca haberlas realizado si no fueron descubiertas.

También puede ser que haya aumentado la corrupción en este período, asociada precisamente a la ausencia de interés de los políticos por el Estado y

por lo público, teniéndose en consideración que se ha tratado de políticos de orientación neoliberal que son quienes han gobernado a Costa Rica en la última década. Es irónico subrayar que son precisamente los presidentes menos estatistas, más proclives a los cambios neoliberales, quienes han sido acusados en los recientes escándalos de corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

ARROW, Kenneth J.

1972 "Gifts and exchanges", en *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 1, No. 4, Summer, pp. 343-362.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO

2005 *Informe Latinobarómetro 2005* [en línea]. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Anual. <http://www.latinobarometro.org>

DELLA PORTA, Donatella y VANNUCCI, Alberto

1999 *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Aldine de Gruyter.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

2004 *Sondeo sobre corrupción de las élites políticas costarricenses: la ciudadanía valora positivamente las acciones contra la corrupción* [en línea]. San José: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. <http://www.iis.ucr.ac.cr>

JOHNSTON, Michael

1996 "The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption", en *International Social Science Journal*, No. 149, pp. 321-335.

LAPALOMBARA, Joseph

- 1994 "Structural and Institutional Aspects of Corruption", en *Social Research*, Vol. 61, No.2, Summer, pp. 325-350.

LOMNITZ, Claudio

- 2000 "Introducción", en Claudio Lomnitz (Coordinador), *Vicios públicos y virtudes privadas: la corrupción en México*. México: Grupo Editor Miguel Angel Porrúa, pp. 11-32.

PHILP, Mark

- 1997 "Defining political corruption", en Paul Heywood (Editor), *Political Corruption*. Oxford: Blackwell Publishers.

POLANYI, Karl

- 1944 *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

RAVENTÓS, Ciska, FLORES, Mercedes y GUTIÉRREZ, Ana Lucía

- 2003 *El descalabro financiero del Banco Anglo Costarricense: Proyectos y contraproyectos personales y sociales en tiempos de ajuste (Informe de investigación inédito)*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

THOMPSON, John D.

- 2001 *El escándalo político: poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

- 2005 *The Global Corruption Report 2005. Special Focus: Corruption in Construction and Post-conflict Reconstruction* [en línea]. Berlín, Alemania:

- Transparency International. Anual. <http://www.transparency.org>
- 2004 *The Global corruption report 2004. Special Focus: Political Corruption* [en línea]. Berlín, Alemania: Transparency International. Anual. <http://www.transparency.org>
- VILLASUSO, Juan Manuel, ROJAS, Cristina y ARROYO, Marcos
- 2003 *Corrupción en Costa Rica: Análisis, discusión y propuesta de acción*. San José: Fundación Friedrich Ebert.

DOCUMENTOS

ASAMBLEA LEGISLATIVA

- Ley 4 646 que define el nombramiento de los directores de las instituciones autónoma*, del 20 de octubre de 1970.
- Ley 5 507 de creación de las presidencias ejecutivas de las instituciones autónomas*, del 19 de abril de 1974.

ÉTICA, POLÍTICA Y SOCIEDAD

Gerardo Mora Burgos

RELACIÓN ENTRE ÉTICA Y POLÍTICA

En medio de la profunda crisis que abarca hoy día a casi todas las instituciones y actividades humanas, y como al igual que en todas las cuestiones que atañen a los fundamentos últimos del obrar humano, en este caso también existe una polémica importante en torno a las relaciones entre ética, derecho y política, en la cual las posiciones varían desde aquellas que consideran que son ámbitos absolutamente separados hasta las que las visualizan como esferas inseparables.

Según Francisco Laporta (cf. Fernández, 1998), podemos relacionar los problemas centrales con algunos pensadores modernos, de modo que estas relaciones pueden esquematizarse de la siguiente manera:

- La separación entre la ética y lo político-jurídico es conocida como “el problema Maquiavelo”, el cual, según la interpretación tradicional que no necesariamente compartimos, propone que las acciones políticas son instrumentales y sirven a los objetivos de garantizar la estabilidad del sistema, la seguridad exterior y el acceso al poder o la permanencia en él. Por consiguiente, la ética es ajena a las acciones políticas por cuanto se trata de lograr tales objetivos mediante acciones y decisiones con una lógica ajena a la moral (cf. Fernández, 1997).

- La distinción entre ética privada y ética pública es conocida como “el problema Mill”, el cual implica una tajante separación entre las acciones públicas y la vida privada.
- La opción entre una “ética de la intención” y una “ética de la responsabilidad” es conocido como “el problema Weber”, el cual penetra en el corazón de la problemática pues atiende a la cuestión de los criterios y valores que presiden la acción política conforme a lo cual esta puede ser enjuiciada moralmente (cf. Jonas, 1995, 367).

Para tratar la problemática, Max Weber diferencia entre una “ética de la intención” y una “ética de la responsabilidad”. La ética de la responsabilidad consiste en el actuar pensando en las consecuencias de nuestras acciones y decisiones. Este posicionamiento, del que es partidario Weber en oposición a una ética de la intención, vuelve a traer la cuestión de que todos los medios pueden justificarse con miras a los resultados que se quieren obtener. En principio podemos señalar que el prever las consecuencias de la acción pública es internamente contradictorio con la tradición liberal a la que esta posición pertenece. El liberalismo sostiene que lo óptimo es la no intervención en la vida social porque ello produce necesariamente un orden espontáneo superior, en virtud de la astucia misteriosa de una “mano invisible”. Este optimismo decimonónico no solo carece de fundamento a la luz de lo que sucede en las sociedades reales, sino que es intrínsecamente incoherente. En efecto, si las intromisiones públicas tienen eventuales efectos perversos o no queridos sobre el orden social, no se advierte por qué las omisiones –que en definitiva son otra forma de accionar– no van a tenerlos.

Por otra parte, la ética de la responsabilidad no solo puede verse frente a la sospecha de ser poco ética sino también ante la paradoja de ser poco responsable.

La concepción ética de la política se sustenta en principios que orientan consecuentemente nuestras acciones; lo contrario es la política pragmática, basada en criterios cortoplacistas, al servicio de intereses parciales y la pura conveniencia egoísta, esto es: el embelesamiento y la vanidad del poder, su búsqueda y disfrute como un fin en sí mismo, el más crudo maquiavelismo político.

Consideramos que la ética de la responsabilidad es una propuesta (o, si se le toma como pauta, una doctrina) que tiene sus riesgos. Tomar los resultados como criterio para validar o no una acción, puede conducir al extremo de suponer que cualquier medio está justificado por un fin considerado como superior. La ética pura de la responsabilidad, carente de convicciones, resulta así desaconsejable, porque se transforma al cabo en un puro cálculo de consecuencias, en una pragmática inmoral.

La ética de la intención señala que la acción debe estar siempre de acuerdo con una máxima moral y la crítica más podría ser que dicho principio le daría cierta rigidez a la acción. Sin embargo, sostener esta posición no implica necesariamente un catálogo inalterable de principios sino que se trata de una convicción crítica y racional que permite la modificación histórica de esos principios. Posibilita además, en oposición al concepto de racionalidad teleológica (instrumental o estratégica) orientada al éxito, un concepto de racionalidad comunicativa que al decir de Jürgen Habermas está orientada al entendimiento (*verständigung*) (Habermas, 1989, 499), lo que implica un concepto de racionalidad más amplio que enlaza con la vieja idea de *logos*.

Habermas considera la racionalidad estratégica (Habermas, 1989, 483) y la racionalidad comunicativa (Habermas, 1989, 493) como dos tipos de racionalidad que, desde la perspectiva del propio actor, representan una alternativa; los participantes en la interacción deben elegir, aunque intuitivamente, entre una racionalidad orientada al éxito y una racionalidad orientada a la comprensión o entendimiento.

La racionalidad instrumental o estratégica significa el cálculo del éxito, es generalmente de naturaleza utilitaria, es decir, se da por supuesto que el actor elige y calcula los medios y fines en función de la máxima utilidad (modelo maximizador) o por la máxima utilidad esperada.

En la racionalidad comunicativa, las acciones de los actores participantes no quedan coordinadas a través de cálculos egocéntricos de intereses sino a través del entendimiento. En la acción comunicativa los agentes no se orientan primariamente por o hacia su propio éxito, sino por o hacia el entendimiento, que es de por sí un valor moral de la más alta significación (cf. Fernández, 1998).

Sin embargo, la propuesta habermasiana no está tampoco exenta de problemas, los cuales podemos analizarlos a la luz de las mismas características que su autor consigna como definitorias del consenso utópico y de la ética que lo promueve, a saber: que esta debe ser deontológica, cognitivista, formalista y universalista (cf. Habermas, 1991, 100-102).

Aunque en general todas las éticas son deontológicas, al menos en un sentido que podríamos llamar genérico o *débil*, es decir, en el sentido en que se ocupan de la valoración de la realidad o del carácter prescriptivo de nuestros juicios, cuando Habermas nos habla de la propiedad deontológica de la ética o del consenso, lo hace en un sentido que debemos llamar *fuerte*, es decir, como una propiedad que se opone a la realidad empírica y que establece, por tanto, una relación estricta de exclusión entre ser y deber-ser. Es más, justamente este carácter excluyente de la relación es el que permite establecer la obligatoriedad del consenso moral. Pero eso significa entonces que la norma moral nos coloca en la paradójica situación de obligarnos a distorsionar el deber-ser al exigirnos convertirlo en mero ser, ya que desvirtuamos de ese modo su pureza. El deber-ser reposa sobre una estructura lógica tal que puede simultáneamente ordenarnos y prohibirnos

su realización; la pureza normativa del deber-ser y la imposibilidad de su puesta en práctica no son más que las dos caras de una misma moneda.

