

CIUDADANÍA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN COSTA RICA: UNA RELACIÓN EN CRISIS

Manuel Rojas Bolaños (*)

I. Introducción

La Constitución Política establece el mecanismo de la representación como el adecuado para que el pueblo legisle y ejerza el gobierno de la República. Mediante la elección directa de las personas que ocupan los cargos de presidente, vicepresidentes y diputados, la ciudadanía delega en la Asamblea Legislativa la potestad de legislar y en el gobierno de la República el ejercicio del poder ejecutivo. Dicha elección se hace a través de las papeletas propuestas por los diferentes partidos políticos; no hay otra forma de hacerlo dentro del marco establecido por la Constitución y las leyes.

No existen otros mecanismos de representación, ni tampoco efectivos instrumentos para la democracia directa. Hace algunos años una modificación constitucional introdujo el referéndum dentro del ordenamiento legal costarricense, como un instrumento mediante el cual el pueblo puede aprobar o derogar leyes y sancionar reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; pero como no se ha emitido el respectivo reglamento, no ha podido ser convocado hasta ahora. En otras palabras, existe pero es inoperante. En el plano local también se introdujo el referéndum, de acuerdo con en el nuevo Código Municipal, pero tampoco ha sido usado hasta ahora.

Para nombrar gobernantes y representantes en la Asamblea Legislativa, los ciudadanos deben entonces organizarse en partidos políticos. El establecimiento y libre funcionamiento de los partidos está previsto en las leyes respectivas; sin embargo, la organización de partidos políticos y su mantenimiento a lo largo del tiempo no es una tarea fácil. Se debe cumplir un conjunto de requisitos y vencer algunas barreras, legales y “extralegales”, que impiden su proliferación, y que han forzado en mucho la constitución de un sistema bipartidista, ahora en dificultades.

En este trabajo se parte de dos afirmaciones a modo de premisas: 1) la forma partido, como base constitutiva de la representación política está hoy en crisis, en Costa Rica, en América Latina y la mayor parte de los países democráticos; 2) 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. Parecen haber perdido la importancia de antaño como referentes para la acción política y social de las mayorías.

(*) Sociólogo político, profesor investigador de la Sede Académica de Costa Rica, de la FLACSO. En este trabajo he hecho uso extendido de artículos del autor sobre el tema, escritos a lo largo de más de diez años, publicados en libros colectivos y revistas especializadas.

Paradójicamente este fenómeno se presenta cuando mayor es el número de países democráticos en el mundo, es decir, países en donde se celebran elecciones periódicas dentro de un clima de libertades civiles. De acuerdo con los datos de la Freedom House (2000), hacia la mitad del siglo pasado, de un total de 154 países, 22 eran democráticos y 21 aplicaban prácticas democráticas restrictivas; al final del siglo el número de países democráticos se había multiplicado casi por seis, 120 de un total de 192 y el 62,5 por ciento de la población mundial vivía en países democráticos.

Aparte de los problemas específicos que pueden señalarse en cada situación particular, que en muchos casos agravan la situación, como ha sucedido en el caso costarricense con las revelaciones de “alta corrupción política”, es necesario también tomar en cuenta en el análisis las transformaciones ocurridas a nivel internacional en las dos últimas décadas, que han provocado todo un cambio de época en la forma de hacer la política, en la representación política como base de la institucionalidad democrática y, por supuesto, en la toma de decisiones en materia de política pública. En el fondo está el problema contemporáneo de la supervivencia del estado nacional, sobre todo cuando se trata de estados pequeños, muy dependientes de lo que sucede en el mundo globalizado.

El sistema de partidos en Costa Rica se ha venido transformando de un sistema bipartidista hacia un sistema de pluralismo moderado; pero aún es temprano para asegurar cual será la conformación final que adquiera. Lo que sí es posible afirmar es que ese tránsito ocurre en medio del descrédito de los partidos, que han transparentado su debilidad creciente como mecanismos idóneos para el ejercicio de la representación, con la consiguiente disminución de la confianza ciudadana en ellos. Hay un malestar ciudadano con el gobierno, la Asamblea Legislativa y los partidos políticos en general, y un clima de incertidumbre, de zozobra e inseguridad, que permite que cualquier protesta sectorial amenace la estabilidad del conjunto social. Como fue señalado, la situación se ha agravado en los últimos meses con las acusaciones de corrupción que pesa sobre importantes figuras de los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana.

En este documento se busca delimitar los contornos de la crisis de representación en Costa Rica, así como sus posibles orígenes, para señalar en la última sección, algunos elementos que podrían contribuir a la reconstrucción de la política en un nuevo nivel, incrementando a su vez la participación ciudadana. En el análisis de la situación de los partidos políticos hay dos visiones extremas que se intentan soslayar. La primera de ellas es la visión que podríamos calificar como “partidocrática”, que defiende a ultranza los partidos y se niega a aceptar cambios que posiblemente lleven a la modificación de las relaciones con la sociedad y el estado. En el otro extremo está la visión “antipolítica” que considera que los partidos han finalizado su ciclo histórico y por tanto deben ser sustituidos por otro tipo de asociaciones que permitan el ejercicio de la democracia directa: una especie de mezcla entre movimientos sociales y grupos de presión.

El enfoque adoptado en el documento busca distanciarse de ambos extremos, puesto que se considera que aún hay espacio para los partidos, pero se sostiene que necesitan reformas que vayan más allá de lo puramente cosmético, si quieren sobrevivir en las nuevas condiciones sociales y políticas del país y del mundo.

II. LA DEBILITACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

En los regímenes democráticos liberales los partidos políticos han sido hasta ahora los mecanismos señalados para la agregación de intereses diversos y la representación ante la institucionalidad del estado.¹ A través de ellos, los diversos sectores sociales idealmente logran canalizar sus demandas y preocupaciones, lo que implica la existencia de un nexo funcional entre electores y representantes que facilita también la posibilidad de que la ciudadanía se organice para participar en elecciones y apoyar gobiernos electos, o determinadas iniciativas de política pública.

Aunque hay partidos que se definen explícita o implícitamente como representantes de intereses de sectores sociales específicos, la posibilidad de alcanzar un triunfo electoral que les permita colocar a sus candidatos en las más altas esferas de la administración del estado, o cuando menos, lograr la elección de un número importante de representantes parlamentarios o miembros de gobiernos locales, depende de la conformación de una plataforma electoral más o menos amplia, donde se vea reflejada una franja ancha del electorado. Esta posibilidad de representación amplia está fuera del alcance de otras organizaciones que, aunque pueden operar en el ámbito político, solamente buscan reivindicaciones sectoriales, como es el caso de los llamados grupos de presión, de alguna manera hoy incluidos en la categoría "sociedad civil".

También los partidos políticos cumplen otras tareas igualmente importantes: elaboran propuestas de política pública; amortiguan los conflictos entre el estado y los ciudadanos, proporcionan esquemas para la interpretación de la realidad sociopolítica, contribuyen a conformar las identidades individuales y permiten el reclutamiento de la "clase política", la cual constituye la pieza clave del mecanismo de la representación. Son funciones cuyo desempeño implica una actividad continua, que va más allá de los períodos electorales, y, por esta razón, los partidos son los elementos centrales del juego político.

Esta función de agregación y representación de intereses ha venido deteriorándose en Costa Rica a partir de los años noventa, cuando se inició un movimiento paulatino de distanciamiento entre una buena parte de la población y los principales partidos políticos. Las dirigencias, según algunos analistas, cayeron en una especie de "autismo", o ensimismamiento, perdiendo paulatinamente contacto con sus bases y con las mismas estructuras de los partidos. En otras palabras que los partidos, esencialmente los que conformaron el sistema bipartidista, comenzaron a mostrar importantes

¹ En algunos países es posible presentar candidaturas a cargos de elección popular fuera de los marcos partidistas.

debilidades como estructuras especializadas para la canalización de demandas de diversos sectores de la población, para su procesamiento y para su representación en el gobierno de la República, la Asamblea Legislativa, las municipalidades y otras instancias de la institucionalidad política del país. Los resultados de las elecciones, los estudios de opinión y los análisis especializados, corroboran esta afirmación.

a. Debilitación del bipartidismo

Hasta las elecciones de 1994 el bipartidismo parecía sólidamente establecido, como puede verse en el gráfico 1. Aunque no es posible señalar una relación de causa-efecto entre el sistema electoral y el sistema de partidos en Costa Rica, es indudable que el primero ha reforzado las tendencias bipartidistas presentes en la sociedad, particularmente en los años ochenta y parte de los noventa. Las grandes agrupaciones han gozado de ventajas que le son negadas a los nuevos partidos o a los partidos pequeños, como la posibilidad de disponer de un fuerte financiamiento estatal durante los procesos electorales, que, sin embargo, como ha quedado en evidencia por las investigaciones realizadas por los medios y la propia Asamblea Legislativa, ha resultado insuficiente para cubrir los elevados gastos que demandan campañas electorales realizadas al estilo estadounidense, es decir, con grandes despliegues propagandísticos en la televisión.²

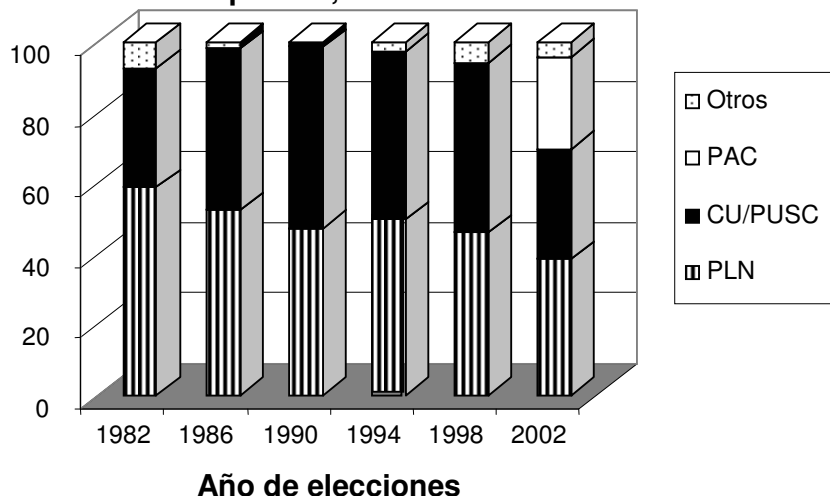
Aunque a partir de los años setenta un elevado número de partidos ha participado tanto en elecciones presidenciales como para diputados, los resultados electorales obtenidos por la mayoría de ellos fueron modestos, salvo en el caso de la izquierda que llegó a tener cuatro diputados a principios de la década los ochenta. Desde entonces, y hasta 2002, las elecciones presidenciales fueron dominadas por el PLN y el PUSC. En 1982 el PLN y la Coalición Unidad, agrupación de partidos que es el antecedente inmediato del PUSC, lograron alcanzar el 92,4% del total de votos emitidos; en 1986 ese porcentaje subió al 97,9%, descendió levemente en 1990 (95,5%) y en 1994 se situó nuevamente en el 97%, aproximadamente. Cuatro años después había descendido a 91,5%, pero en condiciones diferentes, porque por primera vez en cuatro décadas el abstencionismo aumentó al 30,04%.

En 2002, como es conocido, hubo que realizar dos rondas, porque en la primera ninguno de los candidatos logró pasar la barrera del 40%. En la primera ronda, el abstencionismo aumentó levemente con relación a 1998 (31,16%) y descendió abruptamente el porcentaje de votos controlados por esos partidos: 69,63% del total de votos válidos. Un nuevo partido, Acción Ciudadana, obtuvo el 26,19% de los votos, quebrando, al menos en esa elección, el bipartidismo realmente existente de los años ochenta en adelante.

² En la última campaña electoral los partidos Movimiento Libertario, Renovación Costarricense, Acción Ciudadana, Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional, recibieron la suma de 3.796 millones de colones, de acuerdo con la resolución correspondiente del Tribunal Supremo de Elecciones, del 19 de abril de 2002. Las informaciones dadas por los medios indican que las donaciones privadas rebasan con creces esa cantidad, incluyendo por supuesto las llamadas cuentas paralelas no reportadas al Tribunal.

