

LA DEMOCRACIA DEL NUEVO MILENIO.
TRANSFORMACIONES POLÍTICAS
E INSTITUCIONALES
EN LA COSTA RICA CONTEMPORÁNEA

LA DEMOCRACIA DEL NUEVO MILENIO.
TRANSFORMACIONES POLÍTICAS
E INSTITUCIONALES
EN LA COSTA RICA CONTEMPORÁNEA

ROY RIVERA, MANUEL ROJAS,
FERNANDO ZELEDÓN, JUANY GUZMÁN



321.4
R741-d

Rivera, Roy

La democracia del nuevo milenio.
Transformaciones políticas e institucionales en la Costa
Rica contemporánea.

Roy Rivera, Manuel Rojas, Fernando Zeledón y Juany
Guzmán. 1a. ed. -San José, C.R.: FLACSO-PNUD
2006. 200 p. 21X 14 cm.

ISBN: 9977-68-136-8

1. Democracia-Costa Rica, I. Rivera Roy, I. Zeledón,
Fernando. III. Título.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y autoras, y no comprometen en modo alguno la posición institucional de las entidades involucradas.



©Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Costa Rica
©Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD-Costa Rica

Diseño de portada: Jason Cascante
Producción editorial: Américo Ochoa
Asistente de edición: Flor Salas
Primera edición: Abril 2006

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 253-4289
<http://www.flacso.or.cr>

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
DE LA REFORMA DEL ESTADO A LA REAL FORMA DEL ESTADO EN COSTA RICA	13
ROY RIVERA	
INTRODUCCIÓN	13
1. PUNTOS DE PARTIDA PARA LA DISCUSIÓN SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO EN COSTA RICA	15
1.1 La reforma del Estado en el marco de la reestructuración institucional	15
<i>1.1.1 La reforma del Estado</i>	21
2. BALANCE DE LA REESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO EN COSTA RICA: DE LA REFORMA DEL ESTADO A LA REAL FORMA DEL ESTADO	23
2.1. La desburocratización invertida	30
3. LA REESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN	33
3.1 La Administración Rodríguez y el Triángulo de la Solidaridad	39
3.2 La descentralización hoy	40
3.3 La reforma política.....	41
3.4 La reforma financiera.....	42
3.5 El situado Constitucional del 10%	43
3.6 La reforma de la estructura y la organización institucional del Estado	44
3.7 El Foro para el Desarrollo Local y la Participación Ciudadana	45
4. COMPARAR PARA VER EL PERFIL DEL MODELO COSTARRICENSE DE LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO	47

5 LAS PARTICULARIDADES DE LAS EXPERIENCIAS	53
6. PUNTOS DE LLEGADA Y ESCENARIOS	55
7. QUÉ DEBE HACER LA SOCIEDAD	
ANTE LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL ESTADO?	57
7. 1. La evaluación de la reforma del Estado	59
7. 2. La reforma un modelo para armar	61
BIBLIOGRAFÍA	65
CIUDADANÍA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN COSTA RICA:	
UNA RELACIÓN EN CRISIS	69
MANUEL ROJAS BOLAÑOS	
1. INTRODUCCIÓN	69
2. LA DEBILITACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA	71
2.1 Debilitación del bipartidismo.....	73
2.2 Volatilidad electoral	75
2.3 Decreciente institucionalización	78
3. ¿CÓMO SE PERDIÓ LA REPRESENTACIÓN?	81
3.1 La migración de la política	82
3.2 El difuminado ideológico	83
3.3 Maquinarias electorales con escasa significación	86
3.4 La subordinación legislativa	91
3.5 Medios de comunicación y encuestas	92
3.6. La complejidad social y la disolución de la polis ilusoria	93
3.7 Representatividad y el reclutamiento de la clase política	97
3.8 Vientos neocorporativistas	98
4. LAS EXCLUSIONES	101
5. PUNTOS DE REFERENCIA	103
6. LAS POSIBILIDADES DE RENOVACIÓN	107
BIBLIOGRAFÍA	113
BALANCE DE LA DEMOCRACIA LOCAL	
EN COSTA RICA. 2004	117
FERNANDO ZELEDÓN	
PRESENTACIÓN	117
1. UNA DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA LOCAL	118
2. DEMOCRACIA LOCAL EN COSTA RICA:	
AVANCES Y DESAFÍOS	120
2.1. Indicadores de democracia local	120
2.1.1. Marco jurídico y reformas recientes	120
2.1.2. Partidos Políticos Cantonales	
y Elecciones Municipales	125
2.1.3. Asociativismo y localismo	128

2.2. Indicadores de Descentralización	131
2.2.1 <i>Autonomía municipal:</i>	
<i>Fallo constitucional 5445-99</i>	131
2.2.2. <i>El Presupuesto municipal:</i>	
<i>El problema adicional</i>	132
2.2.3. <i>Impuesto de Bienes Inmuebles:</i>	
<i>Contribuyente y cultura tributaria</i>	134
2.2.4. <i>Competencias municipales</i>	138
2.3 Indicadores de Desarrollo Socioeconómico Local	148
2.3.1. <i>Índice de Rezago Social</i>	149
2.3.2. <i>Pobreza aproximada según</i>	
<i>Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)</i>	152
3. MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES:	
PROGRAMA “DESDE LO LOCAL”, MÉXICO	158
3.1 ¿Qué es la agenda “Desde Lo Local”?	158
3.2 ¿De dónde proviene “Desde Lo Local”?	158
3.3 ¿Cuáles son los objetivos de la Agenda “Desde Lo Local”? ...	159
3.4 ¿Cómo funciona la Agenda Desde Lo Local?	159
BIBLIOGRAFÍA	161

**EL DESAFÍO DEMOCRÁTICO DE UNA CULTURA DE RENDICIÓN DE CUENTAS
EN COSTA RICA. EN QUÉ HEMOS AVANZADO Y OTRAS URGENCIAS**163

JUANY GUZMÁN,

CON LA COLABORACIÓN DE ELBERT DURÁN

1. CONTROL HORIZONTAL, RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA	163
2. QUIÉNES PIDEN CUENTAS EN COSTA RICA?: EL ESCENARIO INSTITUCIONAL Y LOS MECANISMOS DE CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	167
3. DE LA PETICIÓN A LA RENDICIÓN DE CUENTAS: LÍMITES Y ALCANCES DEL CONTROL HORIZONTAL EN COSTA RICA	170
3.1. La Sala Constitucional	170
3.2. La Defensoría de los Habitantes	175
3.3. La Contraloría General de la República	177
4. LOS “NUEVOS” ACTORES DEL CONTROL Y LA EXIGENCIA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS: EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN COSTA RICA	178
5. ¿Y CÓMO FUNCIONA? EL EJERCICIO DEL CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS: APUNTES SOBRE EXPERIENCIAS EXITOSAS Y NUEVAS PREGUNTAS	195
BIBLIOGRAFÍA	203

PRESENTACIÓN

Hoy en día, se aprecia con mayor claridad que el desarrollo debe hacer posible la identificación colectiva alrededor de las prioridades de una sociedad, y que la democracia es el mejor instrumento para que las personas puedan expresar sus opiniones y proponer sus ideas sobre asuntos que les atañen o interesan. Pero la democracia es perfectible y en aras de mejorar su desempeño es indispensable el análisis permanente y sistemático de su funcionamiento.

Con ese objetivo en mente, desde el 2004 el PNUD ha venido impulsado un proceso de investigación y debate sobre la democracia en América Latina. Un primer informe regional sobre el tema estuvo dirigido a indagar cómo puede la política encarar mejor las aspiraciones ciudadanas de reducción de la pobreza y la desigualdad, de expansión del empleo y la solidaridad y cómo pueden la política y sus instituciones ayudar a recuperar el horizonte de progreso para la ciudadanía. El documento reportó las dificultades que enfrentan los Estados latinoamericanos para resolver los problemas que aquejan a la región. Por su parte la Sede de FLACSO en Costa Rica ha venido explorando desde su fundación en 1992, distintas dimensiones del proceso político en Costa Rica y los desafíos de la gobernabilidad democrática en tiempos de cambio económico y social.

La identificación de la forma en que ambas entidades podrían aportar al debate sobre las reformas políticas pendientes y el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica provino de una consulta de un grupo de

expertos y de la identificación de prioridades dentro de un contexto más amplio y complejo, del cual derivó la selección de cuatro dimensiones consideradas estratégicas, prioritarias y motores de cambios más extensos. Ellas son la reforma del Estado, la participación y representación política, la rendición de cuentas y la descentralización.

Tales dimensiones componen un conjunto armónico que afirma la necesidad de avanzar hacia la definición de un Estado cuya expresión institucional sea coherente con sus metas de desarrollo humano, sustentado en un sistema político con capacidades representativas, con mecanismos de rendición de cuentas apropiadamente instalados y en funcionamiento, al mismo tiempo que gestiona una política pública descentralizada, sensible a las expectativas de la democracia local y conciente de las graves asimetrías del desarrollo humano.

Este libro recoge las contribuciones realizadas por un equipo de especialistas a quienes se les solicitó que elaboraran una suerte de balance del estado de la situación del debate nacional alrededor de cada una de las dimensiones señaladas. Estos textos fueron utilizados como punto de referencia para las deliberaciones que cuarenta personas desarrollarían por espacio de más de dos meses, para arribar a la identificación de opciones de reforma concretas para el país y que han sido publicadas bajo el título *Desafíos de la Democracia: Una propuesta para Costa Rica*, dados a conocer en el mes de Noviembre de 2005.