Por otra parte, el hecho de que la ética o el consenso deban ser *cognitivos o cognitivistas* significa que deben ser asimilables al discurso veritativo. Asimilar el discurso moral al discurso científico tiene por finalidad introducir en la ética un tipo de razonamiento claramente discriminatorio que garantice la aceptabilidad o la no-aceptabilidad de las pretensiones de validez. Por eso es tan importante para Habermas seguir una estrategia de fundamentación pragmática en la que el peso recaiga sobre una teoría de la argumentación. Pero, al proceder de ese modo, nos vemos en la paradójica situación de tener que introducir también criterios de apodicticidad y de eliminación del error en la ética. Quien no acepta el procedimiento de fundamentación, se contradice. Quien discrepa sobre las condiciones del lenguaje moral, comete un error. Es demasiado lógico lo que pasa a ser considerado ético, y es demasiado lo que queda así excluido de la ética.

Seguidamente, el consenso debe ser *formalista* en el sentido en que concibe a los interlocutores del contrato o del diálogo como sujetos desarraigados y porque evita deliberadamente pronunciarse sobre los asuntos concernientes a la valoración de la vida. Es a este respecto que se han hecho notar con más fuerza las paradojas del modelo utópico. En resumen, las dificultades son de tres tipos: un consenso de esa naturaleza es teóricamente inconsistente, prácticamente inservible y políticamente encubridor. Es *teóricamente inconsistente* porque incurre en una petición de principio o en una argumentación circular, es decir, porque solo logra asegurar el proceso de fundamentación al que aspira, o bien postulando la vigencia previa de ciertos principios normativos, o bien atribuyéndole a los sujetos dialogantes la voluntad de concertar que ellos tendrían en realidad que producir precisamente por medio del diálogo. Es *prácticamente inservible* porque la única

norma que el modelo llega a producir es una especie de supernorma, que nos dice qué requisitos de aceptabilidad debe satisfacer cualquier norma, pero no nos puede decir qué contenido debería tener dicha norma, ni qué finalidad, ni qué sentido. Y es *políticamente encubridor* porque al definir a los individuos como participantes ideales de un acuerdo originario, corre el peligro de legitimar implícitamente las condiciones reales en que viven tales individuos, que son condiciones de desigualdad, excluyentes, o acaso no permite tematizar el desencuentro, tan conocido por nosotros, entre la legalidad y la realidad.

Finalmente, la pretensión *universalista* del consenso se enfrenta a una dificultad muy simple, pero no por ello fácil de resolver, que consiste en atribuirle validez suprahistórica a una representación moral surgida históricamente. No decimos que no se entienda la intención que anima a este universalismo o el papel que puede tocarle jugar en el contexto internacional – pensemos, si no, en el papel que desempeña la defensa de los derechos humanos –, pero ni la intención, ni la funcionalidad política, son suficientes para evitar la paradoja mencionada (cf. Giusti, 2001).

¿CRISIS EN LA POLÍTICA?

El descrédito de la política y de sus actores es un fenómeno universal del que, por cierto, Costa Rica no escapa. Habitualmente se asocia el descrédito con la ocurrencia relativamente frecuente de escándalos que comprometen en hechos de corrupción a políticos y a agentes de los Estados. Pero la verdad es que los enjuiciamientos colectivos hacia la política abarcan aspectos más amplios. Existe una evidente – aunque no siempre consciente – interrogación del papel y de la funcionalidad de la política y de los políticos que deriva en una crítica ética, toda vez que alude al imaginario social acerca del *deber ser* de la política.

Este último elemento cobra relevancia para efectos de analizar las razones de la extrema desconfianza ética hacia la política que subyace en la cultura masiva contemporánea. La corrupción, el aprovechamiento personal de los cargos públicos, etc. son situaciones que han acompañado a la política en nuestra historia lejana y cercana.

No obstante, el nivel de desprestigio ético que ha alcanzado esa actividad en el presente es bastante más elevado que en periodos precedentes. Obviamente, la política siempre ha estado sujeta a críticas morales, pero no con la profundidad, extensión y la frecuencia de hoy. Por lo menos, en el pasado, ciertos personajes o sucesos políticos eran social y éticamente valorados, lo que compensaba, en parte, los juicios negativos y evitaba la generalización casi absoluta del desprestigio que hoy aqueja a la política.

El alto y masificado descrédito ético de la política tiende a ser explicado por la creciente articulación de los negocios privados con la esfera de lo público y por la concentración de enormes poderes en manos de grandes corporaciones económicas, cuestiones ambas que operan en el sentido de objetivizar mayores condiciones para la corrupción política. A su vez, la globalización e instantaneidad de la información, gracias a los modernos sistemas comunicacionales, hacen posible que las sociedades accedan a un mejor y superior conocimiento de las situaciones de corrupción.

Sin duda que tales realidades participan en las percepciones masivas sobre la falta de ética de la política contemporánea. Pero no explican, al menos suficientemente, los cuestionamientos éticos más profundos hacia la política y que se refieren a su funcionalidad y a su *deber ser*.

Es en esta dimensión de las apreciaciones y críticas donde surge un conflicto entre los parámetros tradicionales empleados para juzgar la política y los nuevos entornos en los que esta se desenvuelve. Dos de estos cambios son los más notables y destacables (cf. Cortés, 2002).

1. La cultura masiva ha construido una visión de la política principalmente a partir de los relatos que la historiografía (oficial o informal) hace de grandes acontecimientos o procesos políticos. En esos relatos, los hechos y personajes políticos están habitualmente rodeados de cierta aura heroica y evaluados como de gran trascendencia histórica. Visión que se potencia tanto más habida cuenta de que los relatos históricos más conocidos son aquellos más cercanos al presente, los que con mayor intensidad participaron en la configuración de los tiempos modernos. Así, en la cultura masiva, la política y los políticos –según las narraciones historiográficas– aparecen estimulados y ordenados por pugnas y confrontaciones que concluyen en obras que se perpetúan en el tiempo. Es decir, se asocia la política, por ejemplo, a la conformación de imperios o Estados nacionales, a descolonizaciones, a rupturas oligárquicas, a revoluciones o reformas sociales, a edificación de sociedades libres y democráticas, etc. Y todo lo cual, en la mayoría de los casos, estuvo acompañado de guerras regionales, nacionales o civiles, de liderazgos carismáticos conduciendo movimientos multitudinarios, de aventuras y sacrificios personales, de mártires deificados, etc.

Si algo caracteriza a la política contemporánea es el fin de la política de objetivos de irrupción, dramáticos y requeridos de conductas excepcionales y, por ende, el fin también del político-héroe. El político contemporáneo carece de la posibilidad de gozar, como antaño, de la admiración y del respeto público por el solo ejercicio de sus funciones, puesto que estas no demandan ni de los heroísmos, ni de los riesgos, ni de los sacrificios de otrora.

De alguna manera, esta modificación no está enteramente asumida por la cultura social, de suerte que genera en la sociedad una crítica moral sobre la base de los rasgos éticos que la cultura masiva le asigna al político y a la política del pretérito.

Todo lo anterior puede decirse de manera muy resumida: en la cultura masiva hay una interrogación ética originaria hacia el político, por cuanto considera que adquiere poder –con lo cual detenta superioridad– sin esfuerzos éticos excepcionales como los que hacían los políticos de la narración historiográfica.

2. El término de la bipolaridad, de la pugna catastrofista entre capitalismo y socialismo, de la inexistencia de enemistades políticas *bélicas*, torna, comparativamente con el pasado, cada vez menos viable la justificación de hechos reñidos con la ética por “razones de Estado”. El viejo dilema planteado por Max Weber entre “ética de la responsabilidad” y “ética de la intención”, ha ido resolviéndose socialmente a favor de la última. Las sociedades están menos dispuestas a aceptar la violación de normas éticas en virtud del “interés superior del Estado”, y con tanto más énfasis puesto que tal tipo de interés fue tradicionalmente identificado por la cultura masiva como referido casi exclusivamente a la seguridad y pervivencia del Estado-nación.

¿Está la sociedad en condiciones de juzgar y controlar adecuadamente la ética en política? Los dos puntos anteriores serían indicativos de limitaciones en tal sentido, pero hay otros que también apuntan en la misma dirección.

En primer lugar, pese a diferencias de opinión al respecto, lo cierto es que la propia sociedad moderna enfrenta crisis de valores de alta complejidad, toda vez que sus causas atañen a tres procesos simultáneos y articulados:

1. Primero, a cambios conductuales en virtud de las readecuaciones que impone la vida moderna; a debilitamientos de estructuras o instituciones que tradicionalmente culturizaban y orientaban éticamente a

la sociedad, y a la continua emergencia de nuevos fenómenos que indagan la vigencia de valores ancestrales. Es decir, las sociedades modernas, y en lo que a ellas mismas compete, se encuentran en un período de imprecisiones o incertidumbres éticas. Tanto Weber como Habermas han dedicado amplios análisis a este proceso que podríamos denominar en algunos sentidos “racionalización” o “modernización” (Habermas, 1974, 160; 1976, 18, 158 y 278; 1983, 19, 146 y 251; 1984, 66).