En la segunda ronda el abstencionismo ascendió al 39,78, según datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

Gráfico 1: porcentajes de votación por partido, 1982-2002



Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

En otras palabras, que al final del período 1982-2002, los dos grandes partidos perdieron votos y representatividad. Parte de los votos perdidos y también de los nuevos, fueron a engrosar al PAC, fundamentalmente; pero un porcentaje importante de votantes al parecer se quedó al margen, en abierto cuestionamiento de los mecanismos de representación.³

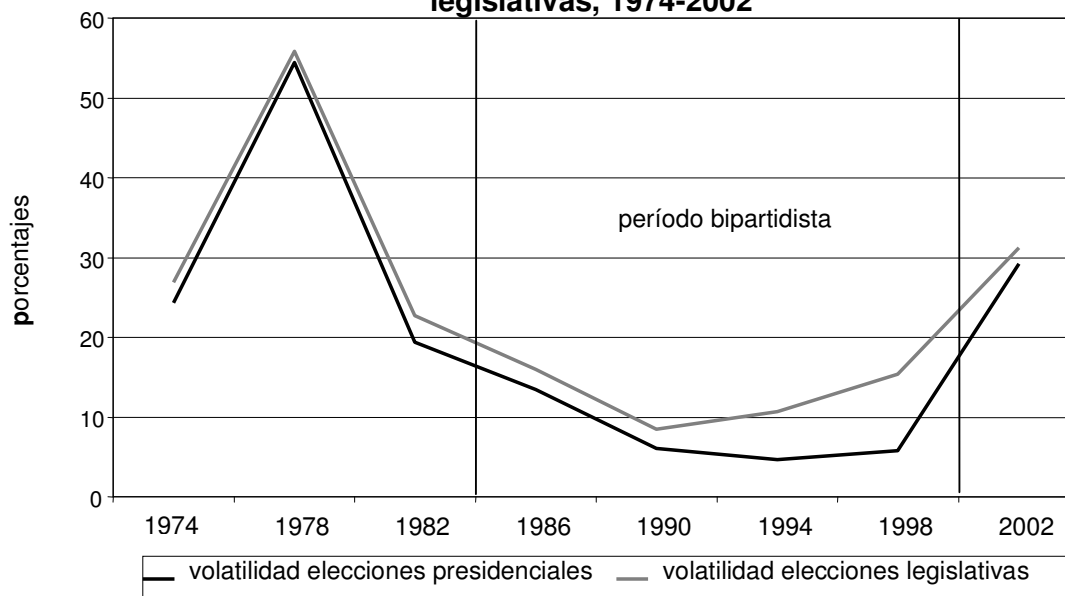
b. Volatilidad electoral

En términos de volatilidad, es decir de porcentajes de votos que los partidos ganan y pierden de una elección a otra, tanto en las elecciones presidenciales como las legislativas, Fernando Sánchez (2002) y otros autores, usando el índice de Pedersen,⁴ muestran como esos traslados disminuyeron en el período de vigencia del bipartidismo, sobre todo en las elecciones legislativas, y se incrementaron en las dos últimas elecciones, cuando se inicia la crisis actual.

³ De acuerdo con un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales en coordinación con el Tribunal Supremo de Elecciones, la mayoría de los abstencionistas está conformada por personas diferentes en cada elección; en otras palabras que no se ha constituido todavía un núcleo duro de abstencionistas, es decir, de personas alejadas permanentemente de las urnas electorales.

⁴ El Índice de Pedersen no permite establecer los flujos de votos hacia uno u otro partido, o los que se pierden por el fenómeno del abstencionismo. Es solamente un indicador de mayor o menor volatilidad y tiene utilidad para comparar períodos.

Gráfico 2: volatilidad total elecciones presidenciales y legislativas, 1974-2002



Fuente: Sánchez, 2002; Estado de la Nación, 2004; Vargas y Rosero, 2004

Otros indicadores de carácter cuantitativo corroboran las observaciones hechas a lo largo de más de veinte años sobre las modificaciones que estaban sufriendo los partidos políticos costarricenses como mecanismos de representación, desde la crisis de fines de los años setenta y principios de los ochentas hasta la actualidad, particularmente los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, dada su permanencia a lo largo de décadas.

En un estudio sobre los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, los autores Achard y González (2004), siguiendo a Mainwaring y Scully, examinan el grado de institucionalización de un sistema de partidos, con base en cuatro características: cierta estabilidad de la competencia partidaria, el arraigo de los partidos en la ciudadanía, la legitimidad de los partidos y el proceso electoral, y finalmente, las características organizacionales de los partidos. La estabilidad de la competencia interpartidaria, para dichos autores, se refiere a la capacidad de los partidos de mantener apoyos electorales significativos a lo largo del tiempo, lo que permite su vigencia, y la estabilidad relativa del sistema. En otras palabras, a menores variaciones en los apoyos, mayor estabilidad de los partidos y del sistema en su conjunto.

Los autores citados midieron estas variaciones usando también el índice de volatilidad de Pedersen, y establecieron que para el conjunto de la región centroamericana, la volatilidad media es elevada,⁵ 21,3 puntos, si se compara

⁵ Volatilidad media, que es igual volatilidad media en número de escaños legislativos, más la volatilidad media en el voto presidencial, dividido entre dos. Las diferencias en los resultados obtenidos por los diferentes autores, obedecen diferencias en fuentes y en tratamiento de los datos.

el puntaje de trece países europeos en los treinta años siguientes a la finalización de la segunda guerra mundial: 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 los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana. En otras palabras, que la estabilidad de la competencia interpartidaria aparentemente se desmejoró, aunque habría que esperar los resultados electorales de 2006, para saber si la estabilidad tiende a recuperarse, pero en otro nivel. Depende mucho de lo que va a pasar en términos de escaños y votos con los partidos que surgieron en la coyuntura electoral de 2002 o que mejoraron su posición en esa coyuntura.⁶ Aunque los escándalos de corrupción política que se develaron durante 2004 podrían cambiar radicalmente el mapa electoral costarricense.

En lo que se refiere al arraigo de los partidos en la ciudadanía, los autores citados la miden de dos maneras: la primera es la permanencia en el tiempo, calculando la diferencia en el número de escaños controlados por los partidos que tenían el 10% o más al inicio del período estudiado y los conservados en la última elección. En el caso de Costa Rica, solamente dos partidos cumplen el requisito en el período 1978-2002: Liberación Nacional y Coalición Unidad/Unidad Social Cristiana. Al inicio del período, ambos partidos controlaban el 91,2% de los escaños; en el año 2002 ese porcentaje bajó al 63,2%, es decir, descendió 28 puntos. El descenso es menor que en el caso de Guatemala y El Salvador, pero mayor que el resto de los países.

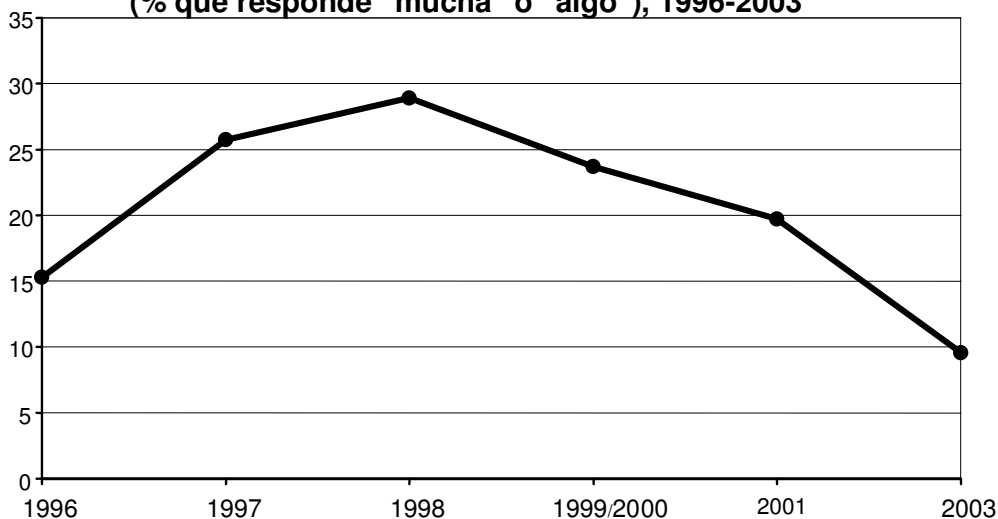
El segundo indicador de arraigo es la identificación de la ciudadanía con los partidos, de acuerdo con los resultados de las encuestas de opinión. Usando los datos de los Latinobarómetros realizados entre 1996/97 y 2003, los autores encuentran que dicha identificación en el caso costarricense fue en el último año de 15,47; mientras que en 1996/1997 era de 23,77.⁷ 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 el indicador apoya las observaciones realizadas acerca del rompimiento de las lealtades políticas ocurridas en los últimos diez años. 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.

La confianza en los partidos medida por el porcentaje de personas que dicen tener “mucho” o “algo” de confianza descendió entre 1996 y 2003, del 15,29% al 9,56%. Como puede verse en el gráfico 2, la confianza asciende en las mediciones de 1997 y 1998, para descender abruptamente en los años siguientes.

⁶ Como el Movimiento Libertario.

⁷ El índice se construyó ponderando las respuestas “Muy afín”, “bastante afín”, “Solo simpatizante” y “Sin afinidad”.

**Gráfico 3: Confianza en los partidos políticos
(% que responde "mucho" o "algo"), 1996-2003**



Fuente: Achard y González, 2004, con datos de los Latinobarómetros.

En lo referente a los procesos electorales, el porcentaje de personas que los percibe como limpios sigue siendo alto, de acuerdo a los datos de los Latinobarómetros, a pesar de un leve descenso sufrido entre 1996 y 1999/2000: 79,41% y 73,83% respectivamente.

c. Decreciente institucionalización

Usando los elementos señalados, Achard y González construyeron un índice de institucionalización de los partidos en Centroamérica, que para Costa Rica es de 2,32, situándose por encima de El Salvador y Guatemala, pero por debajo de Honduras, Nicaragua y Panamá. Es decir, que el nivel de institucionalización de los partidos es media. Por supuesto que todas estas formulaciones fueron realizadas antes de los escándalos de corrupción política, por lo que hay que tomarlos con un grano de sal, solamente como indicadores de un proceso de malestar con la política y los políticos, que parece estar alcanzando su punto culminante en la actualidad.

En lo que se refiere al número efectivo de partidos, en la última elección Costa Rica tenía el más alto: 3,65, mientras que el promedio en el período 1978-2002, es de 2,51. El indicador corrobora lo que es evidente: que ha aumentado el número de partidos presentes en la Asamblea Legislativa, lo que muestra la búsqueda de representatividad política real iniciada por un importante sector de la ciudadanía costarricense.

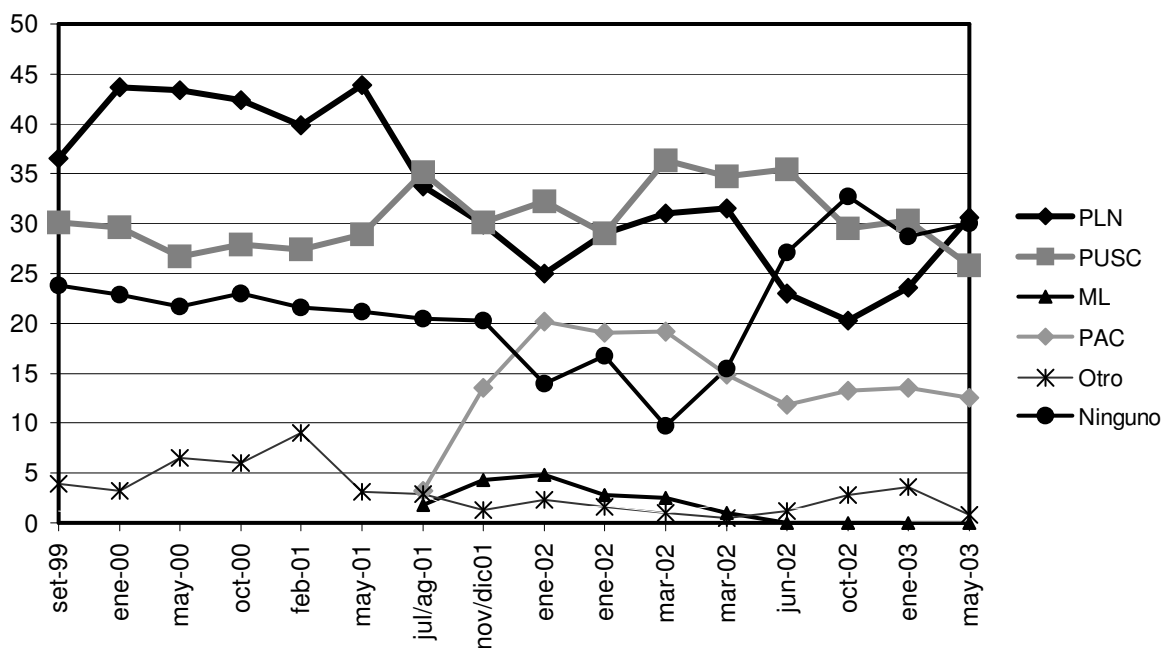
Los autores citados indican que la polarización, que mide la distancia ideológica entre partidos es moderada, aunque quizá lo mas adecuado es calificarla como baja, sobre todo si se piensa en los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana. Seguramente es posible situar al Movimiento Libertario a la derecha del Partido Unidad Social Cristiana y a

Acción Ciudadana a la izquierda del PLN, aunque esta localización solamente puede usarse en materia de política económica, sobre todo en lo que se refiere al papel del estado, y no puede generalizarse a todos los ámbitos de la acción política.⁸

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, las simpatías hacia los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana descienden, a pesar de la aparente revitalización del primero, debido sobre todo a la posibilidad de reelección del Expresidente Óscar Arias, después del fallo emitido por la Sala Constitucional.

Lo mismo sucede con el PAC y el Movimiento Libertario, que para las elecciones de febrero de 2002 habían mostrado un importante crecimiento, sobre todo el primero de ellos, que era entonces un partido de reciente constitución.

Gráfico 4: partido político con el que se simpatiza, 1000-2003 (porcentajes)



Fuente: UNIMERRI/La Nación

⁸ Desde los años ochenta todos los gobiernos han mantenido posiciones similares en materia de política económica. Prácticamente han sido las mismas personas las que han desempeñado alternativamente los cargos de Ministro de Hacienda y Presidente del Banco Central.