Los cuatro textos, que ponemos ahora al conocimiento del público en general en este volumen, ilustran el avance alcanzado y los desafíos que en cada uno de los componentes temáticos se le presentan al país. Su lectura puede servir de referencia para la ponderación de la pertinencia y viabilidad de las iniciativas presentadas en *Una propuesta para Costa Rica* y para un debate que trasciende, indudablemente, las circunstancias de la coyuntura electoral del 2005-2006 durante la cual fueron realizados los estudios y generadas las propuestas.

En el primer capítulo, escrito por Roy Rivera y titulado *De la reforma del Estado a la real forma del Estado en Costa Rica*, el autor realiza una reflexión sobre los principales resultados del proceso de reforma del Estado y sus perspectivas. En primera instancia conceptualiza la reforma del Estado como una expresión histórica de su reestructuración, para luego pasar a una revisión de los diferentes escenarios de transformación institucional que se han propuesto y se han logrado concretar. Rivera pondera las diferentes políticas y medidas que se han llevado a la práctica para lograr un claro balance de la situación. Esta situación actual de la refor-

ma en Costa Rica le permite realizar una comparación con otros países, que dados sus propias características guardan similitudes y diferencias.

Manuel Rojas, en el capítulo segundo, bajo el título *Ciudadanía y representación política en Costa Rica: una relación en crisis*, problematiza la relación entre ciudadanía y representación política en Costa Rica. Para ello nos recuerda que los mecanismos de representación definidos por la Constitución Política son los únicos válidos para la delegación del poder. El trabajo parte de la afirmación de que los partidos políticos como base constitutiva de la representación se encuentran en crisis y son incapaces de canalizar las demandas de las grandes mayorías. Según Rojas la representación política ha venido deteriorándose en los últimos años y ello se manifiesta en una debilitación del bipartidismo, una mayor volatilidad electoral y una decreciente institucionalización.

Fernando Zeledón, en el capítulo tercero, *Costa Rica: democracia en el nivel local*, aborda la cuestión de la democracia local y el contexto de la descentralización. El análisis toma en cuenta las reformas recientes al marco jurídico, el comportamiento de ciertos indicadores de la descentralización y la realidad de la situación socio-económica desagregada por cantones, lo que da cuenta de las particularidades de los gobiernos locales. Zeledón busca determinar el avance en cuanto al desarrollo democrático en el país más allá de lo que muestran los datos agrupados, considerando, entre otros aspectos, los avances y rezagos de los diversos cantones, desde un enfoque desagregado.

En el capítulo final, Juany Guzmán con el apoyo de Elberth Durán, bajo el título *El desafío democrático de una cultura de rendición de cuentas en Costa Rica: en qué hemos avanzado y otras urgencias*, explora los logros y principales desafíos de la cultura de rendición de cuentas en el país. En primera instancia establece los vínculos conceptuales entre la noción moderna de democracia y la rendición de cuentas y el control horizontal como corolario de la delegación del poder en los representantes electos. Señala que la institucionalización de los mecanismos de rendición de cuentas es vital para el fortalecimiento de la democracia, pero también que la era del conocimiento ha derivado en un papel cada vez más preponderante de los medios de comunicación en las tareas de fiscalización.

Esta nueva publicación conjunta derivada de la cooperación entre PNUD y FLACSO, pretende alimentar nuestra ilusión y el compromiso con una democracia de ciudadanos y ciudadanas, una que se reconoce móvil, mutante, flexible. Una que entiende que en su propia crítica y en la fortaleza de sus reformas estriba la longevidad de su condición. Una que

entiende que la vida con derechos no es fácil, ni gratuita, ni permanente. Un ideal, que es la democracia, para creer y promover como recuerda el politólogo italiano, Giovanni Sartori:

“la democracia es, antes que nada y sobre todo, un ideal (...) sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen encima solas; las democracias son difíciles, tienen que ser promovidas y creídas”

JOSÉ MANUEL HERMIDA
Representante Residente
PNUD

CARLOS SOJO
Director
FLACSO

DE LA REFORMA DEL ESTADO A LA REAL FORMA DEL ESTADO EN COSTA RICA

ROY RIVERA

INTRODUCCIÓN

Varios años después de haber aparecido en el lenguaje político y técnico político el término reforma del Estado, se hace necesario realizar una reflexión sobre lo que han sido sus resultados y sus perspectivas. Para lograrlo, es indispensable pasar revisión a los planteamientos y las acciones concretas que se enmarcaron con esa etiqueta y a los que de manera paralela y/o subordinada se fueron dando tanto dentro del aparato institucional del Estado como en la misma sociedad¹.

Antes de empezar a desarrollar lo que tiene que ver con la manera cómo se puede o se debe pensar y estudiar la reforma del Estado que se ha venido proponiendo y propulsando en el país desde hace varios lustros, desde diferentes lugares y por distintos actores, es obligatorio explicitar algunas consideraciones generales en torno al modo cómo deber ser enfo-

1 Es importante señalar que las propuestas y las medidas de reforma afectan no solamente el cuerpo institucional convencional, sino, también, un tejido no típicamente estatal que, sin embargo, presenta una textura institucional y que se adentra en lo que entendemos como dominio de lo privado o de la sociedad civil. Además, hay que reconocer que las operaciones de reestructuración institucional tienen que ver no solo con las acciones de los organismos internacionales, de políticos y cuerpos tecno-burocráticos, sino, también, con la acción de la sociedad, la cual puede ser omisa o comprometida, activa o pasiva, cómplice u objetora.

cado el tema si se quiere arribar a un planteamiento capaz de generar, primero, discusión, segundo, formulación de propuestas y posteriormente consenso para la puesta en ejecución de estrategias, políticas y operaciones de reestructuración, políticamente viables, socialmente responsables y asimilables por parte de la sociedad. Por tanto, se requiere hacer una serie de precisiones que permitan, primero, enmarcar, una conceptualización mínima y “pertinente” en torno a la reforma del Estado, como expresión histórica de la reestructuración del Estado; segundo, realizar una somera revisión y caracterización de lo que ha sido el proceso de transformación institucional que se ha propuesto y/o se ha puesto en funcionamiento bajo el nombre de Reforma del Estado; tercero, realizar un balance de la situación actual de las políticas y medidas; cuarto, realizar una comparación de la situación de la reforma en Costa Rica con la de otros países que tienen situaciones en las cuales la combinación de los factores económicos y sociales han proporcionado un contexto que les da a las medidas de reestructuración institucional formas diversas; por último, plantearemos un conjunto de escenarios posibles para el futuro de la reestructuración institucional del Estado en Costa Rica, procurando resaltar los elementos que deben ser tomados en cuenta a la hora de definir, en términos políticos, sociales y práctico-operativos, una estrategia plausible.

En ese sentido, este texto se plantea con el propósito de servir de insumo para el desarrollo de un debate sobre el futuro de la democracia en Costa Rica, donde la reflexión alrededor del papel del Estado y su redefinición, en arreglo a los intereses generales de los costarricenses, es central. Para ello se procura en primer término, reconocer las características reales de las transformaciones experimentadas por el Estado costarricense en las últimas dos décadas. Desde esa perspectiva, se establecen dos premisas analíticas básicas: la primera, referida a la temporalidad de las reformas. Nos parece que es importante situar el período del análisis a partir de las políticas de estabilización económica impulsadas en la primera mitad de los ochentas y que se prolongan, en una especie de transición permanente, a la actualidad. La segunda, es que sobre la reforma del Estado existen múltiples definiciones no necesariamente concordantes. Por lo tanto, más que enunciar expectativas de reforma, o imaginarios de reforma nos interesa ponderar la reforma en relación con su desempeño político-institucional.

1. PUNTOS DE PARTIDA PARA LA DISCUSIÓN SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO EN COSTA RICA

En la actualidad, la reforma del Estado se plantea, en general, como un esfuerzo de readecuación, rediseño o reformulación de la forma y rol del Estado (Aparato) para cumplir su función de promover y alcanzar el bien común, a partir del mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad, lo cual supone una nueva forma de administración y de relación con la ciudadanía, buscando afectar dos campos: el económico y el social (integración, desarrollo, bienestar).

1.1 La reforma del Estado en el marco de la reestructuración institucional

En los últimos años, el tema de la reestructuración del Estado y la modificación de las modalidades de gestión de la política pública se han constituido en punto central de las agendas gubernamentales y en una preocupación ciudadana. Dentro del campo de transformaciones impulsadas, se encuentra, la reforma del Estado, la creación de formas institucionales públicas (no estatales o paraestatales), la reconfiguración de los cuerpos constitucionales², la descentralización y el rediseño de la política social. Tales modificaciones hacen suponer una “reestructuración” de la sociedad³ que trasluce mutaciones igualmente significativas, aunque más difíciles de captar en el análisis. Estas transformaciones tienen como antecedente una situación en la que el déficit de legitimidad y la precarización de la integración social –sobre todo por la vía de la política social– han sido los rasgos predominantes.

2 Sobre este tema resulta de mucha utilidad el planteamiento que realiza Ulrich K. Preuss respecto de las nuevas formas de la cuestión constitucional. Véase, Ulrich. K. Preuss “La construcción del poder constitucional para la nueva polis”. En: *Metapolítica* N.º 15, julio-setiembre del 2000. Para el caso específico de Costa Rica, puede consultarse el artículo de María Lourdes Echandi Gurdíán que tiene como título “Las vías jurídicas de la reforma política, reforma constitucional y propuestas de reforma política”. En: Mimi Prado (editora) *Modernización del Estado costarricense*. Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible (CIDH). 2004.