2. En segundo lugar, la moralidad colectiva, en tanto parte de la cultura occidental, tiene su origen en las tradiciones filosóficas y religiosas greco-judeo-cristianas, lo que implica que en sus matrices esenciales se encuentran fuertes sustratos metafísicos y teológicos. El carácter fundamentalmente secular de la política, especialmente de su práctica, ha sido eterno motivo de conflictos entre esta y la que predomina en las civilizaciones culturalmente cristianas. Con el advenimiento y consolidación del capitalismo moderno y global, tal conflictividad tiende a extremarse, no solo porque la política está impelida a una todavía mayor secularización, sino también porque, en general, las relaciones sociales sobre las que opera la política también se establecen sobre marcos cada vez más secularizados y crecientemente distantes de las idealidades éticas de la cultura occidental. Dicho brevemente, con la modernidad la moral social tradicional va perdiendo *racionalidad instrumental* a la hora de juzgar la actividad política, la cual es forzada, por la propia dinámica social moderna, a ser más secular, más *racionalmente instrumental* (Habermas, 1974, 160; 1976, 18, 158 y 278).
3. Y en tercer lugar, la modernidad y la globalización hacen que la política y, especialmente, sus procesos de tomas de decisiones, acrecienten sus caracteres

técnicos. La mayor tecnificación, a su vez, conlleva a que la política y sus instancias devengan en una suerte de *subestructura especializada*. Este fenómeno produce un primer efecto, bastante estudiado y conocido: la tendencia a un distanciamiento más empírico entre sociedad y política. Y ello por dos causas: a) porque a la sociedad se le vuelve más difícil acceder a la comprensión técnica de los procesos políticos; y b) porque la tecnificación de esos procesos, genera mecánicas renuentes o francamente contrarias a la participación ciudadana. Es evidente que en las sociedades modernas existe una tensión entre calidad de la política y la representatividad social (Habermas, 1974, 76-84; 1984, 84-91).

Pero este mismo fenómeno implica también que la superior profesionalización que adquiere la política y sus procesos genera códigos conductuales específicos –que en tanto tales se ligan a la ética–, esto es, intrínsecos a esa condición de *subestructura especializada* y, por consiguiente, desconocidos por la sociedad masiva.

Resumiendo: la política está sometida a un extendido y profundo desprestigio ético. Si bien las sociedades disponen de razones tangibles para enjuiciar la falta de ética en conductas de la política moderna, muchas de sus críticas merecen reparos:

- En general, no tienen en cuenta los estremecimientos ético-culturales que aquejan a las propias sociedades como conjunto.
- Algunos de los parámetros que se usan para medir la ética en la política actual son extemporáneos.
- Las sociedades capitalistas modernas y globalizadas tienden a crear conductas crecientemente secularizadas que no coinciden con la idealidad fundante de la ética colectiva en las civilizaciones cristianas. No obstante, a la política se la juzga desde preceptos surgidos de

esa idealidad fundante y simultáneamente se le demanda que actúe prácticamente en virtud de requerimientos que emanan de las conductas sociales más secularizadas.

- La tecnificación y profesionalización de la política contemporánea son acompañadas de ciertos códigos éticos internos y, normalmente, ignorados por la ciudadanía, lo que establece, de hecho, algún grado de paralelismo entre las mediciones éticas del ciudadano común y las que evalúa el actor político.

Para avanzar en los análisis sobre estos desencuentros entre la política y las apreciaciones sociales sobre la ética política es menester incorporarlos a las viejas reflexiones sobre la permanente tensión o conflictividad entre ética y política.

Puestos en ese cuadro analítico, se percibe una primera conclusión paradójal que, por lo demás, debería ser punto de partida para tratar estos temas: tanto la política como la ética están sujetas a crisis particularmente agudas y por las mismas causas. En efecto, tanto la una como la otra son refractarias a los cambios, por el simple hecho de que sus funcionalidades tienen que ver con la mantención y perpetuación de conductas socialmente ordenadas. Funcionalidad que, a su vez, las fuerza a una estructuración rígida de pensamientos y lógicas que les impide o dificulta asimilar modificaciones sin riesgos de significativas rupturas.

La resistencia consuetudinaria de la ética y la política a las transformaciones endógenas ha llegado a niveles históricamente excepcionales en el estadio actual de la modernidad, por cuanto, pese a que los cambios en casi todo el resto de las esferas sociales y culturales interrogan sus roles ancestrales, ambas perviven con escasísimas modificaciones relevantes.

En efecto, ética y política han tenido como misiones, monopolizadas en cuerpos orgánicos, entregar certezas normativas, conductuales, rectoras para la vida social

e individual. Pero las nuevas sociedades emergentes y ya consolidadas anuncian caracterizarse por lo volátil y heterogéneo, por las incertidumbres y las atomizaciones de las antiguas estructuras. En tal sentido, los espacios para la ética y la política, con sus misiones y organizaciones tradicionales, no solo son menores sino cualitativamente distintos. Por cierto que un desafío de esa envergadura tiene una connotación crítica tan profunda y radical que las instancias que concentran de preferencia esas funciones ni siquiera han entrado seriamente en el tema, han optado por resistirlo.

La duda que asalta es si no son esas resistencias, precisamente, las que impiden la superación de los síntomas de crisis que cruzan a la ética social y a la ética política (cf. Cortés, 2002).

CONSTRUCCIÓN DE LO PÚBLICO

Más concretamente, no podemos ignorar uno de los debates regionales en el que podemos hallar algunas de las claves correctivas para los problemas más relevantes que nos plantea la ética política contemporánea: el de la construcción de lo público. Debate que en nuestras circunstancias debemos enmarcar frente a las amenazas de lo privado, así como también en cuanto a su propia definición.

En el debate sobre lo público y lo privado se ha tendido a caer en la idea de que lo público es por sí mismo un espacio desiderativo, y que por contraste lo privado es menos deseable, y por esto es necesario hacer mucho énfasis en esta relación. Frecuentemente olvidamos el necesario equilibrio que debe prevalecer entre ambos espacios, particularmente porque en nuestras sociedades se tiende a privilegiar lo privado en detrimento de lo público. De hecho ha habido sociedades y subsisten ideologías que los exaltan, con regímenes dictatoriales y totalitarios en los que la primacía y glorificación de lo público se traducen en una subvaloración de lo privado,

lo que se expresa a su vez en la negación de derechos individuales elementales. Algunas versiones del marxismo, al hacer énfasis en una concepción hipersocializada de los seres humanos, han dado carburante a prácticas de esa naturaleza.

Como lo ha señalado Garay: “[...] al igual que es errado establecer una dicotomía irrestricta entre lo público y lo privado, resulta no solo equivocado sino contraproducente imponer una *primacía absolutista*, unilateral, excluyente e inconsulta de lo público sobre lo privado. La legitimación social de lo público “es un proceso societal [sic], que parte de la propia esfera de la intimidad y de la capacidad del individuo para reflexionar sobre sus propios asuntos particulares, y para dilucidar y cuestionar críticamente las relaciones y condicionantes existentes entre estos y los intereses de la colectividad. El enriquecimiento y legitimación *de lo público* en una democracia requiere de la preservación y perfeccionamiento de la esfera de la intimidad como un espacio esencial en el proceso de formación y desarrollo del ciudadano reflexivo y deliberante. Esta es una expresión precisamente de las relaciones de cosu-peditación y codeterminación mutuas entre lo público y lo privado, de su inseparabilidad y de su interacción íntima como proceso social” (Garay, 2000).

Adicionalmente, una primacía de lo privado se traduciría en un quiebre de la democracia y por ende en una mayor e incontrolada dominación por parte de los poderosos y privilegiados. La preponderancia de lo privado tan añorada por algunos sectores sociales deviene sin duda en nuestra sociedad en actos de corrupción que se pretenden ocultar a la mirada crítica de lo público. Una de las dimensiones más importantes que asume el debate sobre lo público y lo privado es el proceso por el cual elementos que tradicionalmente pertenecían al mundo de lo privado tienden a convertirse en objetos de debate en lo público, en la medida en que su significación creciente los construye como claves en el funcionamiento del orden social (Salazar, 2004,

27-34). Es el caso del desarrollo de identidades específicas que reclaman derechos y ejercicios de poder. El feminismo, los movimientos de juventud, étnicos, religiosos o de preferencias sexuales alternativas expresan el desarrollo público y político de nuevas identidades colectivas, y constituyen hoy día movimientos sociales con grados variables de eficacia y logros.

Estamos en estos ámbitos justamente ante expresiones de movimientos que al convertir en públicas sus identidades, intereses y cosmovisiones, pugnan por lograr niveles significativos de inclusión y participación, y que en este proceso tratan de lograr transformaciones más o menos fuertes del orden social, de tal manera que les de cabida.

Así como estas fuerzas y movimientos identitarios han logrado algunos niveles de inclusión en la sociedad costarricense, en el ordenamiento social se ha empezado a conquistar y a construir nuevos ámbitos en los que la inclusión y la exclusión ocupan lugares centrales en la construcción de una sociedad más democrática, justa y moderna. El hito más relevante en esta dirección es el proceso de descentralización política y administrativa, que ha creado condiciones de participación en los asuntos locales, pero que aún presenta grandes vacíos, al tiempo que ha estimulado el desarrollo de formas locales de corrupción y clientelismo.

Al lado del terreno propiamente político, la estructura social costarricense presenta rasgos que impiden el desarrollo de procesos de inclusión (cf. Rey, 2000). Tal es el caso del desarrollo de nuevas tecnologías en un mundo crecientemente globalizado, que ha significado que amplios sectores de la población queden rezagados. Más aún, el país en su conjunto experimenta atrasos sensibles frente a algunas de estas tecnologías. La telemática, particularmente, ha implicado que se creen abismos entre los costarricenses con acceso a ella y quienes no lo tienen. Paralelamente, la deserción escolar y el analfabetismo crecen a ritmos acelerados. Los nuevos procesos productivos están demandando

una fuerza de trabajo con nuevos y más altos niveles de educación y capacitación, y el acceso a estos sigue estando restringido a sectores mayoritarios de la población (cf. Camacho, 2001, 18-33).