Como lo han mostrado los estudios efectuados en los últimos meses, la situación ha variado dramáticamente después de conocerse los graves hechos de “alta corrupción política”. Una encuesta realizada por la firma Demoscopia para el diario Al Día, a finales de setiembre y principios de octubre, indicaba que el 64,2% de las personas entrevistadas no votarían si las elecciones se realizaran por esas fechas. En otra encuesta realizada por la firma CDD-Gallup para el diario La República en la segunda quincena de octubre, el 46% de las personas entrevistadas manifestaba no tener intención de votar por ninguno de los posibles candidatos a las elecciones presidenciales del 2006.

En un sondeo telefónico realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, entre el 20 y el 27 de octubre, solamente el 37,4% de las personas entrevistadas dijo que votaría en las elecciones de 2006. Sin embargo, si se analizan las respuestas de acuerdo con la condición socioeconómica, se observa que las personas localizadas en los dos cuartiles superiores (tercero y cuarto) se muestran en mayor disposición de votar: 38,7% y 52,0% respectivamente. Las personas situadas en la condición socioeconómica inferior, son los más reacios a votar: del total de entrevistados solamente dijo que votaría el 24,5%.⁹ En todo caso, en esta encuesta el 49,7% de las personas que dijeron que votarían, manifestaron no saber por cual partido hacerlo. El resto mencionó como opciones los partidos actualmente representados en la Asamblea Legislativa y algún otro partido, pero ninguno de los mencionados pasa del 20% de las preferencias.

Finalmente, en la encuesta realizada por la firma UNIMERRI para La Nación, a finales de noviembre y principios de diciembre de 2004, al indagarse entre las personas entrevistadas sobre sus intenciones con respecto a las próximas elecciones, el 35% indicó que no votaría, el 9% que lo haría en blanco o anularía su voto, y del restante 56% que dijo que votaría, la mayoría no sabe por quien hacerlo.¹⁰ En efecto, el 53% de los que supuestamente votarían, manifestó estar indeciso en cuanto al candidato de sus preferencias; 22% indicó que votaría por Oscar Arias,; 8% por Ottón Solís; 5% por Otto Guevara; 5% por el candidato del PUSC y 6% indicó otros candidatos.

En otras palabras, que la crisis de representación política alcanzó en los últimos meses de 2004 su punto más alto.

III. ¿CÓMO SE PERDIÓ LA REPRESENTACIÓN?

Para comprender como se ha llegado a esta situación, es necesario dar un paso atrás, tomar una cierta distancia y lanzar una mirada de conjunto a lo acaecido en las últimas dos décadas del siglo pasado, período en cual se introdujeron modificaciones importantes en las relaciones entre el estado, la economía y la sociedad. Estos cambios provocaron no solamente un reacomodo social, sino también la desaparición de sectores y la aparición de

⁹ Los resultados de la encuesta muestran que estos sectores son los que más han confiado en los altos dirigentes políticos y por tanto son los que muestran mayor sorpresa con lo ocurrido y desencanto con líderes y partidos.

¹⁰ La Nación, 13 de diciembre de 2004.

otros nuevos. El proceso se volvió más complejo con el impacto de la globalización, que no solamente ha provocado cambios en el estado y sus funciones, sino que también ha introducido nuevos valores y patrones culturales, sobre todo en el plano del consumo. El señalamiento de la globalización es importante, porque hay situaciones que no se entienden sin la referencia a lo externo. Lo externo redimensiona lo interno, razón por la cual análisis puramente local se agota muchas veces en la anécdota y, por supuesto, las soluciones que se ensayan sin aquel referente, terminan siendo utópicas.¹¹

En los siguientes apartados se busca explorar el juego entre variables internas y externas que puede haber precipitado la crisis de representación en Costa Rica.

a. La migración de la política

Muchos asuntos que antes formaban parte de la negociación política y eran de dominio público han emigrado hacia otros espacios, dejando a los partidos como tales, fuera de las grandes decisiones políticas. En primer lugar, nos encontramos con los espacios transnacionalizados, donde se toman buena parte de las decisiones que tienen que ver con política económica local. La misma globalización se ha encargado de crear otros espacios a los cuales tienen acceso organizaciones y movimientos sociales, que por la índole de sus objetivos y tareas, tienen conexiones que les permiten presionar en instancias multilaterales o en ámbitos internacionales en los cuales tampoco tienen acceso los partidos.¹²

En segundo lugar, en el plano nacional, nos encontramos con una tendencia hacia la “informatización” de la política, es decir a la migración de algunos de los procesos de toma de decisiones desde las arenas tradicionales de la política, donde el debate público era la característica, hacia espacios en donde privan los acuerdos de cúpulas o de notables, fuera de la fiscalización ciudadana; en tercer lugar, decisiones significativas en política económica y social han sido desplazadas hacia ámbitos donde privan los criterios técnicos, apartándolas de la discusión pública y fortaleciendo la tecnoburocratización de los procesos políticos. En este aspecto, ha sido muy significativa la contribución de los convenios celebrados con los organismos multilaterales en los últimos veinticinco años.

En cuarto lugar, preocupaciones que antaño eran de toda la sociedad, y que eran objeto de debate público, hoy han pasado parcialmente al ámbito de las preocupaciones privadas, como la salud y la educación públicas. Para los sectores medios y altos, por ejemplo, la calidad y la extensión de dichos servicios les tiene mayormente sin cuidado porque procuran hacer el uso mínimo necesario de ellos y buena parte de sus necesidades en estos campos las llenan en establecimientos privados. No ejercen por tanto presión sobre

¹¹ Sobre estos aspectos ver el interesante ensayo de Ricardo Córdova Macías, en el libro de Diego Achard y Luis E. González ya citado.

¹² Algunas acciones de presión en espacios externos han realizado ONG nacionales en conjunto con ONG europeas, con el consiguiente desconcierto de los gobiernos.

políticos y partidos en estos aspectos y más bien preferirían liberarse de la carga que significa el pago de cuotas obligatorias.

Esta vía de solución conspira contra el mejoramiento de dichos servicios, porque se trata de sectores que, precisamente por su posición social, tienen mayores posibilidades de hacer oír su voz y por tanto de ejercer presión sobre las instituciones públicas. Su retiro de esos espacios contribuye a sacar de la discusión pública los temas de la salud, educación y, en general, el bienestar social. Los sectores de menores ingresos, que tienen que hacer uso obligatorio de estos servicios, tienen pocas posibilidades de presión, lo que termina por dejar fuera del mundo de la política estas preocupaciones, en otra época más extendidas socialmente.

b. El difuminado ideológico

Los acontecimientos de los años cuarenta provocaron una división de la comunidad política en colectividades que durante las décadas posteriores se expresaron a través del Partido Liberación Nacional, que jugó el papel de partido dominante, y un conjunto de partidos que a veces actuaba coaligadamente, bajo la égida del calderonismo.¹³ Aunque no eran precisamente bloques homogéneos tanto desde el punto de vista ideológico como el social, con el transcurso de los años fueron conformando posiciones diferentes en cuanto a la acción del estado y, en general, en el manejo de la administración pública.

La izquierda comunista y socialista, marginada en los años cincuenta y sesenta, resurgió en los setentas con la demolición de la barrera legal que impedía la participación electoral del Partido Vanguardia Popular y otros grupos de izquierda. Aparecieron otros partidos como el Partido Socialista, el Movimiento Revolucionario del Pueblo y otros partidos de menor presencia. Para las elecciones de 1978 los tres partidos señalados conformaron la Coalición Pueblo Unido, que logró elegir tres diputados y cuatro en 1982.

Estas identidades y diferencias comenzaron a perderse en los años ochenta. Durante la Administración Monge Álvarez, con la colaboración del PLN, se logró amalgamar el conjunto de grupos que conformaban la Coalición Unidad y constituir el Partido Unidad Social Cristiana. El bipartidismo de hecho que hasta entonces existía, adquirió finalmente fisonomía legal.¹⁴ Hay que señalar, sin embargo, que desde finales de los años sesenta se empezaron a tomar medidas para fortificar un sistema bipartidista, como la ley 4646, llamada popularmente ley 4-3, de octubre de 1970, que permitía la participación en la dirección y el control de los bancos y las instituciones autónomas, del partido derrotado en las elecciones. Es un punto que marca un incremento en los contactos entre la cúpula del PLN y la dirigencia calderonista.

¹³ Sobre todo después del regreso de Rafael Ángel Calderón Guardia al país, a fines de los años cincuenta.

¹⁴ Una hipótesis interesante para explorar es la si no es en este momento cuando se inició lo que actualmente padecemos, es decir, esta repartición de prebendas a costa del erario público.

Pero las circunstancias históricas habían cambiado; 1948 había comenzado a quedar atrás, la crisis del modelo desarrollista había obligado a aceptar las recetas de la tripleta de Washington y las diferencias programáticas entre los dos partidos comenzaron a desaparecer, deslizándose ambos hacia un centro derecha, con los consiguientes efectos en sus identidades ideológicas. Este es un elemento importante de subrayar: la pérdida de identidad de los partidos como tales y la entronización del personalismo.¹⁵

El Partido Liberación Nacional, a pesar de sus nexos internacionales, nunca había logrado adquirir la solidez programática y organizativa de la social democracia europea; sin embargo, no se puede negar que, más allá del pragmatismo político que caracterizaba a los principales dirigentes, sus acciones gubernamentales marcaron durante casi treinta años una clara diferencia con sus adversarios políticos en los aspectos relacionados con política social y con el papel dinamizador de la economía que debía jugar el estado.

En el contexto internacional de los años ochenta, en medio de una seria crisis económica interna y un entorno centroamericano en guerra, el pragmatismo privó sobre cualquier otra consideración y rápidamente de la dirigencia liberacionista se alineó con las directrices emanadas del llamado consenso de Washington, en coincidencia con el naciente Partido Unidad Social Cristiana, cuyo planteamiento sobre la subsidiaridad de la acción estatal y la apertura comercial, empujaba en la misma dirección, dejando en un plano secundario las preocupaciones sociales. Se bajó la guardia en aspectos como la salud y la educación, que sufrieron importantes restricciones en sus presupuestos. En el plano social se abandonó la idea de “inversión social” y se sustituyó por la de gasto, que tiene otras connotaciones. Todavía en la campaña electoral de 1993-94 hubo un intento de discusión ideológica entre el PLN y el PUSC, que rápidamente se diluyó durante la administración Figueres Olsen.

La izquierda también se diluyó. El relativo éxito en el plano legislativo de los años setenta y principios de los ochenta, no fue correspondido con el número de votos obtenidos en las elecciones presidenciales. En todo caso el resurgimiento duró poco, porque la izquierda se derrumbó a mediados de los años ochenta, precisamente cuando el bipartidismo adquiría estatuto legal y parecía haber triunfado definitivamente, proporcionando al sistema presidencial un sólido basamento. Las apariciones realizadas bajo otras configuraciones en los años noventa, no lograron la continuidad deseada, el sistema de partidos perdió un condimento que le daba sazón, y una parte del electorado se quedó sin representación.

Es en este contexto que aparece el malestar con los partidos. El denominado pacto Figueres Calderón se convierte un parte aguas entre una y otra época. Saludado como la salida a la entrapada institucionalidad estatal,¹⁶ que impedía

¹⁵ Quizá mejor dicho, la continuación del caudillismo.

¹⁶ Al inicio de la Administración Figueres hubo un intento de debilitar al PUSC y su dirigencia a raíz de lo ocurrido en el Banco Anglo. Las relaciones entre el gobierno y la dirigencia de aquel Partido se agriaron y llegaron a un punto de máxima tensión hacia finales de 1994 y principios de 1995. El gobierno se dio cuenta que sin la colaboración del PUSC era difícil seguir

continuar por el camino de reformas estructurales desde el punto de vista del consenso de Washington, dio como resultado algunas propuestas y leyes que despertaron fuerte oposición, sobre todo en sectores medios profesionales, como los educadores. El pacto hizo evidente el acercamiento programático ocurrido en el PLN y el PUSC, y el difuminado de sus fronteras ideológicas.

Ese pacto liberó a sectores de votantes de las ataduras políticas tradicionales, abriendo una hendidura en el bipartidismo, que se profundizaría posteriormente. Los dos partidos habían comenzado a divorciarse de sus bases, limitando cada vez más sus posibilidades de representación política extendida. Los resultados de las elecciones de 1998 fueron una campanada no atendida por dirigencias que no se percataban de los cambios que estaban ocurriendo en el país. Quizá lo que acontecía era que parte de las cúpulas había comenzado a marchar por un camino diferente, como parece revelarlo los escándalos sobre corrupción, lo que las incapacitaba para reaccionar apropiadamente frente al malestar ciudadano.