3 En una dirección parecida, pero haciendo referencia a la necesidad de un contexto social adecuado para que se lleve a cabo una reforma del Estado y considerándolo como requisito indispensable para su consecución, Édgar Morin plantea la noción de reforma de la vida. La considera como una aspiración fundamental de la sociedad y como una precondition para que se den otras reformas, incluyendo la regeneración ética. En concreto, esta debería implicar “el surgimiento de nuevas solidaridades, la regulación de las ganancias, la primacía de la calidad de vida, y por ende de la convivialidad”(Morin, 2004: 16).

En este contexto resultan imprescindibles dos tareas: primero, formular un planteamiento que torne inteligible el proceso de reestructuración institucional del Estado y sus implicaciones en la dinámica social, y segundo elaborar estrategias propositivas que resulten socialmente viables. En primera instancia se deben enfocar los aspectos macropolíticos que tornan comprensible la existencia de propuestas o de medidas concretas de reestructuración institucional del Estado. Tal esfuerzo nos remite al tema de la naturaleza de la Reforma del Estado que se impulsa actualmente en los distintos contextos, y que está vinculado de manera directa con la idea de la “modernización”⁴.

Se parte de un diagnóstico generalizado de que el país ha padecido históricamente problemas de tipo económico, que han favorecido procesos de hiperconcentración de la riqueza y de masificación de la pobreza; ello a pesar de la tendencia a generar políticas de creación de sectores medios. La economía por su propia dinámica siempre estuvo muy lejos de generar procesos “naturales” de integración social. Podemos decir que el Estado se ha mostrado impotente ante la intensificación de las demandas sociales. Ha habido un progresivo abandono de las políticas redistributivas que convertían al Estado en proveedor fundamental de un conjunto de servicios básicos, que si bien tenía, en la mayoría de los casos, una cobertura limitada, ofrecía ciertos niveles de satisfacción a algunas de las demandas de la población.

En general, la amenaza constante de resquebrajamiento de la cohesión social y de la tendencia a la disfuncionalidad de la Administración Pública, vuelve imperativo el despliegue de estrategias de gobernabilidad (de organización coherente del caos político-administrativo, y de la economía por un lado, y de los impulsos de la sociedad, por el otro). La gobernabilidad de las sociedades pasa por dos procesos: por un lado, la integración (territorial o sectorial) y la regulación, y por el otro, la integración social y la legitimación (Habermas, 1999; Jobert, Muller, 1987; Beriain, 1996). La reestructuración del Estado, incluida la versión de la reforma del Estado, promueven formas particulares de afectar estos dominios.

Queda claro que entre los efectos que ha tenido la crisis de la estructuración estatal centralista se encuentra el aumento del déficit de integración social y la profundización de la diferencia entre proclama de derechos sociales y su realización, o en otros términos, la materialización de la ciudadanía social⁵. En efecto, el Estado en América Latina se muestra

4 Para percatarse de tal conexión basta con revisar los nombres de los proyectos y programas que han promovido, en los últimos años, los distintos gobiernos, los organismos financieros multilaterales y la cooperación internacional en general.

incapaz de procesar la demanda social y restringe de hecho y en forma contradictoria, las posibilidades de realización de los derechos sociales. Ciertamente, habría que reconocer que en el campo de los derechos civiles y políticos se ha logrado avanzar en los últimos años de manera significativa; sin embargo, la ciudadanía social sigue siendo extraordinariamente precaria. En el Décimo Informe del Estado de la Nación se dice lo siguiente: "...desde la perspectiva de la política pública, la legislación costarricense es incompleta: reconoce los derechos y las obligaciones del Estado, pero deja en manos de la Administración la responsabilidad de definir la base material e institucional para su concreción. Del total de 249 leyes aprobadas en la primera legislatura de las administraciones 1994, 1998 y 2002, un 43% genera obligaciones del Estado frente a la población, un 11% amplía derechos existentes y un 14% concede nuevos derechos. Si bien la mayoría de las leyes (76%) otorga responsabilidades institucionales para el cumplimiento de las obligaciones, solo en un 16% de ellas se crean nuevas fuentes de financiamiento".

Uno de los rasgos de sociedades como la nuestra es precisamente la simultaneidad de procesos de integración/desintegración social o, en otros términos, la coexistencia de dinámicas de construcción/reafirmación de ciudadanía real (Roberts, 1998) y de desciudadanización. En otro plano, esto supone procesos simultáneos de fortalecimiento/debilitamiento de la textura institucional de las políticas públicas.

A pesar de los avances en la definición de derechos, hay que reconocer que la primacía de "lo económico" ha sido y sigue siendo indiscutible. Actualmente, se observa que las propuestas recientes de reestructuración institucional, que hacen parte de los esfuerzos de diseño de estrategias de gobernabilidad, han tendido a privilegiar los imperativos de "modernización" económica, en detrimento de las actividades de funcionamiento y de integración social. Hay, en general, un desencuentro entre lo que Luis Aguilar llama agenda política y agenda ciudadana (Aguilar, 1991). Además, la sobreestimación de "lo económico", si bien ha permitido alcanzar algunos logros, no se ha traducido en una reforma de la sociedad, y ni tan siquiera de la misma economía. Esto resulta preocupante, si tomamos en

5 En concordancia con esta consideración el Décimo Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible ha aseverado lo siguiente: "En los últimos años se gestó en Costa Rica una reforma democrática del Estado parcial y desbalanceada. Se produjeron apreciables avances en dos dimensiones: mayores controles sobre la acción pública y una fuerte ampliación de la base de reconocimiento y garantías de los derechos humanos. Sin embargo, no se consiguieron acuerdos políticos para avanzar en la tercera dimensión: mejorar la capacidad institucional y política de los gobiernos para satisfacer las crecientes necesidades del desarrollo humano". (Estado de la Nación. Décimo Informe).

cuenta que el sesgo impuesto a estas propuestas y acciones concretas de Reforma del Estado ha implicado un deslizamiento de “lo social” a un plano periférico que, conforme pasa el tiempo, parece “naturalizarse” en las propuestas. De esa manera, este último termina convirtiéndose en un elemento que se adiciona como parte del entorno requerido para el buen funcionamiento de la reforma económica⁶.

Diríamos que los mecanismos de integración funcional; es decir, por la vía de la economía y de la compensación estatal se han venido deteriorando, al punto que resulta cada vez más evidente la falta de cohesión en términos de producción de bienes y de distribución de servicios. Es en este contexto que aparecen las propuestas de rectificación o ajuste del aparato institucional del Estado, que en una de sus versiones se asocia con la idea de la Reforma del Estado.

Todas las propuestas de reestructuración que se han venido formulando en Costa Rica han sido presentadas como parte de los proyectos de modernización de los distintos países y se plantean mejorar los niveles de gobernabilidad e integración social. Medidas de reestructuración institucional del Estado, tales como la compactación, la redefinición del área de política social, la descentralización y el fortalecimiento municipal han venido formando parte de las “agendas” gubernamentales. Descentralización y participación constituyen, dentro de esta visión de constitución del nuevo Estado “moderno”, los pilares que permitirán dinamizar las instituciones públicas y optimizar los “recursos”, y “medios de la gestión de “lo público”.

Como lo ha señalado Edgar Morin: “La modernización de las administraciones debería, supuestamente, llevar a la desburocratización. Pero el término “modernización” es extremadamente ambiguo y complejo. El proceso de modernización, primero en las sociedades occidentales, luego planetarias, conlleva desarrollos técnicos, económicos, culturales y humanos que tienen aspectos muy positivos para el control de las energías naturales, el aumento de la producción agrícola e industrial y el desarrollo individual. Pero, una vez más, esos desarrollos tienen otra cara: la racionalidad se ha acompañado de racionalización, la economía capitalista ha propagado la ley de la ganancia en numerosos sectores de la vida, el individualismo ha favorecido el egocentrismo. Por tanto, el imperativo de la modernización debe ser replanteado, tanto más dado que las sociedades más avanzadas ya han entrado en una crisis de modernidad...” (Morin, 2004: 13).

6 Incluso en la jerga técnica de los organismos internacionales se utilizan nociones como por ejemplo, "productos no financieros" para hacer referencia a ese conjunto de variables de índole socio-política que intervienen o son resultado de las operaciones concretas de reforma del Estado.

Se procura que el país se estructure formalmente a semejanza de los modelos político-institucionales de las denominadas democracias industriales. Esto hace que las dinámicas sociopolíticas de la mayoría de los países se muevan entre los intentos de (auto)constitución de un Estado “moderno” y las resistencias de sectores políticos y, también, de la sociedad civil a las transformaciones propuestas.

En consecuencia, asistimos a la conformación de escenarios institucionales hibridizados desde el punto de vista de sus modelos de gestión y de las culturas políticas que enmarcan la relación entre los gobiernos y los gobernados. Esto nos obliga a pensar las realidades de tal contexto nacional a partir de sus afanes de autoorganización alrededor de la idea de la modernización (Lechner, 1995; Garretón y Malva, 1992; García Canclini, 1999), lo cual supone, con frecuencia, hacer referencia a procesos inacabados, truncados o “torcidos. Al respecto, Carlos Vilas ha dicho que: “Inspirada en las recomendaciones de algunos organismos financieros multilaterales (Banco Mundial, FMI, BID) la reforma fue presentada a la opinión pública como una tarea eminentemente técnica impuesta por la contundencia de los hechos y orientada a mejorar la calidad de la gestión estatal. Fue encarada como parte de un movimiento de modernización de proyecciones globales y vinculada a los procesos de redemocratización que esos países estaban encarando después de períodos de dictadura y autoritarismos” (Vilas, s.a.:1).