Resumiendo, el fortalecimiento de lo público concebido participativa, inclusiva y democráticamente es una de las condiciones *sine qua non* para restablecer la relación esencial entre la ética y la política, en la que la transparencia, la justicia y la solidaridad prevalezcan sobre la corrupción, los privilegios, la exclusión y el egoísmo que coyunturalmente ganan la partida en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

APEL, Karl O. y otros

1989 *Razón, ética y política*. Barcelona: Editorial Anthropos.

BONETE, Enrique

1990 *Éticas contemporáneas*. Madrid: Editorial Tecnos.

CAMACHO GUIZADO, Álvaro

2001 "Democracia, exclusión social y construcción de lo público en Colombia", en *Nueva Sociedad*, N° 171, enero-febrero, pp. 18-33.

CAMPS, Victoria

2000 "Elementos históricos del concepto de lo público" [en línea]. *Colombia/Tercer Sector. Memorias del V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector*. http://www.colombiatercersector.org/las_memorias/lo_publico/memorias_lo_publico1.html [Consulta: el 25 de agosto de 2005].

CHUAQUI, Tomás A.

1997 "La ética política de Maquiavelo: Gloria, poder y los usos del mal", en *Ciclo de conferencias para estudiantes universitarios*. Santiago de Chile:

Centro de Estudios Públicos de la Pontificia Universidad Católica, agosto.

CORTÉS, Antonio

2002 "Sociedad y ética política" [en línea]. <http://www.asuntospublicos.org> [Consulta: el 25 de agosto de 2005].

CORTINA, Adela

1996 *Ética mínima*. Madrid: Editorial Tecnos.

DABÈNE, Olivier

2000 "El ciudadano, el Estado y lo público" [en línea]. *Colombia/Tercer Sector. Memorias del V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector*. http://www.colombiatercersector.org/las_memorias/lo_publico/memorias_lo_publico8.html [Consulta: el 25 de agosto de 2005].

FERNÁNDEZ, Anahí

1998 "Ética, política y derechos humanos. Por una ética de la convicción" [en línea]. *Revista telemática de Filosofía del Derecho*, No. 2, 1998-1999. <http://www.filosofiyderecho.com/rtfd/numero2/etuca.html> [Consulta: el 25 de agosto de 2005].

FERNÁNDEZ, Francisco

1997 "Ética y política en la obra de Antonio Gramsci" [en línea]. <http://www.escenario2.org.uy/numero7> [Consulta: el 25 de agosto de 2005].

GARAY, L.J.

2000 *Apuntes sobre la construcción de lo público en el mundo de hoy*, presentado al V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector, Cartagena, 31 de mayo de 2000.

GARCÍA, Domingo

1992 *Ética de la justicia*. Madrid: Editorial Tecnos.

GIUSTI, Miguel

- 2001 Ética, política y sociedad" [en línea]. <http://www.campus-oei.org/valores/giusti.htm> [Consulta: el 25 de agosto de 2005].

HABERMAS, Jürgen

- 2000 *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid: Editorial Trotta.
- 1999 *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- 1993 *Moralidad, ética y política*. México: Alianza Editorial.
- 1991 *Escritos sobre moralidad y eticidad*, Barcelona: Paidós
- 1989 *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid: Ediciones Cátedra
- 1985 *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Ediciones Península.
- 1984 *Técnica y ciencia como "ideología"*. Madrid: Editorial Tecnos
- 1983 *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid: Taurus Ediciones
- 1976 *Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag
- 1974 *Technik und Wissenschaft als "Ideologie"*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

JONAS, Hans

- 1995 *El principio de responsabilidad*. Barcelona: Editorial Herder.

JONGITUD ZAMORA, Jacqueline

- 2001 "Teorías éticas contemporáneas" [en línea]. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, Nº 5, 2001-2002. <http://www.filosofiyderecho.com/rtdf> [Consulta: el 25 de agosto de 2005].

KÜNG, Hans y KUSCHEL, Karl-Josef

- 1994 *Hacia una ética mundial*. Madrid: Editorial Trotta.

MACINTYRE, Alasdair

- 1992 *Tres versiones rivales de la ética*. Madrid: Ediciones Rialp.

MOCKUS, Antanas

2000 "La pregunta por lo público desde la sociedad civil" [en línea]. *Colombia/Tercer Sector. Memorias del V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector*. http://www.colombiatercersector.org/las_memorias/lo_publico/memorias_lo_publico.html [Consulta: el 25 de agosto de 2005].

PARSONS, Talcott

1971 *Presencia de Max Weber*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

PÉCAUT, Daniel

2000 "Crisis y construcción de lo público" [en línea]. *Colombia/Tercer Sector. Memorias del V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector*. http://www.colombiatercersector.org/las_memorias/lo_publico/memorias_lo_publico4.html [Consulta: el 25 de agosto de 2005].

REY, Germán

2000 "Tercer sector, agente de transformación", en *Caja de herramienta*, No. 72, julio.

SALAZAR, Roxana (Editora)

2004 *Corrupción: una visión desde la sociedad civil*. San José: Fundación Ambio.

SERRANO, Vicente y otros

2004 *Ética y globalización*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.

TUGENDHAT, Ernst

1998 *Ética y política*. Madrid: Editorial Tecnos.

WEBER, Max

1972 *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

ZAN, Julio de

2002 *Panorama de la ética continental contemporánea*. Madrid: Ediciones Akal.

IDEOLOGÍA DE LO PÚBLICO Y ÉTICA DE LA POLÍTICA

George I. García

LA CONSTRUCCIÓN MODERNA DE LO PÚBLICO Y ALGUNAS DE SUS IMPLICACIONES ACTUALES

Un abordaje teórico del tema de lo público implica necesariamente un distanciamiento respecto a la inmediatez de esta noción. Lo público, como la mayor parte de los conceptos sociales ligados a las prácticas cotidianas, no se nos presenta de un modo transparente; oculta su historicidad tras una (falsa) apariencia de naturalidad (cfr. Kosík, 1976). No huelga, pues, plantear aquí de entrada algunas consideraciones históricas y teóricas acerca de esta categoría.

A pesar de que desde tiempos de las sociedades antiguas pueden situarse ciertas prácticas y conceptos sociales similares a los que hoy consideramos como propios del ámbito público, la configuración de la esfera pública moderna parte de condiciones muy distintas respecto a sus mecanismos de construcción. Lo público en la *res publica* romana no tiene mayor cosa en común con los aparatos de opinión pública surgidos con las nuevas tecnologías y espacios sociales del Siglo de las Luces; la genealogía de Foucault ya ha mostrado las profundas divergencias entre la tecnología del poder político estatal de la civilización grecorromana y la condición panóptica como modelo de control imperante en la modernidad (cfr. Foucault, 1991; 2003).

Nuestro punto de referencia inicial es, pues, la construcción de lo público en la modernidad, la construcción moderna de lo público. Una construcción que parte de una dicotomía fundamental, la que separa lo público de lo privado, lo social de lo individual. Lo público en la modernidad se ha desarrollado junto al individualismo y la propiedad privada, y solo es comprensible desde esa correlación. Por ello, la esfera pública, categoría central de la sociedad burguesa, no puede separarse de las transformaciones en la dinámica del capital.

Como señala Habermas, la esfera pública ha surgido con el crecimiento mercantil, al expandirse la actividad económica privada mediante un mercado que se ensanchó bajo dirección y supervisión pública. Las condiciones económicas bajo las cuales esta actividad ocurría estaban más allá de la hacienda particular; eran de interés general (cfr. Habermas, 1994, 19). Los protoestados europeos se encaminaban así hacia las funciones económicas que los acompañarían a lo largo de la modernidad, ensayando además nuevos mecanismos para controlar la vida privada. Phillipe Ariès resalta este ascenso del Estado en la construcción de la dicotomía público/privado, junto con el desarrollo de la alfabetización y difusión de la lectura, gracias a la imprenta, y las nuevas formas de religión, sobre todo con la Reforma protestante y los cambios en el catolicismo de los siglos XVI y XVII (cfr. Ariès, 2001).

En términos espaciales, es igualmente destacable el surgimiento de la casa burguesa moderna en los alrededores del siglo XVII, y su papel en el nuevo entramado urbano. La casa burguesa típica del siglo XVI combinaba la residencia con el trabajo, y carecía de una estricta diferenciación de sus espacios y objetos, consistiendo básicamente de una gran cámara en la que la gente comía, recibía visitas, cocinaba, dormía, hacía negocios, etc. (cfr. Rybczynski, 1991, 36-38; Ranum, 2001, 205-251). Por su parte, la casa burguesa moderna, desarrollada paradigmáticamente en la Holanda del barroco, diferenció el negocio respecto de

la habitación, creó espacios semipúblicos –la sala para las visitas– y protegió la privacidad de sus moradores al dedicar espacios específicos para las diferentes actividades diarias. Es de notar que con esta diferenciación de los espacios el interior doméstico tiende a tornarse más propio de las féminas (cfr. Rybczynski, 1991, 61-84; Booth, Darke y Yeandle, 1998; del Valle, 1997); la dicotomía público-privado ha sostenido desde su génesis las asimetrías de género.