Los acontecimientos de los años siguientes, en particular el fracaso de la concertación propuesta por la Administración Rodríguez y el movimiento contra el denominado “Combo del ICE”, mostraron las insuficiencias del sistema de representación para hacer frente a las demandas de una sociedad más compleja y más heterogénea. El bipartidismo fue rebasado en abierta manifestación de que ya no era capaz de agregar y canalizar la diversidad de demandas presentes. Pero también fue cuestionado el monopolio de los partidos sobre el mecanismo mismo de representación política; es decir, que aumentaron las dudas acerca de la capacidad de los partidos para desempeñarse como instrumentos singulares para representar colectividades ciudadanas con intereses y demandas variadas. La impresión extendida en la ciudadanía es que los partidos, fundamentalmente el PLN y el PUSC, se han convertido en estructuras dedicadas a la defensa de reducidos grupos de interés, que copan las cúpulas del poder o que tienen influencia determinante sobre ellos.¹⁷

Sin ninguna referencia político-ideológica real, con la consiguiente exaltación de las luchas por cargos y puestos, y el fortalecimiento de las prácticas “clientelares” y antidemocráticas. La política muestra, entonces, sin afeites, su cara más repulsiva: la de mecanismo para satisfacer las ansias de acceso al poder de personas y grupos cuyos objetivos son puramente egoístas. En ese sentido no es de extrañar el establecimiento de especies de linajes políticos o dinastías civiles, que se adueñan de las cúpulas partidarias e instituyen formas de sucesión en los cargos electivos, que no se basan precisamente en la capacidad de los designados.

adelante; era necesario dar un giro, pero no solamente en este campo, porque también se buscó, después de haberlo cuestionado, la aprobación de un tercer programa de ajuste estructural.

¹⁷ Esta creencia se ha visto reafirmada por las revelaciones en torno a contribuciones millonarias a las campañas electorales, fuera de lo cánones establecidos por el Tribunal Supremo de Elecciones.

Este vaciamiento de la identidad ha tenido dos consecuencias importantes: por un lado, la disgregación de las comunidades políticas herencia de los hechos de los años cuarenta, con el consiguiente desencanto y el descreimiento político, sobre todo en los jóvenes. Por el otro, la pérdida de norte para la acción política y por tanto el ingreso a altos cargos en la función pública de personas con objetivos meramente individuales, sin ninguna referencia al contexto social. Este último hecho tiene su corolario: la irrupción de la corrupción en el escenario político. Si bien es cierto que el primer efecto podría valorarse positivamente, pues podría estar conduciendo al electorado a una posición de mayor exigencia de calidad a los partidos, el segundo ha sido altamente negativo y ha contribuido a profundizar la crisis de la política en el país.

c. Maquinarias electorales con escasa significación

Al perder identidad ideológica, los dos partidos rápidamente devinieron en plataformas electorales que trataban de compaginar las demandas de la sociedad, con la satisfacción de intereses personalistas o de grupo, en un contexto de predominio del mercado y de la ideología individualista.¹⁸ Ambos partidos concentraron sus actividades en el plano netamente electoral, dejando en un plano absolutamente secundario cualquier otra acción partidaria. Se convirtieron en lo que Angelo Panebianco (1993) denomina "partidos electorales profesionales", es decir, partidos que giran casi exclusivamente alrededor de las actividades electorales internas y externas.

Pasaron a ser maquinarias más o menos eficientes para la movilización de votantes, con base en ofrecimientos muchas veces fuera de toda posibilidad de cumplimiento en las circunstancias nacionales e internacionales predominantes, ofrecimientos que poco o nada tenían que ver con las identidades ideológicas que en el pasado establecían las diferencias entre las agrupaciones políticas. La vida partidaria se redujo a los intercambios establecidos entre las facciones interesadas en el control de las estructuras, con el propósito de posicionar candidaturas presidenciales y eventuales diputaciones, o de mejorar las condiciones de negociación de cargos y favores con los futuros candidatos presidenciales.

Partidos electorales profesionales, pero también partidos "atrapa todo", porque al perder identidad ideológica y programática, lo que importaba a las cúpulas dominantes eran los votos y el financiamiento de las campañas, sin importar su procedencia. Un ejemplo interesante de esta búsqueda desatada de votos son las plazas públicas, en donde se trata de "atrapar" a los jóvenes con conciertos previos a la presencia de los candidatos, a cargo de las bandas musicales de moda, sin ensayar siquiera un mensaje creíble para aquellos.

¹⁸ Es el momento en que aparecen los políticos de negocios, para usar la categoría empleada para el análisis del caso italiano, por la investigadora de la Universidad de Florencia, Donatella della Porta. Políticos que tratan de compaginar las funciones de representación con los negocios personales o de grupo, negocios para los cuales necesitan mantener los cargos públicos o disponer de una influencia considerable sobre los responsables de ministerios e instituciones.

Esta reducción de la vida partidaria y su concentración en lo electoral, se vio acompañada por un proceso de subordinación de las estructuras partidarias a los candidatos presidenciales, una vez cesada las luchas de tendencias. Esa ha sido la historia desde los años ochenta de los dos partidos representativos del bipartidismo.

Entre períodos electorales, entonces, la vida del partido se reduce bastante y es la fracción parlamentaria la que permanece visible, y la que asume la representación del Partido. En los períodos electorales el candidato presidencial de turno y su grupo de colaboradores cercanos asume la dirección del partido casi en forma absoluta. La figura del candidato crece, con la consiguiente debilitación de la imagen del partido, en un movimiento de concentración de poder que se mantiene durante el período presidencial, en caso de que resultara electo. El candidato presidencial y su grupo instrumentalizan totalmente al partido para sus fines electorales.

El resultado es la desaparición del partido como tal, tanto en los períodos electorales como posteriormente, porque una vez que se ha elegido presidente, el partido triunfante queda relegado a un segundo plano, puesto que el sistema político propicia la independencia del presidente de la República, tanto en el nombramiento de los ministros y de otros funcionarios, como en la definición de políticas públicas. No hay gobierno de partido stricto sensu (party government), situación que, ciertamente, permite al ejecutivo un amplio espacio de maniobra, sobre todo en el plano de las negociaciones con organismos multilaterales; pero también constituye una desventaja, porque en momentos difíciles los gobiernos carecen de los apoyos políticos que sólo los partidos pueden proporcionar. Conspira, por supuesto, contra la credibilidad ciudadana en los partidos políticos y contra la representación política.

El nexo entre los partidos y las y los electores se vuelve sumamente débil. Además, estos tienen limitada posibilidad de escoger verdaderos representantes, puesto que votan por listas cerradas, la mayoría de cuyos integrantes les son totalmente desconocidos. Buena parte de los electores termina dejándose arrastrar, en las elecciones de diputados y municipales, por el partido del candidato presidencial que le parece más apropiado. El efecto de arrastre provocado por la simultaneidad de elecciones presidenciales, de diputados y municipales, afecta la representación proporcional (Urcuyo: 1992), con ventajas para los grandes partidos. En ese sentido, de acuerdo con la clasificación de Sartori (1988), el sistema electoral costarricense podría ser clasificado como "fuerte", en la medida en que "...condiciona --constríne y restringe-- la conducta del votante...", quien se ve obligado a escoger "...las más de las veces a quienes encabezan la carrera (a menos que prefiera malgastar su voto)." Sin embargo, en los últimos procesos electorales el fenómeno del quiebre de voto ha ocurrido con mayor frecuencia, lo que ha impedido a los candidatos presidenciales electos contar con las mayorías legislativas de otros tiempos.

Con el propósito de contrarrestar la influencia de los candidatos presidenciales en la designación de los aspirantes a diputados, y disminuir su posterior influjo sobre la Asamblea Legislativa en caso de ser electos, el PLN y el PUSC modificaron el procedimiento de selección de los aspirantes, con el establecimiento de una mal

llamada “democratización interna”, que parece haber introducido otros problemas.¹⁹ Para empezar, no se sabe quien financia las campañas de los aspirantes a candidaturas diputados, lo que tiene dos efectos: en primer lugar; por esta vía se introducen intereses particulares encubiertos que tienen su influencia sobre la toma de decisiones en el plano legislativo; en segundo lugar, la identificación del diputado electo con el partido termina siendo puramente nominal, lo que atenta contra la disciplina interna de las fracciones. Además, los diputados difícilmente se miran como representantes del soberano, que es el pueblo,²⁰ y menos visualizan su función en términos de la comunidad nacional, sino a lo sumo de las localidades que nominalmente representan (la llamada municipalización de la asamblea).

La significación de los partidos termina entonces siendo mínima en términos de representación política. La ciudadanía vota en realidad por los candidatos presidenciales,²¹ que le parecen mejores por una variedad de razones, pero no elige en realidad representantes a los cuales puede exigir rendición de cuentas durante el mandato o al final de él. Las diferencias las establecen las personas, los equipos, pero no los planteamientos, en sentido estricto. La participación política en el plano electoral, pierde sentido, porque las probabilidades de innovación de los gobiernos son limitadas, independientemente de los planteamientos o plataformas electorales. En este aspecto también los partidos y los políticos carecen de significación, entendida como la posibilidad real de influir el desarrollo de los acontecimientos, apartándose de los condicionantes externos.²²

Los partidos políticos también carecen de significación en la formulación de políticas públicas. Las plataformas y programas que se publicitan en períodos electorales son meros adornos, puesto que en la realidad, las directrices fundamentales en materia de política económica y social se formulan en otros espacios, donde los partidos tienen poca influencia. Esas directrices se han definido realmente en las últimas décadas, en las negociaciones con los organismos multilaterales, espacios donde los políticos han sido sustituidos por los tecnócratas. Cuando los acuerdos son comunicados a los partidos, generalmente ya no se puede hacer otra cosa que aprobarlos. Por esa razón, la Asamblea Legislativa se ha convertido en buena medida en sancionadora de “fait accompli”, como los famosos programas de ajuste estructural y en la actualidad el tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

A los problemas señalados hay que sumar el financiamiento de las campañas electorales, que nuevamente coloca en cuestión la representatividad de los partidos políticos. Las revelaciones sobre contribuciones y manejos de dineros

¹⁹ Ambos partidos han dado marcha atrás, porque la experiencia no ha sido buena.

²⁰ Recientemente el alcalde de una de las cabeceras de provincia, que aspira a encabezar la lista provincial del Partido Liberación Nacional, decía en una entrevista radial, que estaba dispuesto a aceptar la nominación si el posible candidato presidencial de su partido consideraba útiles sus servicios en la Asamblea Legislativa; nunca se refirió a la representación de sus posibles electores (Monumental, 27/11/04, entrevista realizada por E.H. al mediodía).

²¹ Igualmente candidatos a diputados y municipales.

²² Cornelius Castoriadis hablaba de la insignificancia de los políticos, pues al llegar a gobiernos poco es lo que pueden cambiar dados el conjunto de determinaciones establecidas tanto nacional como internacionalmente.

durante la última campaña electoral, han dejado al descubierto otros personajes que se mueven entre bambalinas, con poder económico suficiente para influir en los resultados de una elección. Con sus aportes individuales y grupales pueden fortalecer o debilitar una candidatura ante el electorado, seguramente con impactos positivos y negativos, sobre todo cuando las diferencias en simpatías son estrechas o cuando no se vislumbra un claro ganador hasta el fin de la contienda, como ha sido el caso de las últimas tres elecciones.

Las donaciones privadas generosas, desinteresadas o muy interesadas, han sido un ingrediente constante en la historia electoral del país; sin embargo, hoy parecen haber cobrado un lugar preponderante, dados los altos gastos de las campañas, debido a su duración y al estilo (estadounidense). Los partidos y los candidatos resultan desbordados por los altos costos y se encuentran con gentes dispuestas a “invertir”, como negocio —así lo han confesado algunos— o como forma de influir en el rumbo de los acontecimientos. Ciertas políticas públicas del futuro gobierno o algunos “favores”, serían los resultados esperados.

Este manejo detrás del telón convierte de alguna forma en comparsas a las y los votantes, que aportan sus votos a candidaturas que se sostienen en armazones que permanecen ocultas para la mayoría, pero que tienen influencia en el accionar de los futuros gobiernos. Siguiendo a O’Donnell (1992) nos atreveríamos a afirmar que en Costa Rica se ha venido estableciendo una especie de democracia delegativa, es decir, que las y los votantes eligen gobiernos autorizados para gobernar el país como lo consideren conveniente, sin atenerse a programas o planteamientos programáticos de los partidos que los eligieron. Los gobernantes hasta ahora han recibido una especie de “cheque en blanco”, que utilizan de la manera que mejor consideren para los intereses del país.²³

d. La subordinación legislativa

La retórica política costarricense afirma que el legislativo es el primer poder de la República; sin embargo, en la realidad el régimen es presidencialista y aunque algunos analistas insisten en su debilidad, este carácter se ha venido acentuando cada vez más, en perjuicio de la Asamblea Legislativa y la representación política. Ciertamente, hay problemas debido a la existencia de un enorme y diverso conglomerado de instituciones autónomas, pero no debe olvidarse que al fin y al cabo las presidencias ejecutivas dependen del ejecutivo. Las decisiones de política pública están en manos del ejecutivo, hoy fundamentalmente en manos del Ministro de Hacienda, quien prácticamente decide lo que se puede o no hacer en esa materia, y del Presidente del Banco Central.

Si bien es cierto que en la Asamblea Constituyente de 1949 se buscó debilitar al Poder Ejecutivo para evitar que se repitieran los excesos del pasado (Gutiérrez, 1979), en las décadas siguientes el ejecutivo ganó preponderancia sobre la

²³ Sin embargo, el no cumplimiento de las llamadas promesas de campaña, es uno de los elementos de desprestigio de políticos y partidos.

Asamblea Legislativa, sobre todo en el período de ascenso y consolidación del bipartidismo. En los últimos veinte años la importancia política de la Asamblea Legislativa pasó a un segundo plano. El vaciamiento ideológico y programático despojó a las fracciones parlamentarias de gran parte de la iniciativa en la formulación de leyes, pero también de las preocupaciones por el control político de gobiernos e instituciones autónomas. Las fracciones oficiales se volvieron demasiado obedientes al gobernante de turno y las opositoras cayeron en una suerte de inacción. El debate parlamentario perdió fuerza y la Asamblea dejó de ser un punto de referencia para las mayorías ciudadanas.