En principio, prevaleció la idea de construir un “Estado mínimo” luego se pasó a animar la idea de un “Estado efectivo”. En este contexto, “adquirió preeminencia la atención a la calidad de la gestión pública, al diseño y funcionamiento real de las instituciones gubernamentales y a la modernización de la dotación de recursos –humanos, operativos, tecnológicos, organizacionales– de la administración pública. Sobre todo, recibió especial atención el objetivo de reducir los costos financieros de la administración estatal, en el marco de los fuertes condicionamientos derivados de los persistentes desequilibrios en las cuentas públicas. En estas condiciones, la evaluación de la calidad de la gestión resultó estrechamente asociada a su impacto en las finanzas del Estado” (*Ídem*).

En la realidad no ha existido la identidad, que construyen los políticos, entre reforma y reestructuración positiva y democrática del Estado. La reforma del Estado, incluso en aquellos países en donde se han logrado planteamientos más integrales, ha tendido a privilegiar los imperativos de “modernización” económica, en detrimento de las actividades de

desarrollo político, administrativo y social. En efecto, la reforma del Estado que se impulsa con el ajuste estructural tiene dos objetivos fundamentales: el primero, que es el que ha tendido a convertirse en el eje más importante y en algunos casos en el único, es la reestructuración del aparato de Estado, en función de la “modernización” de la economía. Este es el que ha predominado. Esto ha llevado a que predomine un enfoque que reduce la problemática a simples operaciones técnicas o procedimentales. El segundo es, la modernización institucional del aparato de Estado, el cual tiene como propósito, optimizar las políticas públicas y mantener, o si es posible mejorar, la integración social.

La visión simplificada de la modernización ha llevado a tecnócratas a diseñar estrategias que parten de poner en práctica la ecuación disminución de gastos/optimización de recursos, a partir de una idea sobrevaluada de la técnica, específicamente de la técnica administrativa. Esto conlleva dificultades propias del campo de “lo técnico-gubernamental”, o en otras palabras, las estrategias de modernización/gobernabilidad que se apoyan en formulaciones fantasiosas o en espejismos sociopolíticos que se desvanecen prontamente y se convierten en una fuente sostenida de frustración que aumenta los niveles de déficit de legitimidad. Es también importante tener claro que: la “Frontera entre decisiones técnicas y decisiones políticas nunca es absoluta; pero la presentación de las cuestiones políticas, como si se tratara de asuntos técnicos, usualmente restringe la discusión sobre la política y sus objetivos a ámbitos reducidos –por su inserción en la estructura institucional de poder, o simplemente por el acceso desigual a información, conocimiento y experticia producto de las disparidades antes señaladas– mientras que la explicitación de las dimensiones políticas abre el debate al conjunto de la ciudadanía interesada o afectada por las decisiones que vayan a ser adoptadas” (Vilas, s.a.: 2).

Es necesario tener presente que las reformas formuladas en América Latina con el propósito de corregir “distorsiones” de la Administración Pública, no siempre lograron el objetivo diseñado y, en cambio, dejaron la sensación de que fueron medidas que deterioraron más las condiciones socio-económicas de los ciudadanos. Joseph Stiglitz empieza un artículo sobre el nuevo rumbo y las posibilidades de agenda de la reforma del Estado en América Latina, afirmando que tal experimento está fracasando y manifiesta que: “Después de un breve repunte a principios del decenio de 1990, el crecimiento se ha hecho más lento (...). Muchos de los países de la región sufren recesiones, depresiones y crisis,

algunas de las cuales han alcanzado niveles sin precedentes, que recuerdan los de la Gran Depresión” (Stiglitz, 2003: 8).

También, supone la necesidad de imponer una cierta acriticidad en la sociedad, que sirva de contexto al cuadro de operaciones estrictamente técnicas que se proponen. Atina Vilas cuando señala que “Este modo de plantear las cosas, que usualmente se presenta como una visión técnica, implica, la mayoría de las veces, una aceptación acrítica de las cuestiones sustantivas y, en especial, de los arreglos de poder político y económico y de los objetivos de la conducción estatal. Lo político es así metamorfoseado en técnica administrativa y de hecho invisibilizado tras la racionalidad formal de los procedimientos y los adminículos” (Vilas, s.a.: 2).

1.1.1. La reforma del Estado

Este es un término que desde inicios de los noventas ha sido llevado y traído; sin embargo, no son muchos los análisis que se sitúan fuera del terreno discursivo prefigurado por los mismos gobiernos y organismos internacionales. Esto ha determinado que la discusión sobre el tema haya adquirido un matiz claramente partidista o excesivamente técnico; que el temario haya considerado solamente los puntos de interés de los principales actores gubernamentales, dejando fuera, en consecuencia, asuntos de importancia para la sociedad en su conjunto; y soslayando los mecanismos básicos de concertación que se requerirían para que tales formulaciones puedan convertirse en proyectos nacionales de transformación de la sociedad. En efecto, la unidireccionalidad de la reforma del Estado y la ausencia de una verdadera concertación con los distintos sectores de la sociedad, hace que este proyecto haya tenido que apoyarse en un conjunto de acciones verticales y autoritarias que, normalmente, encuentran resistencia en la población. En síntesis, reproduce los viejos moldes de hacer política y se aleja de una idea remozada de democracia y de la necesidad de crear espacios públicos para la concertación (Arato y Cohen, 1999; Keane, 1997).

Actualmente, pareciera haber consenso respecto a la tesis de que la gobernabilidad de las sociedades latinoamericanas pasa por una reformulación de la relación Estado-sociedad civil que permita viabilizar la economía, lograr la integración social, otorgar mayor participación a los ciudadanos en la gestión de "lo público" y optimizar las políticas estatales.

No obstante, la reforma del Estado no tiene una sola forma y un solo significado⁷. En los discursos políticos y político-administrativos que se han elaborado, hay cuatro elementos constantes: el ajuste estructural, la modernización, la reforma del Estado, la descentralización y "lo local". Hay, sin embargo, poca coincidencia o uniformidad en el modo cómo estos son articulados, colocados y jerarquizados dentro las propuestas y las operaciones de transformación estatal. En algunos contextos, estos elementos aparecen traslapados dentro del discurso o, bien, son sometidos a procesos de designificación/resignificación, que posibilitan que se ponga un énfasis desmedido en la promoción de un aspecto de la problemática, en desmedro de otras dimensiones.

En este sentido, vale la pena tomar en cuenta a Guillermo Martín, cuando manifiesta que: "...cuándo, y cómo se reformará dependerá de la coyuntura y habilidad de los promotores ideológicos y grupos de interés, la destreza de los políticos más pragmáticos, la gobernabilidad del sistema en que se desempeñen, y el tipo de cultura y exigencias que plantee esa sociedad civil. Semejante cóctel desemboca inevitablemente en cambios institucionales y sociales dentro de plazos perentorios" (Martín, 2003: 1).

Uno de los grandes problemas que han encontrado las propuestas de reforma del Estado en Costa Rica reside en el hecho que no se apoyan en procesos de creación de consenso y de generación de prácticas de concertación. No es casual que entre las consideraciones que hace el BID sobre los requerimientos para llevar a cabo la reforma del Estado en este país, se encuentre la creación de un ambiente de consenso.

En las distintas experiencias de reforma del Estado que han sido promovidas en los países industrializados, si bien el pragmatismo ha tendido

7 La reforma del Estado ha sido, sobre todo, una salida a dificultades diversas. Gérard Braun, señala algunas de las razones que han animado la reforma del Estado en los países industrializados. En el caso de Italia, indica que fue, sobre todo, la necesidad de salir de la crisis, ya que se trató de transformar profundamente un Estado que había sido muy desacreditado, con una reputación de débil y corrupto. En el caso de Alemania, señala que fue la reunificación la que sirvió de cicate al proceso de reforma del Estado. Es, sin embargo, en 1999 que Schröder puso en marcha el *Moderner Staat Moderne Verwaltung*, programa que afectaba solo el nivel federal. En el caso de Canadá y Nueva Zelanda ,se busca emprender el redireccionamiento de las finanzas públicas. En el caso de Japón, aligerar el peso de una burocracia paralizante, por eso se habla más de una reforma administrativa que de una reforma del Estado. En el caso de Suecia y Dinamarca, se trata de reformar para preservar los fundamentos de la función social pública. En el primero se anima la idea de reforma del Estado con el propósito de sostener los fundamentos del modelo social (Braun, 2001). Establece el autor que no se trata de un proceso que atienda ninguna lógica macroeconómica "pretendidamente ordoxa", sino, que al contrario se plantea la conservación del modelo que es la expresión del contrato social. En el segundo, sucede algo parecido, la reforma se plantea como una manera de preservar la "sociedad de solidaridad" que es la esencia misma del modelo de Estado-providencia (*Ídem*).

a imponerse, por encima de los horizontes ideológicos diseñados por los actores políticos, hay un punto de partida indiscutible: el consenso. Gérard Braun manifiesta que es precisamente el origen altamente pragmático de las reformas que se han puesto en marcha en distintos países lo que explica el hecho de que hayan obtenido un amplio consenso en las agrupaciones políticas, las organizaciones sindicales y en la opinión pública, razón por la cual establece que es precisamente esta condición la que ha garantizado el éxito de estas (Braun, 2001: 19).