Ahora bien, esta consideración histórica sitúa el tema de la construcción de lo público en el ámbito de lo ideológico y de sus relaciones con las prácticas sociales; la construcción de lo público implica la construcción previa de una mirada que lo reconoce como tal y lo diferencia; implica un ordenamiento psicosocial *a priori* del mundo¹. Slavoj Žižek conceptualiza la ideología como un proceso dialéctico de tres momentos: la ideología en sí, en tanto que conjunto de ideas; la ideología para sí, en su materialidad (aparatos ideológicos del Estado); y la ideología en y para sí, cuando entra en funcionamiento en las prácticas sociales (cfr. Žižek, 2003).

De este modo, la ideología produce realidad; y, en este sentido, la separación público-privado es una *ficción real* (cfr. Lefebvre, 1981, 160-169) surgida bajo las condiciones de la sociabilidad burguesa, y que ha reforzado esas mismas condiciones. Los efectos de este ordenamiento del mundo han sido fundamentales para la reproducción de las relaciones de poder imperantes en el capitalismo. En lo público –sostiene esta dicotomía– se concentran las actividades de interés colectivo, mientras que lo privado preserva la individualidad o, a lo más, la familiaridad doméstica.

Según la filosofía clásica burguesa, lo público está, a su vez, dividido entre el ámbito del Estado y el de la

1 *A priori* respecto al sujeto individual, pero no en el sentido de una estructura cognitiva invariable. Se trata de una construcción histórica, esto es, relativa a un despliegue espacio-temporal de relaciones sociales concretas.

sociedad civil: lo público por excelencia, el primero; encuentro común de los intereses privados, el segundo, actuando cada uno como contrapeso del otro (para una crítica de esta concepción, cfr. Gramsci, 2003). Los filósofos de la Ilustración plantearon lo público como el ámbito de resolución de las disputas de intereses entre individuos y grupos sociales, un trasfondo en el cual se diluyen los conflictos bajo la autoridad estatal. La exhortación kantiana a hacer uso pleno de la razón en el ámbito de la opinión pública, pero a limitarlo en cuanto a su uso privado (cfr. Kant, 2002, 25-39) apunta ya en esa dirección: los conflictos solo son permitidos (y visibilizados) sobre un trasfondo funcional. En otras palabras, las posibilidades ofrecidas en el ámbito público para solucionar los conflictos están ya debidamente hegemonizadas por los grupos dominantes², por lo cual los conflictos, de ser considerados como problemas legítimos, tienden a ser cooptados por las ideologías conservadoras³.

En tanto que estrategia de poder, esta clasificación de prácticas, espacios y discursos encubre las contradicciones propias de la sociabilidad burguesa y encauza los conflictos mediante los dispositivos de

2 A fines de octubre de 2005 la transmisión en radio y televisión de una serie de *spots* en contra del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana (TLC) fue impedida por altos funcionarios en esos medios. Son los mismos medios que sesgan la opinión pública hacia la aceptación de ese tratado, y cuyos accionistas verían beneficiados sus negocios particulares con dicha aprobación.

3 El caso del tema de la corrupción durante el año 2004 tras el escándalo de las presuntas acciones ilegales de varios ex presidentes de este país, tema potencialmente tan contestatario, es ejemplo de esto. El significante "corrupción" fue rápidamente interpretado por las ideologías conservadoras como un problema antropológico, propio de la desdichada condición humana. Corrupción es entrar tarde a trabajar, tanto como robar millones al Estado, decían estos ideólogos. Con ello intentaban invisibilizar los problemas sistémicos del Estado costarricense y la injerencia rapaz en él de las burguesías locales y transnacionales. Cfr. González y Solís, 2001.

control correspondientes⁴. Lo público no es neutral; en él se insertan y generan ideologías reproductoras de la dominación que sustentan su funcionamiento. Lo público no es simple lugar, un *topos* homogéneo sobre el que se proyectan las actividades, sino un condicionante de la praxis social.

Esta caracterización de lo público como una *ficción real* no anula su efectividad en el nivel de las prácticas sociales, pero relativiza su funcionamiento dentro de una matriz ideológica. No se trata de una mera refutación ontológica, sino del develamiento de una estrategia de poder afianzada en una subjetividad colonizada. Una estrategia que asegura una distribución espacial de prácticas y discursos a través de una mirada colectiva que ha naturalizado la regulación de la acción colectiva en un cuerpo “especializado”, el Estado como ente rector de la sociedad, donde se concentra el carácter de lo público en cuanto tal.

Para la mirada moderna la política está más allá de lo político, es una realidad que se desarrolla independientemente de la actividad cotidiana. La organización moderna del trabajo implica la ruptura entre la actividad cotidiana y la toma de decisiones propia de la política; la racionalización de la vida social lleva, pues, a que en las democracias burguesas la *representatividad* se convierta en el principio que rige la generalidad de las organizaciones sociales (cfr. Weber, 1982). La *representatividad* cumple entonces el papel de coartada para una autonomización de la política relegada a una *clase política* que, a pesar de sus disputas internas, reproduce la dinámica y jerarquías de la esfera pública.

De este modo, podemos observar cómo la dialéctica público/privado contiene desde su propia formulación la exclusión del ciudadano común respecto a la toma de decisiones sustantivas. Este desarrollo desigual de

4 Particularmente esclarecedores son los estudios de Michel Foucault en torno a la biopolítica. Cfr. Foucault, 1996 y también 2003.

una esfera pública que concentra el poder en detrimento de la vida individual privada lleva a una sobrevaloración de los espacios en los cuales el individuo puede ejercer más plenamente su voluntad (la intimidad vista como refugio), pero, por otra parte, la jerarquía objetiva de la esfera pública no por ello desaparece.

En este contexto, no es de extrañar el diagnóstico de Helena Béjar, investigadora según la cual “(...) *privacidad* e individualismo vuelven a adquirir un sentido positivo en nuestro tiempo. El culto a la vida privada aparece como una suerte de utopía individualista ahora que las utopías colectivistas han hecho crisis. En la actualidad el redescubrimiento del dominio privado expresa el apartamiento en relación a los asuntos colectivos. En los últimos años venimos observando en las sociedades occidentales desarrolladas un desplazamiento del interés de lo público a lo privado. Parece que el ideal clásico del ciudadano ha pasado a mejor vida ante el empuje –se diría irresistible– del *homo clausus* que vierte sus referencias significativas en la vida privada para acabar desentendiéndose de lo que sucede en la *res publica*” (Béjar, 1990, 17).

LOS NUEVOS DISCURSOS IDEOLÓGICOS SOBRE LO PÚBLICO

Ahora bien, la dicotomía público/privado encubre una problemática más compleja. En sentido estricto, la actividad privada y la pública se traslapan. En la contemporánea democracia burguesa la representatividad y el ejercicio del gobierno son producto del conflicto social, de los grupos organizados en el seno de la sociedad civil. En este conflicto, el control sobre el aparato estatal tiene el trasfondo de las asimetrías de poder entre los intereses contrapuestos.

Señalábamos anteriormente cómo lo público articulado desde la representatividad excluye al ciudadano de la toma de decisiones. De este modo, no solo el Estado,

sino los partidos políticos, las cámaras empresariales, los colegios profesionales, los sindicatos y la Iglesia, entre tantos tipos de organización, se estructuran a partir de un principio organizativo que desestimula la verdadera participación ciudadana. Se impone la lógica de la camarilla, la cual se empotra en el ejercicio del poder so pretexto de la especialización de la gestión pública; de este modo, la gestión pública se *privatiza* en cuanto a sus contenidos, aunque no formalmente. La retórica universalista de lo público solo encubre entonces una universalidad abstracta y, por tanto, falsa.

En el caso del Estado en el capitalismo –cada vez más– dependiente, la situación es todavía más precaria. Los Estados latinoamericanos, en particular, se han desplegado históricamente como proyectos imposibles, incapaces por sus condiciones internas de desarrollar la utopía del liberalismo ilustrado. La construcción de una soberanía real ha sido excepción a la regla de la penetración de los intereses del capital trasnacional en las decisiones de los Estados locales.

En la actual época de acumulación flexible de capital, el Estado costarricense ha venido cediendo su limitado poder ante las exigencias del mercado globalizado, hasta encontrarse hoy en el umbral de la renuncia a su soberanía a través del mal llamado TLC. Tal paso implica la privatización de lo público en el peor de los sentidos posibles: el ciudadano común pasa de tener un control mínimo sobre las políticas que sobre él adopta el gobierno, a no tener ninguno, mientras que resuenan con insistencia los reclamos por los derechos humanos de las corporaciones transnacionales (cfr. Hinkelammert, 2002). Con ello entraríamos en una nueva fase de la historia nacional: Costa Rica pasaría de la Segunda República a la No República.

Pero, concentrémonos en la presente crisis de la esfera pública. Varios estudiosos de los espacios públicos han señalado cómo los espacios de sociabilidad urbana en Costa Rica han sido absorbidos por el capital trasnacional y la actividad turística: “La ciudad

y los edificios se refuncionalizan. Cines tradicionales, en su centro, son tomados ahora por cadenas de comida rápida y sectas religiosas. La ciudad cambia rápidamente. Se abren espacios, al mismo tiempo que desaparecen los moradores y permanecen las ventanas tras rejas y paredes de hierro. La ciudad se convierte en el bullicio, en cárcel para sus habitantes” (Herrero, 2005, 7). Digamos, de paso, que esta ciudad orientada hacia la captación del turismo extranjero, con sus recientes cambios cosméticos, es una ciudad excluyente, que quiere compensar estéticamente el desarraigo de la población local. Es muestra de un urbanismo que ha preferido el “derecho a la belleza” sobre el derecho de todos los habitantes a apropiarse vitalmente de la ciudad (cfr. Amendola, 2000, 119-153).