La mayoría de las iniciativas que se procesan en la Asamblea provienen del Poder Ejecutivo, no sólo en lo que se refiere a proyectos de ley, sino también a aspectos que son potestad del Legislativo, como el nombramiento del Directorio Legislativo, de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Contralor General de la República y del Defensor de los Habitantes de la República.

Por supuesto que el procesamiento de iniciativas del ejecutivo era menos complicado en una Asamblea integrada en forma bipartidista. En las tres últimas elecciones la situación ha cambiado desfavorablemente para el ejecutivo, por carecer de mayorías legislativas; pero las dificultades han aumentado después de las elecciones de 2002, con cinco minorías presentes en el parlamento. Una situación que obliga a la negociación constante en la búsqueda de acuerdos entre fracciones poco disciplinadas y muchas de ellas carentes de propuestas claras sobre el rumbo que debe tomar el país.

Por otra parte, con la creación de la Sala Constitucional se ha acentuado la debilidad de la Asamblea Legislativa, porque el control de constitucionalidad pende sobre las cabezas de diputadas y diputados, como una especie de espada de Damocles. Esta situación tiene un ángulo positivo, porque se evita la arbitrariedad, pero también ha vuelto a la Asamblea demasiado cauta en la aprobación de leyes y en el ejercicio de las funciones de control político. Además en algunos momentos la Sala ha operado como una especie de senado, en gran parte por omisión o por cálculo de la Asamblea, que no ha tomado ciertas decisiones en el momento en que correspondía hacerlo, desatando una cierta tendencia hacia la "judicialización" de la política.

En suma, que a lo largo de los años ochenta y noventa se observa un proceso paulatino de creciente debilidad de los partidos políticos como mecanismos señalados para que la ciudadanía nombre a sus representantes. Esa debilidad seguramente posibilitó las recientes denuncias sobre "alta corrupción" que pesan sobre destacadas figuras de los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, denuncias que a la vez han acrecentado la debilidad de esos partidos.

e. Medios de comunicación y encuestas

Con la retracción de los partidos, los medios de comunicación han aumentado su peso en la conformación de la opinión pública, con efectos indudables sobre la relación entre los partidos, la ciudadanía y la institucionalidad pública.

La interpelación a los políticos, una potestad ciudadana, se ha trasladado al espacio de los medios. Son éstos los que se encargan de interrogar a políticos y funcionarios, en nombre de un conglomerado ciudadano que se mantiene en el anonimato, escondido detrás de los porcentajes que arrojan los análisis de las encuestas de opinión. Los medios entonces han asumido el peso del control político que los partidos han dejado de hacer. Este nuevo papel de los medios, positivo para el conjunto de la sociedad en la actual coyuntura sociopolítica del país, aumenta la distancia entre ciudadanía y partidos y profundiza la crisis de representación.

La relación entre representantes y representados, entonces, está cada vez más mediada por los medios; pero también partidos y políticos han acentuado ese fortalecimiento de los medios, particularmente la televisión, al usarlos cada vez más en sus relaciones con adherentes y simpatizantes. En correspondencia con esa tendencia, las funciones que antes eran encargadas a la militancia, hoy son contratadas a empresas fabricantes de imagen. El desarrollo de las técnicas del marketing político también ha transformado las relaciones entre cúpulas y potenciales votantes. El cara a cara característico de la política anterior tiende a perderse y los públicos son relegados al papel de consumidores de imágenes, imágenes que en algunos casos se alejan mucho de la realidad.

f. La complejidad social y la disolución de la polis ilusoria

Es indudable que la sociedad costarricense se ha vuelto más compleja en su integración y en su estructura. Las clases sociales de antaño han desaparecido o están en vías de hacerlo, pero otras divisiones sociales han aparecido, provocando desajustes no solamente en cuanto a ingresos, sino también en estilos de vida, en patrones de consumo, en valores y en visiones de la vida social. La sociedad costarricense es hoy una sociedad multicultural, multiétnica, y también con mayores desigualdades que en el pasado. Una complejidad que seguramente no puede expresarse políticamente a través los esquemas provenientes de otras etapas históricas. El bipartidismo probablemente correspondía a una época de la sociedad costarricense; quizá hoy eso sea insuficiente y lo que corresponda es un pluripartidismo, con los consiguientes efectos en la eficiencia del régimen político, que aún no se adaptado a las nuevas circunstancias.

Los partidos mayoritarios no han asimilado los cambios sufridos por la sociedad costarricense, en aspectos tales como la composición etaria, la estratificación social, la distribución espacial, la estructura de ocupaciones, las escalas de valores, los hábitos y los patrones de consumo, los mecanismos de socialización y las redes de relaciones interpersonales. Cambios que provocan evaluaciones ciudadanas sobre los partidos y los políticos desde ópticas muy diferentes a las del período anterior, y que, por tanto, modifican las formas de relacionarse con ellos.

Según Manuel Antonio Garretón (2002), politólogo chileno,

...la idea de democracia, tuvo siempre como supuesto la existencia de una sociedad, es decir, de un territorio con una población, en que economía, estructura social, cultura y política se correspondían o eran coextensivos en ese espacio y, además, existía un centro de decisiones. Más precisamente, se trataba de una polis, dado que el poder en torno a la marcha general de esta sociedad residía en el Estado, objeto de lucha y cooperación que representaba a los habitantes convertidos en ciudadanos. No hay democracia, ni ningún tipo de régimen político, allí donde no hay polis.

Hoy en día según el autor citado, por un lado, esta correspondencia está debilitada o perdida; por el otro, “no existe un centro de decisiones o, más simplemente, que el poder está fuera de la sociedad o dentro, pero no controlado por ella”. El poder del estado es en muchos aspectos irrelevante porque hay una gama amplia de decisiones que se toman fuera de su base territorial y por tanto escapan de su control o regulación. Se trata de “poderes económicos que atraviesan los espacios nacionales y reorganizan las economías a partir de su inserción, siempre fragmentaria, en la economía mundial.”

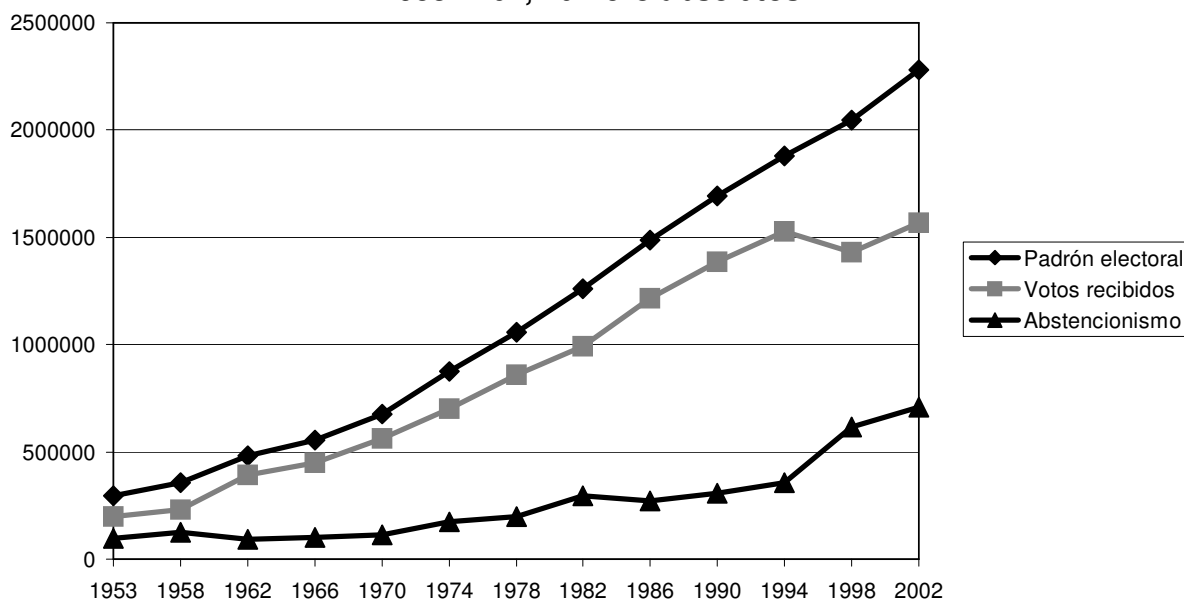
En otras palabras, que el ejercicio de la representación política tiene un sentido limitado para las y los ciudadanos, en la medida en que sus representantes ven constreñidos sus posibilidades de decisión real en muchos asuntos de interés general, porque hay otros poderes que deciden pero que escapan a su control. Se trata de una situación complicada que pone en entredicho no solamente la representación política, sino también la viabilidad de países pequeños como Costa Rica. Una discusión que seguramente habría que realizar en paralelo, en la búsqueda de la reconstrucción de la política.

Pero está además el asunto de la correspondencia entre economía, cultura y política, una idea interesante para explorar en el caso costarricense. Una mirada hacia atrás, en el largo plazo, arroja la visión de una sociedad crecientemente integrada en el plano social y cultural, de los años cuarenta en adelante. De acuerdo con las estadísticas oficiales, en un período de treinta años, aproximadamente, disminuyó la pobreza, mejoró el nivel educativo en general, aumentó el porcentaje de población con educación universitaria, los servicios de salud se abrieron para sectores amplios de la población, aumentó la esperanza de vida y disminuyó considerablemente la mortalidad infantil. Además, el país se integró espacialmente debido a la ampliación de la red vial. Zonas como Guanacaste, Golfito, las llanuras del norte y la costa caribeña, fueron dejando atrás el aislamiento que habían sufrido a lo largo de la historia nacional.

En dicho período de tiempo se logró crear una fuerte clase media, la mayor parte de ella localizada en el valle intermontano central, que proporcionó tanto estabilidad política como referentes culturales al conjunto. A la cabeza de ese proceso sociopolítico estaba una creciente institucionalidad estatal, que se desplegó en todos los ámbitos. Una vez superado el bache provocado por los acontecimientos de 1948, la comunidad política se fue progresivamente

integrando, los mecanismos de elección adquirieron legitimidad, lo cual se reflejó en una elevada participación electoral. Como puede verse en el gráfico siguiente, el abstencionismo electoral disminuyó para situarse en un nivel que oscilaba entre el 18 y el 22 por ciento. Después de 1994 el abstencionismo comenzó nuevamente a subir, en términos absolutos y relativos.

Gráfico 5: padrón electoral, votos recibidos y abstencionismo, 1953-2002, número absolutos



Este proceso sociopolítico, sin embargo, también produjo una sociedad civil débil y dependiente. La organización ciudadana independiente del estado fue vista como amenazante por los operadores políticos, salvo las organizaciones de empresarios, quizá como resabio de lo ocurrido en los años cuarenta, y en el plano local se fomentó el clientelismo, con organizaciones que dependían para su funcionamiento en buena parte de las partidas conseguidas por los diputados de la zona.

Al espacio político local se dio hasta recientemente poca importancia, en la medida en que las municipalidades solamente se encargaban de la administración de servicios de carácter secundario. El peso de las instituciones nacionales ha anulado hasta ahora cualquier intento de constituir un poder local fuerte.²⁴ Por todas estas razones es posible afirmar que el sistema político no estaba diseñado para provocar la participación ciudadana más allá de los procesos electorales que se celebran cada cuatro años, y dentro del marco de los partidos establecidos, sobre todo en la etapa bipartidista.

²⁴ El actual conflicto entre el Ministro de Hacienda y las municipalidades, por las partidas destinadas a vías públicas, es un ejemplo de ello.

Las transformaciones estructurales ocurridas en los años ochenta y noventa, aparentemente disgregaron el conjunto existente, dando como resultado una sociedad no solamente desigual en el plano económico, sino también en el cultural. El décimo informe “Estado de la Nación” (2004) indica la acentuación de algunos de los rasgos de la pobreza en el país en los últimos diez años, como el aumento del porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina y de la tasa de desempleo abierto entre los pobres económicamente activos. Además, la desigualdad en la distribución del ingreso aumentó en los años noventa, según lo muestra la evolución del coeficiente de Gini, que solamente se puede tomar como indicador de un proceso y una situación que seguramente es más aguda, puesto que es difícil un acercamiento a la realidad de los ingresos que perciben los sectores sociales altos.

La desigualdad en ingresos y en posibilidades de ascenso social, ha dado como resultado patrones de consumo y estilos de vida diferenciados, que, sobre todo en la Gran Área Metropolitana, han terminado por localizarse espacialmente, haciendo evidentes las diferencias. La identidad colectiva ha estallado en múltiples identidades particulares, dificultando la visualización de conjunto y afectando también las identidades partidarias

La presencia de poderes no controlables mediante los mecanismos políticos establecidos, junto con la desintegración social y cultural, indudablemente provocan un divorcio entre política, partidos y ciudadanía. Un trío que a veces se junta pero que la mayoría de las veces anda separado. En condiciones de crisis y de inmersión en una cultura de consumo, y en ausencia de un norte que permita trazar los caminos a seguir y las metas a alcanzar a mediano y largo plazo, como lo señala Paramio (2002), lo que la gente quiere de los políticos y los partidos es la entrega de los bienes que ellos esperan.