La concertación, a pesar de las iniciativas, no ha logrado entronizarse como una práctica institucionalizada, en el marco de una democracia deliberativa; no ha logrado convertirse en un mecanismo que se agregue “naturalmente” a la vida política. Las insuficiencias mostradas por las experiencias de concertación están ciertamente asociadas con la visión de la democracia y la participación que tienen los actores y con las dificultades que encuentra la sociedad civil en general para verse reflejada en tales iniciativas. Estas limitaciones de la democracia, lejos de ser consideradas desde una perspectiva catastrofista como insalvables, deben llevarnos a reflexionar sobre las dimensiones que habría que reforzar para poder institucionalizar, normativizar e interiorizar el diálogo como instrumento de gobernabilidad (Rivera, 2000). Es necesario reconocer que, tal y como lo hace ver Braun, la reforma del Estado es más una necesidad consensual que una escogencia político-partidista (Braun, 2001: 9).

Es indiscutible que dar el paso de concebir las responsabilidades públicas no solo como política en sentido restringido, sino como una noción más colectiva que recupera un sentido extensivo de “lo público”, representa una resituación de lo ético y de la participación de la sociedad en la toma de decisiones.

2. BALANCE DE LA REESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO EN COSTA RICA: DE LA REFORMA DEL ESTADO A LA REAL FORMA DEL ESTADO

En vista de que queremos establecer en este balance lo que realmente quedó como modificación de la estructura institucional del Estado, en estos distintos períodos, partiremos del siguiente aserto: las formas que asumen las políticas públicas y en general, las gestiones gubernamentales no son el resultado de las maniobras de un solo actor que impone sus determinaciones sin que sean afectadas por el accionar de otros; en sentido contrario, hay que reconocer que en muchas áreas del contexto institucio-

nal impera la incertidumbre. Jobert y Muller postulan la incoherencia de los movimientos y actividades de la administración y plantean la “acción pública” como un intento por dotar de coherencia a ese conjunto de acciones que están en la base de las políticas (Jobert y Muller, 1987). Esto no significa que la política se mueva de un modo errático y que no existan elementos que subordinan a otros. En términos de los autores, las normas de regulación no pueden ser operadas, sino en la medida en que sean conciliables con la acción de las fuerzas dominantes (*Ibid*: 32).

De ahí, que resulte lógica la diferencia existente entre el texto y la forma operativa de la reforma. La coherencia que puede mostrar el documento o la serie de documentos que representan la expresión escrita de la política no es más que la declaración de voluntad de ciertos actores sociales o el horizonte normativo de la política⁸.

La universalidad y el auge que tomó la discusión en torno al tema de la reestructuración del Estado, a partir de la preocupación por la disminución de las capacidades de gestión del modelo de Estado social centralista de los setentas, sumado a la sobrecarga de expectativas que generó este, más las exigencias de los organismos internacionales para que el gobierno disminuyera su magnitud y optimizara sus resultados en el campo de la gestión pública, colocó el tema de la reforma del Estado en el centro mismo de la agenda nacional.

Ya en la Administración Arias, como parte de la continentalización del tema, se inicia el diseño de una propuesta de reforma del Estado; a instancias del Ministerio de Planificación y Política Económica, se crea la Comisión Consultiva para la Reforma Integral del Estado Costarricense (COREC), la cual va a elaborar un amplio diagnóstico, en el cual la reforma económica va a tener una innegable centralidad, pero sin omitir, al menos en el discurso, la importancia de la reforma política.

La COREC establecía como elementos desencadenantes básicos de la crisis estatal, la cual se profundiza en los ochentas, la conformación de un orden económico internacional nuevo y la crisis política centroamericana, los cuales afectaron el campo de la economía y desestabilizaron el funcionamiento institucional del Estado. Tal diagnóstico fue la referencia a partir de la cual distintos gobiernos diseñaron y en ciertos casos ejecutaron polí-

8 La puesta en funcionamiento de una política o de una estrategia política pasa por una cadena de interacciones sociales, que supone otros tantos intercambios de poder, y por el conjunto de límites que resultan del predominio de una suerte de cultura político-institucional caracterizada, entre otras cosas, por los feudalismos institucionales, rutinas administrativas inoperantes, pérdida de referencia del sentido de sus acciones por parte de los burócratas, y la constitución de "nichos" burocráticos autorreferenciados, que desarrollan su gestión apegados a sus propios intereses como colectividad.

ticas que procuraban, en el plano ecómico, la apertura comercial, la promoción de exportaciones no tradicionales y la liberalización de la economía, y en el plano institucional, la miniaturización y la refuncionalización del Estado. Con todo y que este proceso se inicia en la segunda mitad de los ochentas no se observan los resultados esperados. Si bien se dieron pasos en el sentido de alcanzar la apertura comercial y el sector externo pasó a convertirse en el dinamizador de la economía, la refoma no avanzó como se había previsto. De ahí que no sea de extrañar que de 1985 al 2000 no se hayan logrado ejecutar las reformas propuestas (Alfaro, 2003: 3).

En este período se impuso el modelo de modernización desarrollista, el cual planteaba una redefinición del rol del Estado sin sacrificio de la magnitud institucional.

A inicios de los noventas, en la Administración Calderón Fournier, la propuesta de reforma del Estado, al igual que en toda América Latina, empieza a tomar mucha fuerza. La marcada orientación neoliberal de la gestión Calderón, y su disposición de cumplir con las exigencias de los organismos internacionales, llevan a que la reforma del Estado pase a ocupar un lugar preponderante dentro de la agenda del Gobierno costarricense. Tres elementos se combinaron para darle a la propuesta un carácter particular. Primero, el predominio en los gobernantes y otros sectores de políticos y empresarios de una visión desestatista; segundo, la posibilidad de negociar el PAE III, y tercero, la necesidad de racionalizar el gasto estatal. A esto habría que agregar lo concerniente al comportamiento de la colectividad, que aun cuando las resistencias a las medidas del ajuste no desaparecen, tiende a prevalecer una suerte de aceptación tácita de la inevitabilidad de las transformaciones político-institucionales propulsadas⁹. En este contexto, se perfila una noción de reforma del Estado que va a adquirir paulatinamente contenidos distintos a los que mostró en el gobierno anterior. Las prioridades se reordenan de modo tal que la importancia de la reforma política va a disminuirse en tanto que el tema de la desburocratización y la privatización son colocados en un lugar preponderante. De esa forma, se establece una relación de equivalencia entre reforma del Estado, por un lado, y desburocratización y privatización por el otro. Se redefine desde el Poder Ejecutivo el orden de prelación de los puntos incluidos en la agenda de la reforma del Estado, poniendo de manifiesto la voluntad de ciertos actores gubernamentales de ver la problemática a partir de un prisma económico y de excluir

9 Hay de parte de los sectores de la sociedad más afectados por la situación, una cierta desorientación y extenuación que les impide reagrupar energías y rehacer filas para protestar contra medidas que saben que aumentarán su desprotección.

aspectos relacionados con la dimensión política. Un claro indicador de esta redefinición de prioridades es la progresiva exclusión del tema de la descentralización del discurso de la Reforma del Estado que empiezan a manejar los principales actores gubernamentales. La siguiente definición, dada por el entonces ministro de Hacienda, ejemplifica la visión de la reforma del Estado que terminó imponiéndose en ese período:

“Reforma del Estado debe significar achicarlo (para que su costo sea soportable por la ciudadanía a la que aquel está llamado a servir). Es necesario reducir el déficit fiscal, para evitar tener que pagar tanto interés sobre la deuda pública, y para ello hay que actuar sobre el principal renglón de gasto: salarios y cargas asociadas con ellos. Es necesario profundizar la transferencia de servidores públicos al sector privado” (La Nación 01-09-91: 18).

Esta idea de la reforma del Estado tendió a ser apoyada en una gestión que se concentraba en “lo alto” de la escala jerárquica del Gobierno y que desatendía los clamores “por lo bajo” de la ciudadanía; por tanto, cuando recurrió al argumento de la concertación, lo hizo no tanto buscando definir pluralmente la orientación de las transformaciones, sino el aval de lo decidido. La COREC II, creada en agosto de 1991, es un buen ejemplo del concepto de consenso que fue manejado en dicha administración. Esta, lejos de representar la genuina intención de promover un ambiente de concertación general respecto de la reforma del Estado, fue vista más bien como un instrumento que podía permitir la agilización del trámite de las reformas propuestas. Por lo demás, el aval de las distintas fuerzas políticas no logró ser obtenido de modo sencillo por parte del Gobierno, lo cual llevó a duplicar esfuerzos por mostrar alegorías positivas del ajuste y de su “versión” de la reforma del Estado.

En la Administración Figueres Olsen, a pesar del esfuerzo de los principales actores gubernamentales por distanciarse discursivamente de la propuesta de reforma del Estado de la Unidad Social Cristiana y del afán de presentar su proyecto como lo opuesto y si bien algunos de los actores gubernamentales principales se esforzaron en refutar las argumentaciones de quienes consideraban que la reforma del Estado tenía un sesgo fiscalista, lo cierto del caso es que sus energías estaban concentradas, casi exclusivamente, en los temas de índole estrictamente económica. De esta forma, se aumenta la recaudación tributaria y se fortalecen las finanzas del Estado. En los casos en que se mencionan otros aspectos, se hace de ma-

nera marginal, lo cual lleva a que no se observen planteamientos contundentes respecto de estos. Es así como se trata el tema de la descentralización, de la reforma política, de la modernización del Poder Judicial, el mejoramiento de los servicios, etc. Ello, sin negar que realizaron algunas proposiciones, que si bien no alcanzaron niveles considerables de visibilidad, intentaban afectar dimensiones no estrictamente económicas.