Las zonas residenciales, por su parte, se suman en la paranoia y la fractura de sus relaciones sociales cotidianas. Las fajas de pobreza rodean la ciudad, mientras que los sectores más afortunados padecen la “brasilización” de sus condiciones de vivienda: urbanizaciones construidas hacia adentro, convertidas en fortines de alambre de navaja, en calles privadas y con protección igualmente privada. Allí, los habitantes se acostumbran a una domesticidad autista, ligada al resto de la sociedad a través de los medios de difusión masiva (cfr. Baudrillard, 1974).

Aparejados con esta individuación de los espacios, los discursos ideológicos basados en valores como la eficiencia y la competencia luchan contra otros que, ya sea por convicción y base social o por oportunismo, han sostenido las ideas de desarrollo social y solidaridad. Ya no nos extraña la derechización del espectro político costarricense: un grupo como el denominado Movimiento Libertario convierte en discursos cotidianos, aparentemente banales, las ideas del capitalismo más salvaje y los hace verosímiles para la opinión pública⁵.

5 Corresponde con una derechización más general del espectro político, tal como sucede, por ejemplo, en Europa. Como afirma Žižek, la función de los partidos de ultraderecha es la de hacer

Ha sido un proceso gradual, prácticamente imperceptible, el que ha llevado a que ideas como las de ese partido político tengan alguna credibilidad en la población. Me atrevería a afirmar que veinte años atrás en este país un discurso de ese tipo estaba muy alejado de los horizontes de verosimilitud de la gran mayoría de la población. Hace algunos años, un colega resaltaba el desplazamiento de ciertos saberes en la Costa Rica posterior a los Programas de Ajuste Estructural (PAEs). En un espíritu si se quiere simmeliano, Alexander Jiménez señalaba cómo el papel privilegiado que un filósofo como Constantino Láscaris (1923-1979) ocupaba en los medios masivos costarricenses fue asumido en los años ochenta por “trabajadores intelectuales” como jóvenes ejecutivos y administradores, banqueros, directores de noticieros, presidentes de las cámaras comerciales e industriales (Jiménez, 1997, 166-168). El giro hacia la tecnocracia no era, por supuesto, inocente. Marcaba el paso desde el predominio del político-empresario al del empresario-político.

Este relevo de saberes va ligado con una recomposición de la verosimilitud en política. La lucha por la hegemonía es la búsqueda por imponer una matriz de sentido de lo social –una ideología, como planteamos más arriba–, desde la cual interpretar la realidad, dándole un nuevo contenido semántico a ciertas palabras-valor de discursos ideológicos rivales. Quien logra hacer verosímil su discurso y mermar la verosimilitud de los discursos rivales, lleva la ventaja. Los nuevos especialistas han intentado establecer qué es lo real en política, demarcando con ello las posibilidades de acción: su retórica oscila entre la utopía (en el sentido peyorativo del término) de la integración en el mercado internacional y la caracterización de cualquier otra opción como atraso y subdesarrollo.

parecer moderadas las posiciones de la centroderecha. Cfr. Žižek, 2000.

Bajo este terrorismo discursivo se justifica la quiebra de todos los mecanismos de seguridad social: la banca pública, los sistemas de pensiones, más recientemente el sistema de salud estatal. La apropiación y los nuevos significados dados a un término-valor como "solidaridad" por la nueva intelectualidad hegemónica, lo desliga de lo institucional (ante todo estatal), dándole un sentido circunscrito a la voluntad privada; prácticamente equivale a caridad y beneficencia. Los efectos de este enfoque, dicho sea de paso, los hemos observado en el último año, en el corazón del propio Imperio, con el desastre vivido por la población pobre de Nueva Orleans.

ÉTICA POLÍTICA Y REDEFINICIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL QUEHACER POLÍTICO

La ética política, en este contexto, está marcada por dos aspectos centrales a los que nos hemos referido anteriormente. En particular, en el caso de Costa Rica, la creciente autonomía del Estado va aparejada con la injerencia directa del capital transnacional y de los negocios de los políticos locales con él. La misma opinión pública tiende a privatizarse en función del capital transnacional, merced a los medios de difusión masiva que lo colonizan.

La incrementada autonomía del Estado ha generado una lógica interna más allá del bien y del mal para quienes ejercen el gobierno. Este convertido en un fin en sí mismo, plantea su propia ética; la ética del político está estrictamente definida por las consecuencias positivas o negativas de sus actos; es moral heterónoma por excelencia.

Recordemos ahora un planteamiento que, aunque proveniente de otro contexto, nos presenta descripciones que fácilmente podemos adoptar para la actual Costa Rica. Considero que la atinencia de esta cita disculpa su extensión: "¿Qué significa para la formación de los

partidos actualmente este *spoils system*, esta atribución de todos los cargos federales a los seguidores del candidato que obtiene la victoria? Pues que se enfrenten entre sí partidos totalmente desprovistos de convicciones, puras organizaciones de cazadores de cargos, que elaboran programas cambiantes para cada elección según las posibilidades de conquistar votos (...). En este sistema de un aparato de partido plebiscitario, la figura que aparece en primer plano es el *boss*. ¿Qué es el *boss*? Un empresario capitalista que reúne votos por su cuenta y riesgo. Puede haber conseguido sus primeras conexiones como abogado o como tabernero o como propietario de algún negocio similar o, quizá, como prestamista. A partir de ahí va extendiendo sus redes hasta que consigue “controlar” un número determinado de votos. Cuando ha conseguido bastantes, entra en contacto con los *bosses* vecinos; mediante su celo, su habilidad y, sobre todo, su discreción despierta la atención de aquellos que le han precedido en esta carrera y comienza a ascender” (Weber, 2001, 135-137).

Esta, que pareciera ser una fenomenología del clientelismo en Costa Rica, al menos desde tiempos de aquella “asamblea de los Hermenegildos” de principios del siglo XX, es en realidad parte del análisis de Max Weber sobre la dinámica del sistema político estadounidense entre mediados del siglo XIX y el día en el que el padre de la sociología comprensiva dictaba su célebre conferencia *La política como vocación*, en 1919. Afirma, además, que, a pesar de que este político de base, el *boss*, carece de convicciones y principios políticos firmes, en su vida privada suele vivir correcta e irreprochablemente (Weber, 2001, 138).

Nótese que no se habla en el texto recién citado de un jefe de Estado, sino de uno de los peldaños más bajos de la jerarquía política; sin embargo, ya en ese nivel prima la esquizofrenia propia de la separación público/privado. Es válido actuar inmoralmente en el ámbito público, mientras eso no afecte negativamente al propio actor, pues esa es la verdadera lógica de la

política cuando esta ha adquirido autonomía frente a otras esferas en el ámbito de los valores. Ya decía el propio Weber que quien quiera salvar su alma no debe dedicarse a la política.

No obstante, al hablar sobre ética política, se debe especificar desde qué lugar social se está enunciando. No es lo mismo la valoración ética del ciudadano ajeno a la vida de la política que la de quien está inmerso cotidianamente en ella. El Estado en una sociedad como la costarricense se legitima a través de un complicado balance de poder, sobre el cual debe rendir cuentas. La reacción popular reciente a raíz de los procesos en contra de altos funcionarios de varios gobiernos indican que existe un repudio hacia la dinámica de esa clase de empresarios y políticos que ha usufructuado los recursos públicos durante las últimas décadas, que ha legislado en provecho propio y de sus socios extranjeros.

La institucionalidad del país ha demostrado ya que es incapaz de dar respuestas a las necesidades de la gran mayoría de la población. El Estado está atrofiado, y por su propia incapacidad parece que seguirá perdiendo legitimidad ante una ciudadanía que se siente, con fundamento, excluida de la agenda de los gobiernos de turno. Ante esta situación, no se trata ya de una mera necesidad de cambios institucionales. Son necesarios cambios estructurales en el nivel más amplio, y no solo en el aparato estatal. La representatividad ha sido una estrategia burguesa, y como tal ha sido exitosa, esto es, ha asegurado los intereses de las burguesías hegemónicas hasta donde lo han permitido las condiciones históricas del capitalismo. Una política contrahegemónica no debe basarse en este principio, aunque inicialmente no lo desestime del todo; simplemente debe orientarse por otros principios organizativos⁶.

6 Solo en este contexto me parece factible plantear la diferencia como criterio rector para la vida social. Hablamos, por supuesto, de la diferencia como criterio de praxis política. Cfr. Lefebvre, 1975.

Ante todo, los sectores populares deben fortalecer su tejido social. Si su política pretende oponerse a la exclusión estructural que la esfera pública ha generado, como producto del capital y el Estado a su servicio, estos sectores deben enfocarse, no hacia un fortalecimiento de lo público, sino a una reconfiguración de las coordenadas de la política desde lo político, esto es, desde sus necesidades y luchas cotidianas. Las contradicciones fundamentales del *statu quo* deben ser abordadas frontalmente y entre ellas, a nivel político, la misma ideología que sostiene la dicotomía público/privado.

La ruptura debe gestarse en varios niveles. En lo espacial, la ciudadanía debe plantearse como una necesidad central la apropiación de los espacios cedidos a la sociabilidad mercantilizada, con vistas a la construcción de nuevos espacios de comunicación y sociabilidad solidaria. Solo los movimientos sociales pueden humanizar este espacio perdido ante la acción de la propiedad privada (cfr. Castells, 1977; Harvey, 2003); las soluciones tecnocráticas del urbanismo oficial están condenadas al fracaso, pues por sí solas no son capaces de atacar los problemas radicales de la ciudad, derivados directa o indirectamente del capitalismo.