Asistimos entonces, al rompimiento de la polis ilusoria, lo que dificulta la representación política, en la medida en que el procesamiento y agregación de intereses desborda las capacidades de todos o de la mayoría de los partidos existentes. Seguramente pasará un buen tiempo antes de la polis imaginaria pueda recomponerse en otro nivel.

g. Representatividad y el reclutamiento de la clase política

La procedencia de los altos cuadros gubernamentales es un aspecto muy importante desde el punto de vista de la representación política. ¿Son personas con historias más o menos largas de filiación a un determinado partido, proceden de su entorno inmediato o son personas sin trayectoria partidaria alguna? ¿Qué grado de influencia tienen los partidos en el nombramiento de esos cuadros?

Como hemos visto, en Costa Rica los partidos han ido perdiendo no solamente identidad ideológica o doctrinaria, sino que también se han convertido en maquinarias electorales al servicio del candidato presidencial de turno. En esas condiciones, la pertenencia partidaria, que implica no sólo simpatía por el partido sino también la posesión de un historial de participación efectiva en las actividades del partido más allá de la campaña electoral, pasa a un segundo

plano, tanto como requisito para incorporarse a la campaña de un determinado candidato, como para desempeñar un alto cargo en un gobierno. Aunque después de la experiencia en la Administración Arias con la llamada meritocracia, el Partido Liberación Nacional introdujo un requisito de participación, este ha sido en realidad letra muerta, porque el Partido como tal tiene poca injerencia en los nombramientos de ministros y otros cargos de similar importancia. Una situación parecida ha ocurrido dentro Partido Unidad Social Cristiana, sobre todo durante la Administración Pacheco.

A esos cargos llegan entonces personas con poca o ninguna identificación con el Partido y sus planteamientos. Sobre todo en el plano de la política económica, las personas que han desempeñado los principales cargos parecen estar comprometidas con planteamientos que están por encima de los partidos que eligieron los gobernantes de turno, produciéndose de esa manera un incremento de la autonomía de las elites en el gobierno. Son funcionarios que no se sienten, por tanto, afectivamente comprometidos con una tradición política —en el caso de que ella exista—, ni obligadas a responder a partidos que, por otra parte, carecen de mecanismos para controlar el desempeño gubernamental. Posiblemente por esta razón es que los nombres se repiten independientemente del color partidario de las administraciones.

Un ejemplo de esta autonomía son los equipos negociadores de tratados comerciales y convenios con los organismos multilaterales, que no sólo escapan al control de los partidos, sino que, a veces, al del propio presidente de la República. Puesto que carecen de socialización en el plano político, el comportamiento de estas elites denota también ignorancia o desprecio hacia la necesidad permanente de legitimidad que tienen el Estado y el orden político. En esas condiciones no es de extrañar que el logro de la eficiencia y la eficacia en la acción gubernamental se coloque por encima de cualquier consideración de índole política, y que la negociación sea sustituida por la imposición.

El comportamiento de estos grupos necesariamente provoca roces con diputados que tienen que cuidar a sus clientelas políticas, con organizaciones sociales y con franjas de electores, contribuyendo de esa manera a la crisis de representación.

g. Vientos neocorporativistas

Si los partidos se han desdibujados, concentrando casi todos sus esfuerzos en la lucha electoral, no debe extrañar que la confrontación política haya terminado centrada en las relaciones entre el gobierno, los grupos empresariales y los gremios. Vientos neocorporativistas se han desatado.

El peligro que entraña es la institucionalización de mecanismos para la toma de decisiones donde el ciudadano de a pié queda fuera de un juego en el cual los participantes son empresarios, sindicatos y otros grupos organizados. La política podría terminar en una lucha entre grupos relativamente autónomos, escasamente representativos de los intereses de las mayorías, con poca o

ninguna democracia interna, que hacen valer sus intereses en contra de otros grupos, sin una visión de conjunto sobre el país y sus problemas.

Los neopopulistas y los ideólogos del estado mínimo, con razonamientos diferentes, proponen como remedio para los males de la representación política, la agrupación voluntaria de la ciudadanía, de acuerdo con intereses varios, en una diversidad de instancias organizadas. En otras palabras, la sociedad civil, a través de la cual los diferentes sectores sociales podrían representarse directamente frente al estado, sin necesidad de instancias mediadoras.

Este planteamiento presenta varios problemas. Para empezar, la sociedad civil no es precisamente el reino de la igualdad. Hay sectores que pueden movilizar mayor cantidad de recursos materiales y simbólicos, y por tanto están en mayor capacidad de influir en las decisiones de política pública, y en general en los negocios del estado. En segundo lugar, la defensa de intereses sectoriales impide una visión clara del panorama nacional, de los límites, posibilidades e implicaciones sociales de las acciones que se realizan y, por supuesto, de las luchas que desarrollan otros sectores. En ausencia de instancias de mediación y de agregación de intereses, esas luchas pueden conducir a encarnizados combates, con efectos lesivos para el conjunto.

Ciertamente, en la sociedad hay intereses diversos, en algunos casos contrapuestos, y son comprensibles la defensa sectorial y las contradicciones. Por ejemplo, los sectores campesinos consideran que los avances salariales o la mejora en las condiciones laborales de los trabajadores del sector público significan menores posibilidades de atención a sus problemas de crédito o de asistencia técnica. Debido a eso no apoyan las luchas de los empleados públicos, pero sí manifiestan abiertamente su repudio y se colocan junto a las autoridades del gobierno, de la cúpula empresarial y de los grandes medios de comunicación, quienes generalmente combaten tales luchas por otras razones.

Una de las caras de la sociedad civil es, entonces, la dispersión de intereses y el conflicto, que imposibilita la articulación de movimientos amplios alrededor de demandas de carácter general. La necesidad de participación organizada de la sociedad es clara; pero de cara al estado, sin la existencia de mecanismos de mediación de intereses, como los partidos políticos, lo que puede provocar es la desarticulación de la comunidad política,²⁵ la disolución en múltiples y desligadas manifestaciones de intereses individuales y grupales, que impiden la visibilidad de los "intereses generales" y la construcción de instrumentos colectivos de acción política. En ese sentido, la gestión directa de la sociedad civil ante el estado no es una solución a la crisis de representación.

A partir del movimiento de protesta contra el llamado "Combo del ICE", en el ámbito legislativo se ha intentado introducir en la discusión de determinados proyectos la voz de la sociedad civil, en las denominadas comisiones mixtas. La experiencia no ha sido todavía evaluada como para emitir criterio autorizado. Ciertamente, los diputados pueden disponer de informaciones y

²⁵ Algo de eso ha estado ocurriendo debido a la crisis de los partidos.

crITERIOS provenientes de sectores organizados de la sociedad, que pueden ser útiles en la aprobación de leyes, tratados, etc. Sin embargo, puesto que no existe claridad en lo que respecta a quiénes invitar, son los antiguos grupos de presión los que se erigen como representantes de sectores más amplios que en realidad están ausentes de la discusión. En otras palabras, que también en este plano hay problemas con la representación.

La irrupción de la sociedad civil, si se puede hablar en esos términos, y de nuevas formas de acción colectiva, no parece, entonces, estar canalizando, con una perspectiva amplia, las demandas de la sociedad. Esta apertura a la sociedad civil lo que podría estar propiciando es una especie de neocorporativismo, sobre el telón de fondo de actores ausentes o con escasa representación, como es el caso de los asalariados del sector privado o el campesinado. No se estaría entonces potenciando el ejercicio de la ciudadanía, ni favoreciendo la participación política y el desarrollo de una cultura política democrática.

Estimular el desarrollo de la sociedad civil, sin embargo, es una tarea necesaria y conveniente; pero eso significa mayor apertura al asociacionismo, incluyendo un sindicalismo renovado en el sector privado de la economía. Implica también una apertura al conflicto, como uno de los elementos presentes en la vida social, a la negociación y a la búsqueda de acuerdos. En otras palabras, a la ampliación de la política y de la democracia. Pero hay que tener presente que los tiempos conspiran contra la permanencia a lo largo del tiempo de asociaciones y movimientos. Como lo señalaba Lechner (1996: 13), se ha establecido una cultura de lo instantáneo, bien reflejada en el "fastfood" y el "videoclip"; que imposibilita la conformación de lealtades y permanencias en el tiempo. La gente se agrupa alrededor de metas muy concretas, del logro casi inmediato y de los movimientos sociales o los climas de opinión, que se disuelven una vez alcanzados los fines. Los partidos, anclados otrora en bases o militancias más o menos permanentes, tienden a desintegrarse. Ceden su lugar a agrupaciones mucho más dinámicas, que rechazan las referencias ideológicas, y operan con arreglo a intereses generalmente de corto plazo. Lo instantáneo y lo volátil son también otras características de nuestro tiempo

IV. LAS EXCLUSIONES

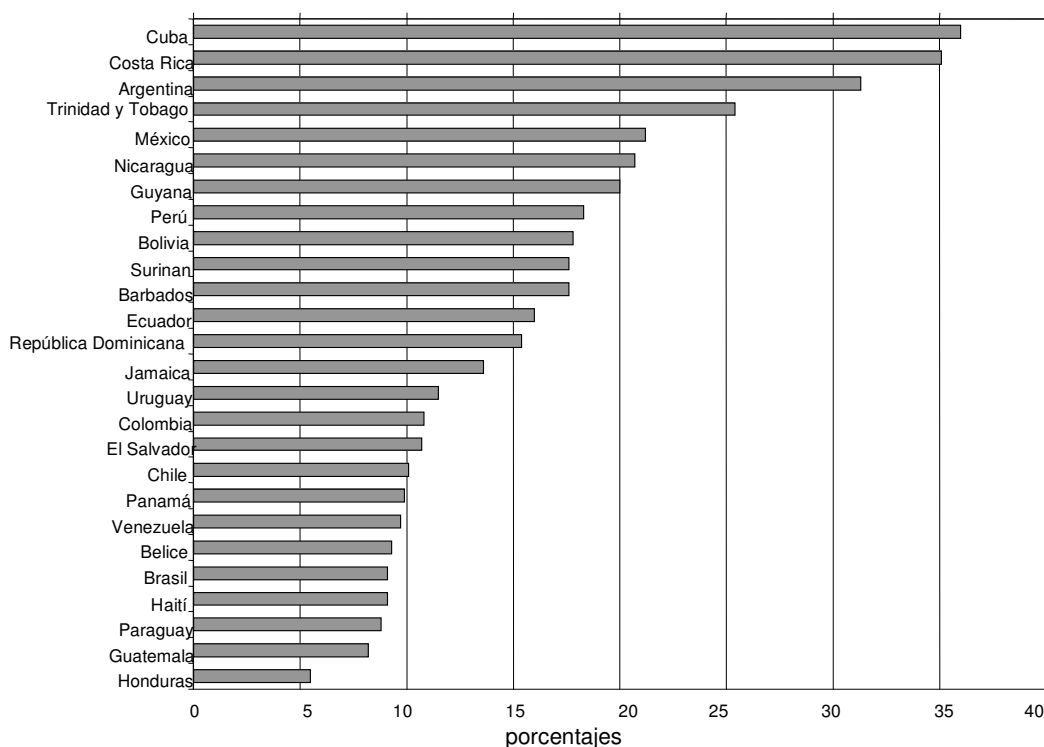
Se puede afirmar que todavía existe exclusión de las mujeres en los mecanismos de representación, a pesar de los avances logrados en los años noventa y siguientes. La Ley N° 7653 del 28 de noviembre de 1996, reformó el artículo 60 del Código Electoral, obligando de esa manera a los partidos políticos a asegurar la participación de las mujeres en un porcentaje del 40% en la estructura partidaria, en las papeletas para los puestos de elección popular y en las asambleas distritales, cantonales y provinciales. Por su parte, el Tribunal Supremo de Elecciones, mediante las resoluciones N° 1863 del 23 de setiembre y N° 2837 del 22 de diciembre de 1999, le dio obligatoriedad al sistema de cuotas de participación femenina, específicamente, los artículos 58 n) y 60 del Código Electoral, y 5 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social

de la Mujer. Estas resoluciones han cambiado bastante el panorama de la representación desde el punto de vista de género.

El número de mujeres diputados ha aumentado considerablemente, pero apenas llega al 35% en la actual Asamblea Legislativa. Por supuesto que es un gran avance si se toma en cuenta en las elecciones 1986 apenas se eligieron cuatro y en las de 1990 seis. De acuerdo con fuentes de la Unión Interparlamentaria, Costa Rica se encuentra en los primeros lugares en América Latina y El Caribe, donde, como se observa en el gráfico 6, la situación es bastante deficiente en este aspecto.

En el plano municipal, la situación también ha mejorado substancialmente, por cuanto en las elecciones de 2002, las candidatas mujeres alcanzaron el 45% del total de cargos en disputa. En la elección anterior, el porcentaje fue del 31%. Sin embargo, en las elecciones para alcalde la representación alcanzada es mínima.

Gráfico 6: mujeres parlamentarias, América Latina y El Caribe, enero 2004



Fuente: Inter-Parliamentary Union, <http://www.ipu.org>

Las personas adultas jóvenes —entre 18 y 35 años— mantienen una distancia mayor con la política y los políticos que otras categorías etarias. Han sido socializados en un ambiente en donde el éxito personal parece estar divorciado de la política o del mundo de los políticos (Rojas, 2003). El mundo de la política es visto como un espacio donde se lucha para obtener el poder con móviles personalistas; un espacio de figuración y de mejoramiento económico y

social personal y por tanto, fuente de corrupción. Los resultados colectivos de la acción política no logran percibirse claramente y la participación de los sectores menos favorecidos económicamente se hace en buena parte con el propósito de obtener beneficios inmediatos en aspectos como el empleo o la vivienda.²⁶ Si ingresan a ese mundo lo hacen en la mayor parte de los casos, para alcanzar objetivos de índole personal.