Sin embargo, se constata la falta de una “filosofía” de la reforma del Estado que permitiera pensar las operaciones realizadas, en el marco de de una propuesta integral que buscara alterar realmente la calidad y funcionamiento del Estado.

Los énfasis eran los mismos de la administración de Calderón Fournier, a saber reforma fiscal, desburocratización y privatización. Difícilmente cuando se aludía al tema de la reforma del Estado se les concedía atención a aspectos relacionados con otros temas que no fueran la disminución del gasto público por la vía de la desburocratización, privatización o compactación. La mejor muestra del énfasis desburocratizador que tenía la Reforma es el hecho de que cuando se planteaba la transformación estatal casi no se hacía alusión al nuevo perfil que tendría el Aparato institucional, ni al cambio en la forma de operar, pero sí se insistía en cuantificar los destituidos y la disminución de gastos.

En síntesis, no se identifica en ese momento una estrategia de reforma que se base en argumentos acabados y amarrados alrededor de una idea de Estado y sociedad mejores; por el contrario, se esboza una serie de argumentos frágilmente articulados a un conjunto de operaciones definidas per se. Desburocratizar, privatizar disminuir el gasto público constituyen el contenido de una noción restringida de reforma del Estado.

Las propuestas gubernamentales de reforma del Estado constituyen un planteamiento unilateral que no se nutre de los impulsos o demandas de las distintas expresiones representativas de la sociedad y ni tan siquiera de los distintos niveles del Estado. El Estado muestra una “estructura” multicomponente. Cuando los técnicos y políticos plantean “reformular” el Estado no siempre queda claro a cual Estado se refieren. Tiene razón Kliksberg cuando señala que la discusión en torno al Estado es muy global, agregada y poco visualizable como ente integrado y homogéneo. En su lugar, lo que existe según su punto de vista, es un conjunto de subestados que no resultan visibles a partir de una concepción tan gruesa de Estado. Estos subestados son el de la Presidencia de la República y los ministros, la burocracia central; el que constituyen los denominados institutos descentralizados; el de las empresas públicas; el constituido por las re-

giones y municipios, y un último subestado mixto constituido por desarrollos conjuntos de la sociedad y el Estado. Estos tienen distintas expresiones, evolución y modernidad organizacional (Kliksberg, 1991).

Hay también que señalar que una característica de todas las iniciativas de reforma del Estado que se han promovido en los últimos tiempos ha sido el desencuentro entre agenda gubernamental y agenda ciudadana. Tal parece que la sociedad, por un lado, y los gobernantes por otro, están no solamente interesados en reestructurar el Estado, sino urgidos de que esto se realice lo antes posible. Sin embargo, la dirección de los cambios que se plantean no resulta convergente. De un lado, queda claro que el énfasis está puesto en la desburocratización, privatización y reducción del gasto y del otro, se plantea la necesidad de una reforma política y de la economía que posibilite el retorno a los años dorados del Estado social (mejoramiento de los servicios de salud, educación, equipamientos colectivos, salarios justos, realización de derechos, combate a la corrupción de la clase política, eliminación del centralismo político, disminución de la burocracia, control al uso que hacen los políticos del patrimonio público y de los instrumentos de gobierno).

En la práctica la gestión de la Reforma del Estado que llevó a cabo la Administración Figueres se aproximó mucho al horizonte paradigmático neoliberal del cual se procuró tomar distancia desde un principio. En consonancia con este nuevo contexto, las alusiones al término neoliberal, que con tanta facilidad utilizaron los miembros del gobierno para definirse por antinomia, fueron resultando cada vez menos frecuentes.

Es claro que las propuestas de tratamiento de la crisis del Estado elaboradas externamente y las elaboradas internamente no siempre coinciden; sin embargo, tarde o temprano, las segundas sucumben ante las primeras. De esa manera las iniciativas autogeneradas se ven paralizadas, teniendo que desdeñar el horizonte paradigmático definido originalmente y sustituirlo por el pragmatismo político. En ese sentido, habría que aceptar, para no asumir una postura maniquea y mecanicista, que el margen de acción es estrecho; pero, también, hay que reconocer que el equipo de gobierno de ese momento invirtió más energías en publicitar el carácter alternativo de su propuesta y menos en construirla.

Es difícil imaginar un escenario distinto pues las determinaciones y presiones eran las mismas que en el período anterior; sin embargo, quedó claro que la expectativa de poner en práctica un “PAE a la tica” terminó siendo una muestra más de voluntarismo político que no se tradujo en transformaciones institucionales de signo democrático.

En este período predominó un modelo de modernización neoliberal desestatista, que proponía como requisito indispensable para el cambio la disminución de la magnitud del Estado.

En este período se inicia lo que podríamos denominar un modelo de neomodernización que se apoya en la idea de promover el “desarrollo high tech” y la informatización de la Administración pública.

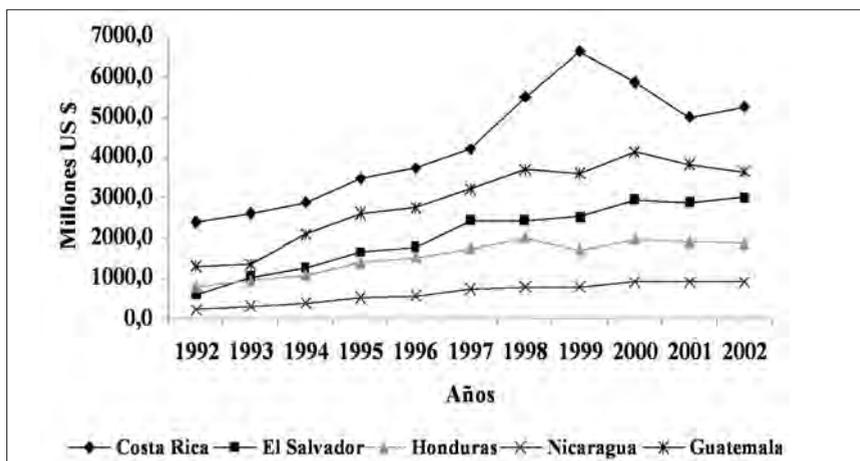
En síntesis, se trata de generar una nueva institucionalidad que modifique la estructura del denominado “Sector Público”, en el marco de un proceso de modernización y de incorporación de los avances tecnológicos en la gestión gubernamental.

Es preciso recordar que los puntos sobresalientes de las agendas de reforma del Estado que se plantearon en la década del 90 fueron la disolución de monopolios ligados con las actividades de los ferrocarriles, los puertos nacionales, la banca nacional, los seguros, las telecomunicaciones, los licores y los derivados del petróleo. La venta de empresas públicas, la reestructuración del Aparato institucional del Estado –incluidas la disminución de la planta burocrática, la disminución general del gasto público, la reingeniería, el mejoramiento de la recaudación fiscal– y la desregulación. Por otra parte, se planteaba un reacomodo de las instituciones a las imperativos de la actividad productiva y en general, a las reglas de juego del mercado.

En la Administración de Miguel Ángel Rodríguez y en lo que va de la de Abel Pacheco, las prioridades de la reforma del Estado han sido ordenadas alrededor de los siguientes temas: el aumento en el crecimiento del PIB, la reducción del déficit fiscal, el aumento de las exportaciones no tradicionales, sin incluir INTEL, y en el campo social, la reducción de la pobreza.

Finalmente, habría que evaluar qué pasó con el Estado y la economía, cotejándolo con lo que se planteó. En primer lugar, es importante señalar que la economía mejoró relativamente y se logró virar hacia un modelo que combina las exportaciones tradicionales y las no tradicionales. Esto puede observarse en el siguiente cuadro:

Gráfico 1
Centroamérica Exportaciones totales 1992-2002



Fuente: Alonso, Eduardo. *Desafíos ante la profundización de la apertura comercial* 2003.

En lo que tiene que ver con la disminución del Estado, por la vía de la privatización y la desburocratización, es importante mencionar lo siguiente: La acción de privatización más significativa se dio durante los ochentas con la venta de la mayoría de las 42 empresas que se habían constituido alrededor de CODESA. Desde esa época se propuso privatizar algunas instituciones como RECOPE, el INS y el ICE; sin embargo, no fueron afectadas por tales medidas ni en esa década ni después. Surge luego una especie de modelo híbrido en el que se empieza a favorecer la convivencia de “lo público-institucional” con la presencia fuerte de la iniciativa privada, sobre todo en el campo bancario y financiero.

2.1. La desburocratización invertida

Es oportuno decir que la magnitud del Aparato institucional del Estado siguió creciendo. Es más, el Estado, tal y como lo hace ver Rónald Alfaro, nunca ha dejado de crecer. En algunos momentos históricos crece más que en otros, pero en ningún momento ha dejado de hacerlo, lo cual no significa que crezca siempre de la misma manera, producto de los cambios que experimentan las necesidades, los intereses y las demandas colectivas”(Rónald Alfaro, 2003: 5). Así lo deja ver este autor en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Entidades creadas según periodo

Fecha de creación	Cantidad de entidades	Porcentaje
Anteriores a 1950	106	28,6
1950-1959	18	4,9
1960-1969	-37	10
1970-1979	66	17,8
1980-1989	33	8,9
1990-1999	84	22,7
Posteriores al año 2000	23	6,2
n.d.	3	0,8
Total	370	100

Fuente: Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Estado de la Nación. Informe final* “Instituciones Estatales en Costa Rica: Un balance del período 1990-2003”.