En el nivel del discurso, la contrahegemonía debe ocuparse de replantear los horizontes de verosimilitud sobre los que se desenvuelve la praxis social. Tanto los discursos teóricos como las consignas de esperanza y lucha deben abrirse espacio en una población demasiado acostumbrada al terrorismo discursivo de políticos, periodistas y tecnócratas. Más aún, es necesario resaltar que una posición en verdad realista no puede plantear que el capitalismo es sostenible, ni siquiera a mediano plazo. En cualquier caso, solo mediante la organización de las luchas populares bajo un frente estructurado dialógicamente parece posible oponer una resistencia ante los sectores que acaparan el poder estatal, económico y discursivo.

Así, no se trata de fortalecer al Estado como realidad independiente y ajena a la ciudadanía –pues

de esto ya conocen demasiado—, sino de potenciar la soberanía popular. Hace algunos meses, un científico social publicaba en el periódico más representativo de la derecha de este país un artículo en el cual afirmaba que el debate sobre la democracia participativa era un callejón sin salida, el cual por tanto había que abandonar. Esa postura considera que los conflictos sociales pueden ser resueltos por la acción del Estado, dándole mayor representatividad a los sectores insatisfechos. Esto, evidentemente, es un error. Recordando de nuevo a Žižek, tal planteamiento es ideología pura, un intento imposible por suturar una herida que es constituyente del sistema. Actualmente, la única posibilidad de democracia real está en romper con el esquema burgués de representación, buscando opciones en las cuales ninguna cúpula pueda surgir ni sostenerse.

En este sentido, todo es futuro.

BIBLIOGRAFÍA

AMENDOLA, Giandomenico

2000 *La ciudad postmoderna. Magia y miedo de la metrópolis contemporánea*. Madrid: Celeste.

ARIÈS, Phillipe

2001 “Para una historia de la vida privada”, en Phillipe Ariès y Georges Duby (Editores), *Historia de la vida privada. Tomo 3. Del Renacimiento a la Ilustración*. Madrid: Taurus, pp. 13-28.

BAUDRILLARD, Jean

1974 *La sociedad de consumo. Sus mitos, sus estructuras*. Barcelona: Plaza y Janés.

BÉJAR, Helena.

1990 *El ámbito íntimo. Privacidad, individualismo y modernidad*. Madrid: Alianza.

BOOTH, Chris, DARKE, Jane y YEANDLE, Susan (Editores)
1998 *La vida de las mujeres en las ciudades. La ciudad, un espacio para el cambio*. Madrid: Narcea.

CASTELLS, Manuel
1977 *Movimientos sociales urbanos*. México: Siglo XXI.

DEL VALLE, Teresa
1997 *Andamios para una nueva ciudad. Lecturas desde la antropología*. Madrid: Cátedra.

FOUCAULT, Michel
2003 *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
1996 *Genealogía del racismo*. Buenos Aires: Caronte.
1991 *Tecnologías del yo*. Buenos Aires: Paidós.

GONZÁLEZ, Alfonso y SOLÍS, Manuel
2001 *Entre el desarraigo y el despojo. Costa Rica en el fin de siglo*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

GRAMSCI, Antonio
2003 *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.

HABERMAS, Jürgen
1994 *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: MIT Press.

HARVEY, David
2003 *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal.

HERRERO URIBE, Pilar
2005 "La ciudad de San José: espacio, discurso y poder", en CIICLA, *El espacio público en la Costa Rica de fines del siglo XX*. San José: EUCR.

HINKELAMMERT, Franz

2002 *El sujeto y la ley*. Heredia: Editorial de la Universidad Nacional Autónoma.

JIMÉNEZ, Alexander

1997 "Ese país donde nunca estuvimos. (Cultura y sociedad en Costa Rica, 1980-1995)", en *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, No. 86, pp. 161-168.

KANT, Emmanuel

2002 *Filosofía de la historia*. México: Fondo de Cultura Económica.

KOSÍK, Karel

1976 *Dialéctica de lo concreto. (Estudio sobre los problemas del hombre y el mundo)*. México: Grijalbo.

LEFEBVRE, Henri

1981 *Critique de la vie quotidienne. Tome III. De la modernité au modernisme (Pour une philosophie du quotidien)*. París: L'Arche.

1975 *Manifiesto diferencialista*. México: Siglo XXI.

RANUM, Orest.

2001 "Los refugios de la intimidad", en Phillipe Ariès y Georges Duby (Editores), *Historia de la vida privada. Tomo 3. Del Renacimiento a la Ilustración*. Madrid: Taurus, pp. 205-251.

RYBCZYNSKI, Witold

1991 *La casa. Historia de una idea*. Buenos Aires: Emecé.

WEBER, Max

2001 *La ciencia como vocación. La política como vocación*. Madrid: Espasa.

1982 *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

ŽIŽEK, Slavoj

2003 “El espectro de la ideología”, en S. Žižek (Compilador), *Ideología. Un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

2000 “Why we all love to hate Haider”, en *New Left Review*, No. 2, March-April, pp. 37-45.

1992 *El sublime objeto de la ideología*. México: Siglo XXI.

SOBRE LOS CONTRIBUYENTES

ROVIRA MAS, JORGE (1950)

Es Licenciado en Filosofía por la Universidad de Costa Rica y Doctor en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

A lo largo de 43 años (1970-2013) trabajó con la Universidad de Costa Rica, desde 1983 con la categoría académica de Catedrático. Fue docente en la Escuela de Estudios Generales, en la Sede de Occidente (San Ramón de Alajuela) y en la Escuela de Sociología. Se desempeñó también como investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS). Fue director del Programa Centroamericano de Maestría en Sociología (1982-1983) y director del IIS (1983-1987).

Se ha hecho acreedor de los siguientes reconocimientos académicos por sus obras y trayectoria: Premio Jorge Volio (1988) del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (Colypro) de Costa Rica, por su libro *Costa Rica en los años ochenta*; Premio de Historia Nacional Cleto González Víquez (1993), por su libro en colaboración con Carlos Araya P., Luis Fernando Sibaja Ch. y Anabelle Ulate Q., *La industria en Costa Rica: su evolución histórica y su aporte a la sociedad costarricense*; fue nombrado como Catedrático Humboldt en el año 2009; y en el 2016 la Escuela de Sociología le otorgó la condición de Profesor Emérito de la Universidad de Costa Rica.

BARAHONA MONTERO, MANUEL

Sociólogo. Catedrático de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional Autónoma (UNA) y consultor en política social del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Es miembro del consejo editorial del semanario electrónico *Democracia Digital* (www.democraciadigital.org). Se ha desempeñado como asesor del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, como investigador asociado del Proyecto Estado de la Nación, y ha realizado labores de consultoría para varios organismos internacionales. Cuenta con diversas publicaciones sobre desarrollo y política social. Casilla de correo electrónico: mabm60@racsa.co.cr

CASAS ZAMORA, KEVIN

Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (1991), Master of Arts en Ciencia Política por la Universidad de Essex (1993) y Doctor of Philosophy por el Departamento de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford (2002), inglesas estas dos últimas instituciones de educación superior. Su tesis doctoral, *Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay*, fue distinguida con un premio especial en el conjunto de universidades de la Unión Europea. Desde 1996 es profesor de Teoría del Estado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. En la actualidad es el Segundo Vicepresidente de la República de Costa Rica (2006-2010). Casilla de correo electrónico: kevin_casas@yahoo.com

CORNICK, JORGE

Es Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma (UNA) de Heredia (Costa Rica), y obtuvo sus grados de Master y Ph. D. en la Universidad de Wisconsin en Madison (Estados Unidos). También llevó a cabo estudios especializados en temas tributarios en la Escuela de la Hacienda Pública, en España,

y en la Universidad de Harvard (Estados Unidos). Se desempeñó por cuatro años como asesor principal del Ministro de Hacienda del Gobierno de Costa Rica y por otros cuatro estuvo al frente del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. Ha sido consultor en temas tributarios para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y para la Contraloría General de la República de Costa Rica. Durante tres años coordinó la elaboración del capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económica” para el informe anual *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* del Programa Estado de la Nación. En la actualidad es el director ejecutivo de la empresa Eureka Comunicación; es miembro de la junta directiva de la Asociación Amigos del Aprendizaje e igualmente forma parte del consejo asesor del Instituto Innova de la Fundación Omar Dengo. Casilla de correo electrónico: jcornick@eurekacomunicacion.net

CUBILLO MORA, MAYELA

Licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica, obtuvo también el grado de Magister Scientiae en Administración Pública por esta misma institución de enseñanza superior, en donde asimismo ha realizado estudios en el Doctorado en Sociedad y Cultura. Es Catedrática y se desempeña en la actualidad como directora de la Escuela de Administración Pública, todo ello en la propia Universidad de Costa Rica. Casilla de correo electrónico: mayelac@cariari.ucr.ac.cr

FOURNIER FACIO, MARCO VINICIO

Psicólogo. Catedrático de la Escuela de Psicología de la Universidad de Costa Rica, recientemente jubilado. Ex director del Instituto de Investigaciones Psicológicas y ex miembro del Consejo Universitario de esta misma institución de enseñanza superior. Formó parte del equipo de investigación conformado en el Instituto

de Investigaciones Sociales que se dedicó al estudio sistemático del abstencionismo en Costa Rica. Junto con Ciska Raventós Vorst, Oltman Ramírez Moreira, Ana Lucía Gutiérrez Espeleta y Jorge Raúl García Fernández, es coautor de la obra *Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan?* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Tribunal Supremo de Elecciones-IIDH-CAPEL). Casilla de correo electrónico: mfournie@cariari.ucr.ac.cr

GARCÍA, GEORGE I.