Este distanciamiento con la política varían de acuerdo con la situación económica y social: tiende a ser menos extrema en los sectores de menores ingresos, con menor escolaridad y residencia en zonas urbanas marginales y rurales. Sectores que dependen de los servicios estatales de educación, de salud y, en general, de bienestar social. También la posición más extrema tiende a matizarse conforme la edad aumenta y la conexión entre la situación individual y el destino de la colectividad se va estableciendo por las necesidades mismas de la vida en sociedad y de las responsabilidades que se adquieren.

En cuanto a los grupos étnicos, existe un constante reclamo por la falta de representación política acorde con sus necesidades, fundamentalmente de la población negra y de los indígenas.

V. PUNTOS DE REFERENCIA

Como ha sido señalado a lo largo de estas páginas, la crisis de representación no es un fenómeno exclusivo de Costa Rica, ni siquiera de la región latinoamericana. En mayor o menor medida todas las sociedades con regímenes democráticos están afectadas por este fenómeno. Como lo señalan Larry Diamond y Richard Gunther en su libro *Political Parties and Democracy* (2001), “Hay una irónica y preocupante tendencia en la tercer ola de democratización global. En el pasado cuarto de centuria, la democracia se ha esparcido alrededor del mundo en grado sin precedentes. Los niveles de sociedad civil y libertades políticas son los más altos, en promedio, de la historia. Las ideologías autoritarias se han marchitado, y ninguna otra forma de gobierno que la democracia tiene significativa legitimidad. A pesar de eso hay una substancial y creciente desafección a muchas de las instituciones específicas de la democracia, y ninguna institución individualmente sufre mayor descrédito que el partido político”

Las manifestaciones de la crisis difieren por supuesto, de acuerdo con las tradiciones políticas o la cultura política específica, y con el tipo de régimen. Los regímenes presidenciales parecen sufrir con mayor rigor los embates de la crisis que los regímenes parlamentarios.

¿Cómo se está enfrentando esta crisis en otros países de América Latina? Las formas en que colectivamente se ha enfrentado este problema varían mucho; sin embargo, una revisión de lo sucedido en algunos países indica que cuando

²⁶ Todas estas conclusiones han sido sugeridas por discusiones en grupos focales realizadas en el marco de una investigación realizada para FLACSO Costa Rica y la Fundación Konrad Adenauer.

los partidos tradicionales lograron realizar a tiempo depuraciones internas y reformas para revitalizar la representación, y, además se amplió la competencia interpartidaria, abriendo el abanico de opciones para los votantes, los partidos y los parlamentos han seguido desempeñando un papel activo, a pesar de las complicadas situaciones en las que se desenvuelven. Es el caso de países como Uruguay, Brasil y México y, en menor medida, Argentina.

El caso de Uruguay es interesante de analizar con un poco más de detalle, dada la similitud que ese país guarda con Costa Rica en muchos de los aspectos sociopolíticos. Un sistema bipartidista de larga data, que a partir de las elecciones de 1971 comienza a sufrir el reto del Frente Amplio, reto que se mantiene una vez pasado el período dictatorial. Sin embargo, en las elecciones celebradas en 1984, los dos partidos tradicionales, el Partido Nacional y el Partido Colorado, todavía controlaban la mayor parte de los votos. Diez años después, en las elecciones de 1994, la situación se había modificado substancialmente: el Partido Colorado ganó con el 32.2% de los votos, el Partido Nacional obtuvo el 31.2% y el Frente Amplio se colocó en el tercer lugar, con el 30.6% de los votos. El segundo mandato de Sanguinetti (1995-2000), dada la carencia de una mayoría legislativa, tuvo que articularse con base en una coalición con el Partido Nacional.

En 1996 se aprueba una reforma constitucional que introduce el sistema elección presidencial mayoritaria, con la previsión de una segunda vuelta si ninguno de los candidatos lograra alcanzar el 50% de los votos. De esta manera se pretendía ajustar el sistema a la nueva realidad política, procurando mantener la vigencia de la coparticipación establecida entre los dos partidos tradicionales, que incluía no solamente la posibilidad de alternancia en el ejercicio de la presidencia de la república, sino también la participación en la dirección de otros organismos del estado mediante mecanismos de integración bipartidista en las correspondientes instancias colegiadas.

En las elecciones de 1999, el Encuentro Progresista, que incluía al Frente Amplio y la Nueva Mayoría, ganó la primera vuelta con 40% de los votos, pero en la segunda vuelta nuevamente la coalición de los partidos Colorado y Nacional logra elegir a Jorge Batlle. La imposibilidad de formar gobiernos de partido con sólidas mayorías parlamentarias, lleva al desarrollo de una interesante experiencia: el denominado presidencialismo de coalición. Sin embargo, en las elecciones de 2004 rompen la continuidad por cuanto la coalición Encuentro Progresista - Frente Amplio - Nueva Mayoría (EP-FA-NM) logró ganar en la primera vuelta, alcanzando además la mayoría en ambas cámaras, abriendo así un nuevo período en la historia política de Uruguay. Sin embargo, en términos programáticos el actual EP-FA-NM no es lo mismo que el Frente Amplio de 1971. En el largo camino recorrido en la búsqueda de la mayoría, necesariamente se tuvo que romper con las rigidez de la ortodoxia, abriéndose hacia un planteamiento de izquierda acorde con los tiempos. El desempeño gubernamental de EP-FA-NM indicará si se mantiene su carácter de coalición, y por tanto la extensión del presidencialismo de coalición, o si se convierte en un partido con fracciones claramente definidas, con un regreso a la fórmula presidencial clásica.

Una situación similar ha ocurrido en Brasil, donde un partido movimiento, el PT, ganó las elecciones después de un largo período de maduración programática y de construcción de una mayoría. Ambas experiencias, la de Uruguay y la de Brasil, parecen indicar que en la medida en que el sistema de partidos se abra y permita la posibilidad de nuevas formas de expresión a los descontentos, la amenaza potencial de ingobernabilidad que implica la partición de la comunidad política en múltiples partidos, podría dar paso en un segundo momento a la conformación de nuevas alineaciones y la reagrupación de fuerzas, permitiendo a mediano plazo la reconfiguración del sistema de representación y la gobernabilidad. En ambos países, además, tradicionalmente han gozado de una amplia organización de base con un alto grado de autonomía.

No son transformaciones que se pueden realizar de un día para el otro; evidentemente hay una construcción que toma tiempo, como lo muestran los casos de Uruguay y Brasil, aunque a veces ocurren hechos que provocan saltos en el tiempo.

Sin embargo, la experiencia de México parece mostrar que la apertura y la construcción de alternativas a los partidos tradicionales no es suficiente. Como es conocido, en ese país se vinieron dando transformaciones en el sistema político desde los años ochenta, que finalmente condujeron a la reconfiguración del sistema de partidos, que pasó a ser pluralista, con tres partidos principales: el PRI, que prácticamente había operado como partido único en setenta años; el PAN, el viejo partido de oposición de derecha, ahora remozado, hasta el punto de lograr la elección de Vicente Fox en el 2000, y el Partido de la Revolución Democrática, conformado a partir de la disidencia que abandonó el PRI en los años ochenta y la unificación de los principales partidos de izquierda. Desde 1997 ningún partido tiene la mayoría en el Congreso de la Unión, lo que dificulta el logro de acuerdos y la gobernabilidad de la nación. La actual administración de Fox carece de una mayoría en el Congreso, puesto que el gobernante Partido Acción Nacional solamente cuenta con 150 de los 500 diputados que integran el Congreso y 46 de los 128 senadores. En este caso la pluralidad ha enfrentado problemas para forjar mayorías capaces de evitar el atascamiento parlamentario y la inmovilidad del ejecutivo. Aunque la situación podría cambiar en una nueva elección, algunos de los analistas consideran que es posible que se repita con variantes la actual configuración de fuerzas, lo hace necesaria una revisión del régimen presidencial y su posible sustitución por una esquema parlamentario o semiparlamentario. La posibilidad de un cambio de este tipo es hoy tema de discusión en los círculos políticos y académicos de México.

En Argentina, la división del justicialismo, de cara a las elecciones presidenciales de 2002, reanimó la participación electoral, que se elevó al 78%. Sin embargo, la crisis no parece haber provocado todavía una renovación de la política; solamente un primer reacomodo del sistema político ante las crecientes demandas de cambio provenientes de la sociedad. Un caso extremo es el de Venezuela, donde los grandes partidos políticos, COPEI y AD, se derrumbaron ante la incapacidad de dar respuestas a las demandas ciudadanas, y la comunidad política se disgregó en múltiples expresiones,

cuando menos en el sector opositor al chavismo. La representación política fue asumida, por una lado, por una especie de movimiento partido, el Movimiento V República, articulado alrededor de un líder carismático, y, por el otro, por un conjunto de medios de comunicación (mediocracia) y organizaciones diversas (empresariales, sindicales, etc.), agrupados en la Coordinadora Democrática. Todo ello en el marco de una sempiterna movilización callejera. Los partidos políticos siguen existiendo, pero en condiciones de extrema debilidad.

VI. LAS POSIBILIDADES DE RENOVACIÓN

Vivir en sociedad significa interacción entre individuos y grupos que son diferentes, que tienen conflictos, que algunas veces pueden llegar a acuerdos y establecer formas de colaboración, pero que también mantienen divergencias a lo largo del tiempo, porque sus intereses son diferentes, porque la posibilidad de movilización de recursos simbólicos y materiales es desigual, como también su relación con el poder. Por eso es que la política necesariamente tiene que seguir existiendo.

Sin embargo, hay que aceptar que las modificaciones sufridas en la sociedad, volvieron obsoletos algunos de los mecanismos y las formas de hacer política. Esto no significa la desaparición de los partidos políticos; cuando menos hasta ahora ninguno de los sustitutos planteados parece capaz de cumplir con tareas que siguen siendo básicas en los regímenes democráticos: la agregación de demandas, su procesamiento y la construcción del "interés general", por encima de grupos y sectores. Pero tampoco significa que los partidos políticos deban mantener el monopolio de la acción política, sobre todo ante lo que Ariditi (1997) denomina "diseminación de espacios y formatos del intercambio político", que hace necesarios nuevos mecanismos y métodos de acción política.

.En el país hay un conjunto de reformas que realizar, en el régimen político, en el sistema de partidos y en el régimen electoral. Aunque la solución global escapa al manejo de los factores puramente locales, es necesario hacer algo para evitar el deterioro y mejorar la representación política. Lamentablemente algunas de estas reformas, planteadas desde principios de los años noventa, fueron postergadas en la creencia que la situación imperante favorecía a los partidos que controlaban el intercambio parlamentario, sin darse cuenta que los tiempos estaban cambiando y que se avecinaba una crisis. Hoy estamos inmersos en ella y no queda más remedio que avanzar por el camino de las reformas. Qué hacer primero y qué hacer después es difícil de señalar sin una discusión amplia entre actores políticos y sociales. Por esa razón aquí solamente se plantearán algunas de las reformas que se consideran necesarias.

En primer lugar, en este momento de incertidumbre y desgarramiento, se impone la reconstrucción de la comunidad política como una comunidad histórico-moral. Esto significa que debemos intentar el logro un nuevo estadio de integración sociopolítica basado en una caída real de la tasa de pobreza y una atenuación de las desigualdades sociales que se han instaurado en el

país. Integración también basada en una reasunción de los valores de la solidaridad, de la honestidad en la función pública, de la preocupación por el medio ambiente, de la tolerancia hacia opiniones, visiones del mundo y culturas diferentes. En resumen, hay que construir una ética para la sociedad de nuestro tiempo. El sálvese quien pueda solamente nos va a conducir a una mayor desintegración e inseguridad. Difícilmente en esas condiciones podremos vivir como conjunto o lo haremos a un costo muy elevado en conflictos y represión.

En segundo lugar, esta reconstrucción de la comunidad política pasa restaurar la política como en el campo en que se deciden los asuntos que interesan a la sociedad como conjunto, lo que significa que los diferentes actores políticos están en disposición de hacer un esfuerzo conjunto para darle nuevo contenido al juego político, ateniéndose a la transparencia y a la rendición de cuentas, evitando la informatización de la política. Significa también, como lo señala Garretón (2002) restaurarle al estado, a pesar de las dificultades que entraña, su papel, no sólo de garante de la unidad y de la cohesión sociales, sino también de conductor del desarrollo nacional, lidiando con los poderes de hecho locales y los establecidos en el mundo globalizado.

En tercer lugar, es necesario restituir la autonomía relativa del sistema político, lo cual implica un sistema eficiente de partidos y un parlamento fuerte. Esta revitalización del sistema político también pasa por un conjunto de modificaciones en el plano electoral, que afectan la forma de elección de diputados y autoridades locales, así como el carácter del régimen político. En Costa Rica se ha terminado por limitar excesivamente, tanto las posibilidades de postulación de hombres y mujeres a los cargos de elección, como las de elegir entre opciones diversas. Deben introducirse modificaciones en los sistemas de elección, para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan seleccionar candidatos a diputados de listas diferentes, así como la inscripción de candidaturas, al menos en el plano local, al margen de los partidos, como sucede en otros países de Centroamérica.