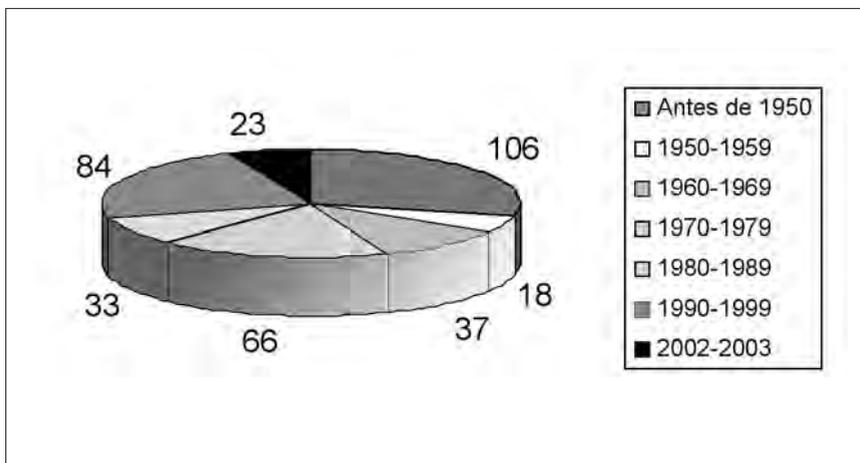
Contrario a las previsiones y las ambiciones de los técnicos y políticos que apostaron a la disminución de la magnitud institucional, el Estado siguió creciendo.

“Entre 1990 y 1999 se crea un total de 84 entidades públicas, una cifra aún mayor que las 66 entidades que aparecen en la reconocida década expansionista estatal de los años setenta. Desde un punto de vista estrictamente numérico, se puede afirmar que se crean más entidades públicas en la década de los años noventa que durante los setenta, lo cual no deja de ser un hecho significativo. Sin embargo, este crecimiento institucional de los años noventa es cualitativamente diferente que el experimentado en los años setenta” (*Ibid*: 8).

Actualmente, la magnitud institucional del Estado es más amplia que la que presentaba en el 90. Surgen entidades como “Tribunales (Aduanero, Ambiental), Fondos (Forestal, Ambiental), Consejos (Vialidad, Concesiones) y la llegada de nuevas instituciones al sistema financiero nacional (Puestos de Bolsa, Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión y Operadoras de Pensiones Complementarias), lo cual trae consigo cambios cuantitativos y cualitativos en el panorama institucional” (*Ídem*).

Veamos en el siguiente gráfico tomado del mismo estudio el número de entidades públicas creadas por periodo:

Gráfico 2
Número de entidades públicas por fecha de creación



Si revisamos el comportamiento del empleo público en los últimos años, podemos apreciar que si bien las políticas de desburocratización que se aplicaron en el período en que se pusieron en funcionamiento las políticas de estabilización (reforma estructural) y la primera etapa de la reforma del Estado llevaron a una disminución de la planta de funcionarios públicos, en los últimos años este proceso se ha venido revirtiendo. Esta tendencia puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 2
Número de plazas ocupadas en las entidades públicas y población ocupada en el sector público de Costa Rica. 1986-2003

Año	Plazas ocupadas a	Población ocupada sector público
1986	129.017	168.627
1987	136.421	150.513
1988	138.319	167.501
1989	140.475	165.685
1990	141.645	173.083
1991	140.570	159.794
1992	140.340	169.371
1993	142.239	176.515
1994	145.963	173.488
1995	142.665	171.835
1996	140.027	167.375
1997	146.321	174.872
1998	146.195	185.544
1999	149.903	168.784
2000	157.960	218.718
2001	162.588	222.368
2002	167.759	222.258
2003	171.921	227.817

Fuente: Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Estado de la Nación. Informe final* "Instituciones Estatales en Costa Rica: Un balance del periodo 1990-2003"

3. LA REESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización debe ser vista a partir de la forma que asume la gestión de lo público y de la política en el meso y microterritorio. Se parte de que el Poder Central como expresión macrogubernamental debe modificarse, como resultado de las operaciones de reestructuración institucional, de manera tal que los subgobiernos se conviertan en verdaderos gestores de la política pública y las comunidades en gestores de la acción pública. Visto en perspectiva, este proceso puede ser analizado a partir de tres momentos. Un primer momento en el que la relación del Estado con

las colectividades se apoyaba en un esquema en el que “lo municipal” era muy débil, pero existía más actividad política primaria en la comunidad. Es indiscutible que aun cuando se pueda establecer que antes del 50 la vida local era menos débil, lo cierto es que en ningún momento dejó de prevalecer el modelo centralista de gestión local. En efecto, por la forma concentrada que presentaba “lo estatal”, las municipalidades tenían mayor centralidad en la comunidad; sin embargo, se encontraba supeditada los designios del Poder Ejecutivo.

Un segundo momento¹⁰ en el que se termina de bloquear cualquier intento de fortalecimiento de la democracia local, en consecuencia, se inhiben las posibilidades de establecer un modelo de descentralización política y un esquema de gobiernos locales autónomos. Es decir, el modo como se va estructurando una nueva forma de relación entre el aparato de Estado y las colectividades locales, que se expresa en la promulgación de una serie de leyes que llevan a las municipalidades a ajustarse a un modelo nacional estatal centralizado.

Hay un tercer momento, que se ubica en los últimos años de la década pasada y los primeros de esta, en el que se preconiza una nueva cultura político-administrativa que si bien no logra imponerse y desplazar el anterior modelo ha dejado claro que cada vez toma más fuerza.

Diríamos que el reto que se les presenta tanto a los actores gubernamentales como a los costarricenses en general es establecer las vías para pasar de un modelo de relación entre el Estado y la colectividad local heterónimo a uno autónomo.

10 La descripción de este segundo momento es un pequeño resumen de un análisis mucho más amplio y detallado que incluimos en Roy Rivera Rivera, *Descentralización y la metáfora de la Reforma del Estado*. FLACSO. San José. 1995 y *La descentralización y la modernización sin fin*. FLACSO. Costa Rica. 2000.

Cuadro 3
Esquemas de relación Estado - Colectividad local

Esquema Rasgos de la municipalidad	Heteronomía	Autonomía
Flujo decisional	Poder Central	Gobierno Local o regional
Relación Poder Central-	Asimétrica	Simétrica
Colectividad local Recursos Financieros	Control del Poder Central	Control de la Municipalidad o del Gobierno regional
Control del uso de los Recursos por parte de la colectividad local	Muy limitado	Mayor

Es necesario recalcar que Costa Rica ha mostrado una singular resistencia a las propuestas de reconfiguración del modelo de gestión de “lo público” de corte centralista, que contrasta con lo que ha venido aconteciendo en la gran mayoría de países de América Latina. Además, hay que agregar que la resistencia que muestran los costarricenses a la modificación de su esquema político-institucional y finalmente a la modalidad de relación entre la sociedad y el Estado pareciera indicar que lo que se requiere no son solo novedades en el plano legislativo y en las prácticas gubernamentales, sino, y sobre todo, conmover los cimientos de la cultura política, que ha “naturalizado” el centralismo y que ha dificultado la transformación democrática del Estado.

En los últimos años de la década del 80 y principios de los 90, la reestructuración y descentralización institucional del Estado han sido tematizadas por los gobiernos, las distintas agrupaciones políticas y los cuadros tecnoburocráticos.

En la administración Arias, el componente político-territorial va a estar más presente en el discurso y en las iniciativas llevadas a cabo en el aparato institucional. La tematización de la descentralización durante el gobierno de Arias va a estar dada por tres situaciones: el movimiento de reforma al artículo 170, la especificidad del tratamiento de "lo regional" dentro de las políticas de planificación y la creación de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense (COREC).

Respecto a la primera iniciativa, no se logró avanzar. La segunda, por su lado, constituía un ensayo de confección del esquema administrativo, que no podía ser considerada en sentido estricto como una medida descentralizadora. Él constituye, más bien, una fórmula de relocalización de una política estatal centralizada en exceso que tenía como referentes una serie de territorialidades desprovistas de un aparato institucional básico, así como de mecanismos reales de representación, de gestión y de participación.

Como parte de esta continentalización del tema, en la administración Arias se inicia la realización de un diagnóstico de las disfuncionalidades del aparato institucional y el diseño de una propuesta de reforma del Estado, que terminará de completarse en los primeros meses del gobierno de Calderón Fournier, la cual dedica un amplio espacio a la descentralización. Un elemento que contribuyó, en buena medida, a que el tema ganara terreno dentro de la agenda gubernamental fue el efecto de resonancia que tuvo la movilización por la reforma al artículo 170 de la Constitución. Esta, a pesar de no constituir una propuesta integral de descentralización ni ser el resultado de movimientos “municipalistas” que procedieran “de abajo”, posibilitó la amplificación del debate.

Es así como en 1989, tomando como paradigma el modelo venezolano de descentralización, se plantea, a instancias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, la creación de la Comisión Consultiva para la Reforma Integral del Estado Costarricense (COREC), con el propósito exclusivo de que *propusiera líneas de acción para la transformación del Estado*. Esta comisión fue conformada por 8 profesionales que fueron propuestos por los partidos mayoritarios y fue apoyada financieramente por el Banco Mundial.

La COREC elaboró un amplio diagnóstico, que sienta la base para una propuesta integral de reforma del Estado, en el cual se le concede un lugar preponderante a la reforma política y social. De ese modo, la descentralización encuentra posibilidades de ser tematizada.

En el texto se reconocía la importancia de la cuestión político-territorial. Como parte del anunciado proceso de reconfiguración de lo político-territorial, se propone el Plan de Descentralización Territorial y fortalecimiento municipal, el cual es planteado como una opción para lograr la descentralización; sin embargo, este no alcanza a concretarse en prácticas institucionales que hayan tenido un efecto relevante.