Profesor de la Universidad de Costa Rica, en las escuelas de Filosofía y de Estudios Generales. Es autor de *Las sombras de la modernidad. La crítica de Henri Lefebvre a la cotidianidad moderna* (San José: Arlekin, 2001). Esta obra se hizo acreedora al Premio Jorge Volio de ensayo en Filosofía en el año 2003. También ha publicado *La producción de la vida diaria. Temas y teorías de lo cotidiano en Marx y Husserl* (San José: Perro Azul, 2005) y *La posmodernidad y sus modernidades: una introducción* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2006). Casilla de correo electrónico: tuyog@hotmail.com

GUARDIA QUIRÓS, JORGE

Abogado y economista, obtuvo el grado de Master of Law en la Universidad de Harvard (Estados Unidos) y realizó otros estudios de posgrado en la Universidad de París. Ha trabajado en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y fue presidente del Banco Central de Costa Rica durante la Administración Calderón Fournier (1990-1994). Casilla de correo electrónico: jguardia@nacion.co.cr

HERNÁNDEZ NARANJO, GERARDO

Magister Scientiae en Sociología por la Universidad de Costa Rica, actualmente está pronto a culminar su

tesis doctoral en El Colegio de México. Se desempeña como docente en la Escuela de Ciencias Políticas y es investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales, ambas instancias académicas de la Universidad de Costa Rica. Casilla de correo electrónico: gerardoh@hotmail.com

MARTÍNEZ FRANZONI, JULIANA

Doctora y Master en Sociología por la Universidad de Pittsburgh (Pennsylvania, Estados Unidos). Es profesora adscrita al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica en donde lidera un equipo de investigación que trabaja sobre el tema “Regímenes de bienestar en América Latina: clase, género e ingresos en la división del trabajo entre mujeres, Estados y mercados”. Esta investigación analiza 18 países de la región y cuenta con el apoyo de la Fundación Carolina de España. Como docente colabora en la Escuela de Ciencias Políticas y en la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, ambas de la Universidad de Costa Rica. Casilla de correo electrónico: julianam@cariari.ucr.ac.cr

MOLINA ALFARO, EUGENIA

Obtuvo el grado de Magister Scientiae en Sociología por la Universidad de Costa Rica en 1990. Cuenta con una Especialidad en Comunicación Social con énfasis en Periodismo de la Universidad Católica de Lovaina-la-Nueva (Bélgica), 1991-1992, y con una Especialidad en Investigación del Desarrollo Económico Local, por la sede de Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2001-2002. Forma parte de la Escuela de Antropología y Sociología de la Universidad de Costa Rica y ha sido investigadora sobre desarrollo local en el Instituto de Investigaciones Sociales de esta misma institución de enseñanza superior. Es egresada del Doctorado en Ciencias Sociales de la FLACSO en su sede de Guatemala y en la actualidad

prepara su tesis doctoral. Se ha desempeñado ampliamente como consultora, entre otras instituciones con el Proyecto de Fortalecimiento de la Autogestión Comunitaria (PROFAC). Casilla de correo electrónico: eugenia_m@costarricense.cr

MORA BURGOS, GERARDO

Catedrático de Filosofía de la Sede de Occidente e investigador del Instituto de Investigaciones Filosóficas, ambas instancias académicas de la Universidad de Costa Rica. Sus estudios doctorales los llevó a cabo en las universidades de Friburgo y Bremen en la República Federal de Alemania. Cuenta con numerosas publicaciones sobre las filosofías alemana y costarricense. Casilla de correo electrónico: gmorab@ice.co.cr

RAVENTÓS VORST, CISKA

Socióloga política, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y profesora del Departamento de Sociología, ambos de la Universidad de Costa Rica. En los últimos años ha trabajado sobre el tema de la corrupción a partir de un escándalo en la banca estatal, en el proyecto “El descalabro financiero del Banco Anglo: proyectos personales y sociales en tiempos de ajuste”. Otro importante ámbito suyo de investigación ha venido siendo la indagación sobre el abstencionismo en Costa Rica, dentro del cual recientemente salió publicado el libro, elaborado en colaboración con Marco Vinicio Fournier Facio, Olman Ramírez Moreira, Ana Lucía Gutiérrez Espeleta y Jorge Raúl García Fernández, titulado *Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan?* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Tribunal Supremo de Elecciones-IIDH-CAPEL). Casilla de correo electrónico: fravento@cariari.ucr.ac.cr

ROJAS BOLAÑOS, MANUEL

Sociólogo político. Profesor del Posgrado Centroamericano en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y profesor e investigador de la sede académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Costa Rica. Ha publicado algunos libros y varios artículos en revistas especializadas, en Costa Rica y en otros países, sobre el devenir político costarricense y centroamericano. Es también comentarista de temas políticos en la prensa, la radio y la televisión. Casilla de correo electrónico: rbolanos@flacso.or.cr

SÁNCHEZ CAMPOS, FERNANDO

Se graduó en Ciencias Políticas en la Universidad de Costa Rica, cuenta con un título de Máster en Administración de Empresas del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford, Inglaterra. Ha sido consultor para el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) e investigador invitado del INCAE. Es autor de varios libros y artículos sobre los temas de su especialidad: democracia, partidos políticos y elecciones. En la actualidad, es diputado a la Asamblea Legislativa (2006-2010). Casilla de correo electrónico: fsanchez@fernandosanchez.org

SOLÍS RIVERA, LUIS GUILLERMO

Es profesor de Historia y de Ciencias Políticas, con la categoría académica de Catedrático, en la UCR. En esta institución de enseñanza superior se ha desempeñado prolongadamente como docente y en distintas posiciones administrativas de carácter académico, entre las cuales destaca el haber sido vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales y director de la Maestría en Ciencias Políticas. Casilla de correo electrónico: lgsolis@flacso.org

URCUYO FOURNIER, CONSTANTINO

Doctor en Sociología Política por la Universidad de París, 1979. Director de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (1979-1984). Fulbright Scholar 1987-1988. Diputado a la Asamblea Legislativa (1994-1998). Profesor del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Director académico del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA) desde el año 2003 y hasta la actualidad. Autor, entre otras publicaciones, de las obras *Más Democracia* (1992), *Hacer Política* (1996), y *Reforma Política y Gobernabilidad* (2004). Casilla de correo electrónico: curcuyo@racsa.co.cr

VILLASUSO ESTOMBA, JUAN MANUEL

Licenciado en Economía por la Universidad de Costa Rica, cuenta también con una Maestría en la Universidad de Louisiana (Estados Unidos). Profesor de la Universidad de Costa Rica en su Escuela de Economía con la categoría académica de Catedrático, ha sido también Director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas en esta misma institución de educación superior. Entre 1984 y 1986 se desempeñó como Ministro de Planificación Nacional y Política Económica de la administración del presidente Luis Alberto Monge Álvarez. Ha sido consultor para numerosos organismos internacionales, entre ellos la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA). Entre sus numerosas publicaciones, cabe resaltar su trabajo *El nuevo rostro de Costa Rica*, publicado en 1992 bajo el coauspicio del Centro de Estudios Democráticos para América Latina (CEDAL) y la Fundación Friedrich Ebert de Alemania. Casilla de correo electrónico: jmvilla@racsa.co.cr

La licencia de este libro se ha
otorgado a su comprador legal.

Valoramos su opinion. Por favor
[comente esta obra](#)



Adquiera más de nuestros
libros digitales en la [Librería UCR virtual](#)

LIBRERÍA
UCR

VIRTUAL

¿Por qué no se ha aprobado aún una reforma tributaria acorde con las necesidades presentes del desarrollo de Costa Rica? ¿Cuáles son las perspectivas y los factores que conviene tomar en consideración para el rediseño del Estado costarricense? ¿Cuáles son los resultados fundamentales de las políticas económicas que el país ha venido concretando en las dos últimas décadas y cuáles son los desafíos que se enfrentan en este importantísimo terreno? ¿Cómo está cambiando el comportamiento electoral de los ciudadanos y cómo dicho comportamiento está impactando el sistema de partidos políticos y sus posibilidades de transformación? ¿Cuáles son las reformas electorales necesarias? ¿Cuáles cambios llevar a cabo en el sistema de financiamiento privado y público de los partidos políticos? ¿Cómo aproximarse de una mejor manera al fenómeno de la corrupción, las élites políticas, los escándalos mediáticos y las propuestas neoliberales de reforma del Estado costarricense? ¿Cuáles son las transformaciones en curso en el imaginario social sobre lo público y sobre su proceso de construcción?

Con las contribuciones de 18 autores, que aportaron 20 trabajos especialmente preparados para el ciclo *Entre el malestar y la esperanza: Desafíos políticos de la Costa Rica actual*, esta obra pretende llamar la atención no sólo alrededor de temas políticos claves de la actual coyuntura histórica en la cual se debate el país, sino que igualmente con ellos se intenta proponer cursos de acción y alternativas de cambio, que orienten la toma de decisiones de los actores políticos y el posicionamiento fundado de los actores sociales.

Este ciclo de análisis y reflexión fue convocado y desarrollado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, durante los meses de junio, agosto y setiembre del 2005.



Instituto de Investigaciones Sociales