El sistema de listas cerradas y bloqueadas para elegir diputados y municipales debe modificarse para que la ciudadanía pueda seleccionar los candidatos y candidatas que considere apropiados para integrar el parlamento, independientemente de su filiación política. El arrastre provocado por las listas cerradas y bloqueadas ha sido nefasto en la conformación periódica de la Asamblea Legislativa. Subsidiariamente, deben introducirse las listas nacionales de candidatos a diputados, como una forma de reorientar el debate legislativo con base en visiones de conjunto, rompiendo las visiones parciales y locales hoy existentes.

Además, debe volverse a analizar todo lo relativo a la reelección, tanto en el plano presidencial como en el legislativo. La imposibilidad de hacer carrera política ha propiciado la mezcla perversa entre política y negocios. En el logro de estas transformaciones la sociedad civil puede jugar un papel fundamental, ejerciendo presión sobre las fracciones parlamentarias de los grandes partidos y ayudando a crear corrientes de opinión favorables al cambio, que presionen las camarillas que controlan a dichos partidos. Debe analizarse también la

posibilidad de realizar elecciones legislativas de medio período; y de diferir la elección de todas las autoridades locales de las elecciones nacionales.

Pero para que el ciudadano y la ciudadana hagan mejor uso de sus votos, que son sus mejores armas para controlar a representantes y otros funcionarios, se necesitan instituciones que les provean de información pertinente e independiente sobre el desempeño del gobierno, la Asamblea Legislativa y el conjunto de las instituciones públicas. Por tanto se debe establecer una institución dedicada a estos fines, con financiamiento adecuado y con personal capacitado nombrado mediante mecanismos que eviten la ingerencia política partidista, como ha ocurrido con la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.

En cuarto lugar, es necesario iniciar un debate nacional sobre el tema del régimen político. Posiblemente, los desfases que han ocurrido en los últimos tiempos entre promesas de campaña y acción gubernamental real, así como los problemas de corrupción política, hayan creado en la opinión pública condiciones para iniciar este debate e intentar una reforma constitucional que transforme el régimen político, de presidencialista a parlamentario. Dadas las actuales condiciones del país, es de esperar que la actual partición de la Asamblea Legislativa continúe. Como ha sido señalado, la complejidad social del país hace difícil la reconstrucción de un sistema bipartidista, que nuevamente le de sólido sustento al régimen presidencial. La ventaja que conlleva un régimen parlamentario, es que fortalece a los partidos, permite manejar mejor las crisis políticas, restituye al parlamento sus funciones de control político, propicia la formación de coaliciones con base en propuestas de gobierno y evita la concentración de poder y eventualmente el autoritarismo que comporta el régimen presidencial.

En quinto lugar, los partidos tienen que transformarse y adoptar formas de organización mucho más abiertas, que les permitan una relación cercana con la sociedad civil. La oligarquía y las pertenencias rígidas no pueden perdurar en un mundo en donde la apertura comercial y la competencia han ganado preponderancia y aceptación, y donde el espacio cibernético permite el intercambio de informaciones fuera del control de los medios establecidos, ayudando a crear sectores ciudadanos más críticos y exigentes. En esas condiciones los partidos políticos no pueden aspirar a mantener lealtades políticas a largo plazo. Tienen que ingresar en la corriente de la competitividad con base en planteamientos viables sobre el gobierno del país, a corto y mediano plazo. Dada la proliferación de espacios para la acción política, los partidos deben aceptar la existencia de otras formas de acción política fuera de su control. Pero no solamente parece haber necesidad de una representación política renovada, sino también de apertura de espacios para la deliberación ciudadana y para la participación directa en la toma de algunas de las decisiones que atañen al destino de las comunidades y del país como conjunto.

En sexto lugar, los partidos tienen que reconstruir el campo de las sanas diferencias. Como lo señalaba Lechner (1997), "Se suele analizar a los partidos políticos fundamentalmente como instancias de agregación de intereses, siendo por igual importante (y a veces más importante) considerar el

otro papel de los partidos: ofrecer códigos interpretativos de la realidad." Hoy en día hay un vacío de códigos y un interés centrado en la administración de las instituciones, que se refleja en el énfasis en aspectos tales como eficacia, transparencia, rendición de cuentas, etc. No es que esto no sea importante, pero no puede ser lo único. La política debe recobrar el sentido que se ha perdido, para que el ejercicio de la ciudadanía vuelva también a tener sentido.

En sétimo lugar, a pesar de que las tendencias imperantes indican que es navegar contra corriente, debe buscarse el fortalecimiento del ejercicio de una ciudadanía activa. Esto implica, por un lado, la reconstrucción de la esfera pública, que como lo señala García Canclini (1995), no debe de estar "Ni subordinada al Estado, ni disuelta en la sociedad civil...", sino que se debe reconstituir "...una y otra vez en la tensión entre ambos;" y por el otro, una reformulación de la vida política que permita una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. La democracia directa no es posible en todos los niveles; siempre tendrán que existir mecanismos de representación política. Pero, ¿por qué no incentivar la participación ciudadana tanto en el ámbito nacional como local, por medio de instrumentos como el referéndum, la iniciativa popular, y otras formas de democracia directa?

Asimismo, debe incrementarse la participación de las mujeres y los jóvenes en la política. Ellas y ellos deben jugar un papel fundamental en la reconstrucción de la esfera pública y el desarrollo de una ciudadanía activa. Las mujeres ya han hecho un aporte importante en la renovación de la política, con sus luchas por el reconocimiento de derechos y por visualizar aspectos de la vida privada que no pueden ser resueltos sino públicamente. A los jóvenes hay que integrarlos creativamente en los procesos políticos, puesto que al fin y al cabo es a ellos a quienes les tocará vivir las circunstancias sociales que hoy estamos creando, para bien y para mal.

En octavo lugar, es necesario revisar el financiamiento de los partidos políticos, tanto el público como el privado. En lo que se refiere al financiamiento público, no debería concentrarse en los períodos electorales. Con adecuados controles, este financiamiento podría distribuirse a lo largo de cuatro años, entre una elección y otra. De esta manera se favorecería la permanencia de los partidos y el desarrollo de actividades diferentes a las puramente electorales. En cuanto al financiamiento privado, con el fin de limitar las influencias en el accionar de gobiernos futuros, debería controlarse sus montos, La reducción de la duración de las campañas electorales y la regulación de los gastos superfluos, sobre todo la publicidad en la televisión, puede evitar el uso desmedido de dinero y la necesidad de recurrir a fuentes privadas muchas veces *non santas*. Tal y como se desarrollan en la actualidad, las campañas electorales son un gran negocio para un conjunto de proveedores de servicios y financistas, pero es dinero que podría ser empleado socialmente en forma más provechosa.

Finalmente, con el fin de propiciar la información y la participación política de la ciudadanía, debe crearse, dentro del Tribunal Supremo de Elecciones, pero con independencia relativa, el Instituto de Investigación y Capacitación en Procesos Políticos y Partidos. Una instancia encargada de generar

conocimiento, identificar problemas, provocar debates acerca de la política y la democracia y proveer capacitación política por encima de las tendencias partidistas.

MRB/junio2005

Bibliografía

Achard, Diego y González, Luis E., Un desafío a la democracia; los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José: BID/IDEA/OEA, 2004.

Arditi, Benjamín, "La mutación de la política; un mapa del escenario post-liberal de la política", Nueva Sociedad, N° 150 (julio-agosto 1997), 10-18.

Arias, Cesar, Situación y perspectivas del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya,
http://www.iigov.org/iigov/c?e=PUBLICATION_READ&do=GBZ&edi=1279&pub=1284

Bolaños Barquero, Arletee, "Las cuotas de participación política y la inclusión de las mujeres en la vida pública en Costa Rica, 1996-2003", en Diálogos, Revista Electrónica de Historia, Vol. 5, números 1 y 2, abril 2004-febrero 2005, <http://historia.fcs.ucr.ac.cr/sitio/artic.html>.

della Porta, Donatella, "Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia", Revista Internacional de Ciencias Sociales 149, setiembre de 1996, <http://www.unesco.org/issj/rics149/titlepage149.htmv>.

Diamond, Larry and Gunther, Richard, Editors, Political Parties and Democracy. Baltimore: The Johns Hopkins University Press and National Endowment for Democracy, 2001.901442103

Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 10 Informe. San José: Programa Estado de la Nación, 2004.

Freedom House, Democracy Century, a Survey of Global Political Change in the 20th Century. <http://www.freedomhouse.org/reports/century.html>

García Canclini, Néstor, Consumidores y ciudadanos; conflictos multiculturales de la globalización. México: Grijalbo, 1995.

Garretón, Manuel Antonio, "¿Polis ilusoria, democracia irrelevante?", TODAVÍA, N° 2, setiembre 2002, <http://www.revistatodavia.com.ar/index2.html>.

Gutiérrez, Carlos José, El funcionamiento del sistema jurídico. San José: Editorial Juriscentro, 1979.

Lanzaro, Jorge, La reforma electoral de 1996 en Uruguay. Efectos sobre el sistema de partidos y los modos de gobierno. México: IFE, 14 de noviembre de 2001,

http://www.ife.org.mx/InternetCDA/IFEInternacional/index.jsp?padre=IFE%20Internacional&hijo=Ponencias&pagina=REFORMA-ELECTORAL-1996&menu=menu_Internacional.jsp

----- "Uruguay: del bipartidismo tradicional al pluripartidismo bipolar", en Rovira, Jorge (ed.), La democracia ante el siglo XXI. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2001.

Lechner, Norbert, "La dimensión cultural de la política; una conversación con Norbert Lechner", NEXOS, N° 237 (setiembre 1997).

Molina Vega, José Enrique - Álvarez Díaz, Ángel Eduardo (Compiladores). Los partidos políticos venezolanos en el siglo XXI. Caracas: Vadel Hermanos, 2004.

Molina Vega, José Enrique y Pérez B., Carmen. "Radical Change at the Ballot Box: Causes and Consequences of Electoral Behavior in Venezuela's 2000 Elections", Latin American Politics & Society, 46.1 (2004), 103-134.

O'Donnell, Guillermo, Delegative Democracy?, The Hellen Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper #172, 1992.

Offe, Claus, Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid: Editorial Sistema, 1988.

Panebianco, Angelo, Modelos de partido. México: Alianza Editorial S.A., 1993.

Paramio, Ludolfo, Frustración de los electores y crisis de la democracia. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Madrid, Documento de Trabajo 03-02.

----- Perspectivas de la democracia en América Latina, en Fabián Caparrós, E.A. (comp.), *Responsa Iurisperitorum Digesta*, 175-198, Salamanca: Universidad de Salamanca, 2000.

Pasquino, Gianfranco, "Participación política, grupos y movimientos", en Pasquino, Gianfranco y otros, Manual de ciencia política. Madrid: Alianza Editorial, S.A., 1996, 179-215

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

Rojas Bolaños, Manuel, "El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política", en Revista SINERGIA, año 4, No. 8, 1998, 117-126.

----- "Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad en Costa Rica", en Carballo Quintana, Manuel y Maihold, Gunther, compiladores, ¿Qué será de

Centroamérica? Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil. San José: Friedrich Ebert Stiftung/CEDAL, 1994, 317-327.

-----. "Las relaciones partido gobierno", en Rojas Bolaños, Manuel y Sojo, Carlos, El malestar con la política. San José: FLACSO Costa Rica, 1995, 13-58.

-----. "Las transformaciones de la política", en Lechner, Norbert y otros, Globalización, política y partidos. San José: Cuaderno de Ciencias Sociales N° 87, Programa FLACSO-Costa Rica, 1996.

-----. "Personas adultas jóvenes en Costa Rica: integración social y cultura política", en Rojas Bolaños Manuel, editor; Rodríguez, Florisabel; Castro, Silvia y Cruz, Carlos Eduardo, La juventud costarricense ante la política: percepciones, actitudes y comportamientos. San José: FLACSO Costa Rica, 2003.

-----. "Sociedad civil y concertación social", en Peñas Domingo, Mercedes, editora, Viva la gente: la sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica. San José: PNUD, 1997,

Rojas, Manuel y Sojo, Carlos, La alegoría de la sociedad civil. San José: manuscrito no publicado, 1996.

Sartori, Giovanni, "La influencia de los sistemas electorales", en Duverger, Maurice y Sartori, Giovanni, Los sistemas electorales. San José: Cuadernos de CAPEL N° 27, 1988, 37-83.

Sánchez C., Fernando F., "Desalineamiento electoral en Costa Rica", Revista de Ciencias Sociales 98, 29-56, 2002 (IV).

Sartori, Giovanni, "Nem presidencialismo, nem parlamentarismo", Novos Estudos, N° 35 (março de 1993), 3-14.

-----. Partidos y sistemas de partidos, 1. Madrid: Alianza Universidad, 1987.

Urcuyo, Constantino, Más democracia. San José: Ediciones Sanabria, 1992.

Valenzuela, Arturo, "Latin American Presidencies Interrupted", Journal of Democracy, Volume 15, Number 4, October 2004.

Vargas Cullel, Jorge y Rosero Bixby, Luis, La cultura política de la democracia en Costa Rica, 2004. San José: CCP/ARD/Vanderbilt University/USAID, 2004.