El balance que podemos realizar sobre este período no deja saldos positivos en cuanto a la materialización de las iniciativas en políticas, pero sí se debe admitir que creó condiciones para una mayor tematización de la descentralización.

A inicios de la década del 90 y bajo la administración Calderón Fournier, la propuesta de reforma del Estado, al igual que en toda América Latina, empieza a tomar mucha fuerza. La marcada orientación neoliberal de la gestión Calderón, y su disposición de cumplir con las exigencias de los organismos internacionales llevan a que la reforma del Estado pase a ocupar un lugar preponderante dentro de la agenda del Gobierno costarricense.

Tres elementos se combinan para darle a la propuesta de reforma del Estado un carácter particular. Primero, el predominio en los gobernantes y otros sectores de la clase dominante de una visión desestatista; segundo, la posibilidad de negociar el PAE III, y tercero, la necesidad de racionalizar el gasto estatal.

La administración Calderón puede ser vista en dos etapas: la primera tiene como características la idea de tratar la reforma del Estado como política pública y crear un ambiente de concertación que favoreciera las transformaciones propuestas, aunque, al entregar la COREC su informe, el acuerdo bipartidista tiende a diluirse; por otra parte, se elabora un discurso que no excluye las dimensiones política y social. Aquí el tema de la descentralización, si bien es planteado con objetivos de poco alcance, mantiene una presencia importante dentro del discurso de la Reforma; la segunda, muestra los siguientes rasgos: a. Las decisiones respecto a la Reforma no se apoyan en la concertación con los otros actores gubernamentales, y el consenso bipartidista es dislocado y restablecido de acuerdo con criterios estratégicos; b. La responsabilidad del diseño y ejecución de las medidas se concentra en el Ejecutivo; c. La reforma del Estado pasa a convertirse en un planteamiento unidimensional que no admite la tematización de otros aspectos que no sean económicos, en consecuencia, los tópicos relacionados con la descentralización pierden posiciones en la agenda gubernamental.

La segunda etapa que arranca con el traslado del Programa de Reforma del Estado al Ministerio de la Presidencia va a tener como característica, como ya hemos dicho, el énfasis en la desburocratización/privatización y la destematización de la “descentralización” y “lo municipal”.

Un claro indicador de esta redefinición de prioridades es la progresiva exclusión del tema de la descentralización del discurso de la reforma del Estado que empiezan a manejar los principales actores gubernamentales.

Este proceso de desactivación progresiva de los temas de la descentralización y la cuestión municipal, puede observarse a partir de la suerte que siguieron la regionalización, el *Proyecto de Fortalecimiento y Transferencia de Competencias de Entidades Nacionales a los Gobiernos Locales*, que se incluyó inicialmente dentro del Programa de Reforma del Estado, y la Reforma Institucional.

En la administración Figueres se continúa, en términos generales, con la misma posición que mostraron los actores gubernamentales principales del gobierno anterior.

El discurso de la reforma del Estado dejó un lugar a la descentralización que, a la hora de pasar al plano de las realizaciones, tendió a ser muy limitado o simplemente se desvaneció.

El sesgo economicista que posee la visión de la reforma del Estado que prevalece en Costa Rica hace que ni tan siquiera otras variables económicas, como deslocalización de la producción, diversificación del espacio productivo, que en casos como el de Francia han servido para justificar la descentralización, sean tomados en cuenta dentro de la propuesta.

En realidad, el tema, a pesar de que en algunas elaboraciones discursivas de los actores gubernamentales principales es colocado como punto nodal de la propuesta, no hay duda de que no ocupó un lugar preponderante dentro del conjunto de operaciones concretas de reestructuración—. Podemos decir, sin embargo, que se identifican, en este período, algunas propuestas y medidas de reestructuración que se han planteado el tema de la redefinición del rol de la municipalidad en el marco de la reforma del Estado. Estas se ubican sobre todo en el plano del reordenamiento organizacional y fiscal.

En las propuestas de reestructuración y compactación de cada una de las instituciones que planteó el Gobierno, el tema apareció generalmente de modo marginal. Por ejemplo, en instituciones como el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), que luego pasó a llamarse Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) se plantearon algunas medidas de reestructuración, que incluyen, de alguna manera, la idea de la descentralización, si bien en forma muy poco precisa y tímida.

Una de las propuestas que fueron formuladas en el plano de la reestructuración organizacional fue la reestructuración del MIRENEM (MINAE). Otra fue la propuesta de eliminación y liquidación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO). Estas propuestas, además de que no representaban una gran transformación en términos del esquema tradicional de gestión de “lo público”, no fueron muy lejos.

Si bien es cierto que no se observan grandes realizaciones en el campo de la descentralización en Costa Rica, sí tenemos que admitir que ha sido en el plano fiscal en donde se han producido las modificaciones más relevantes. A pesar de que no se produce una reforma fiscal tal y como la que se ha promovido en otros países de la región, la decisión de trasladar a las municipalidades la recaudación y administración del impuesto a los bienes inmuebles, sin duda, modificará, de alguna manera, la gestión de los gobiernos locales.

De todas las propuestas de modificación de las condiciones de funcionamiento de las municipalidades y que puede representar algún nivel de descentralización, la única hasta el momento que ha alcanzado a ser aprobada y que podría ocasionar algunos cambios en la escena local es la Ley del impuesto sobre bienes inmuebles¹¹.

Esta Ley dispone que los impuestos sobre terrenos y construcciones deben ser cedidos a favor de las municipalidades. Estas deberán administrar dicho impuesto en su jurisdicción territorial y deberán encargarse de elaborar, fijar y fiscalizar los avalúos sobre los inmuebles para determinar el impuesto correspondiente.

3.1 La Administración Rodríguez y el Triángulo de la Solidaridad

En este período, el Gobierno propuso el fortalecimiento del papel de la municipalidad. En efecto, con el programa denominado Triángulo de la Solidaridad se planteó “una nueva forma de hacer las cosas”, un mecanismo que propiciara la participación en programas y proyectos sociales. Se denominó “Triángulo” porque visualizaba la participación de tres actores: la municipalidad, las instituciones del Gobierno y las organizaciones comunitarias.

El Triángulo de la Solidaridad propuso devolver la credibilidad de las personas en la función pública por medio del mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional a la demandas reales de la población. Para ello se proponía la participación ciudadana, la descentralización y la solidaridad¹². Se pretendía que el Triángulo se convirtiera en una política pública que permitiera la articulación de las demandas locales con la oferta de las municipalidades y las instituciones gubernamentales (*Estado de la Nación*, 1999: 238). Se propuso la coordinación articulada de

11 Véase Ley del impuesto a los bienes inmuebles del 9 de mayo de 1995.

12 Véase Primera Vicepresidencia de la República, Memoria 15 de mayo de 1998 -30 de abril de 1999.

la interacción entre las comunidades, las municipalidades y las instituciones públicas para mejorar la condición de vida de los ciudadanos. El presidente Rodríguez dijo al respecto que “Comunidades, Estado y Municipalidades tienen el espacio para juntos crear y crecer y construir; para compartir conocimientos y experiencias; para traducir ideas e inquietudes en obras concretas”.

El Triángulo se planteó como un mecanismo de integración y de participación de las comunidades en la identificación y solución de sus problemas y, en particular, de la pobreza. También es concebido como un proceso de concertación en el ámbito local.

A esta tematización institucional de “lo municipal”, que no perdió en ningún momento su matriz centralista, habría que abonarle el hecho de que permitió una mayor visibilización de las capacidades o virtualidades de la sociedad local para hacerse cargo de algunas tareas de diagnóstico de sus problemas, o en otros términos de definición de la “agenda local”. Es claro, sin embargo, que la gestión de “lo público-local” no sufrió transformación y siguió lejos de la decisión los actores locales.

A pesar de los avances legislativos y constitucionales, las municipalidades no alcanzan a perfilar verdaderos gobiernos locales y mucho menos generar actitudes de credibilidad en las colectividades locales. Esto, porque, en general, continúa prevaleciendo, si bien con múltiples intersticios, una cultura política que lleva a los gobernantes y ciudadanos a entender la gestión pública como un asunto de unos pocos, localizados en un espacio reducido, el de las instituciones centralizadas del Estado. En consecuencia, la vida política local, con pocas excepciones, es muy precaria, y los habitantes de las localidades no logran todavía generar procesos de apropiación y control de los “medios” de gobierno. No hay espacios públicos locales definidos en donde se ventilen los asuntos de interés de la ciudadanía de las microterritorialidades y se (pre)definan los puntos importantes de la “agenda local”(Rivera, 2000).

3.2 La descentralización hoy

A pesar del reconocimiento de políticos, técnicos y ciudadanos de la pérdida de funcionalidad y vigencia del modelo centralista, no se ha estructurado una clara oferta de descentralización ni ha habido una demanda ciudadana de esta.

Podríamos decir en resumen que no hay proyectos de descentralización que hayan sido hechos públicos y discutidos en el seno de nuestra so-

ciudad. Sin embargo, el planteamiento de una serie de propuestas que tienen que ver con la reforma política y económica de las municipalidades, podría hacer pensar que la idea de reconfigurar la relación Poder Central Municipalidades ha empezado a tomar forma.

Veamos seguidamente el tipo de transformaciones que se han venido promoviendo.

3.3 La reforma política

Se promulga el Código Municipal (Ley N.º 7794) y, con ello se impulsan algunas modificaciones en el sistema político y en el aparato institucional, que hacen pensar en una reconfiguración de los sistemas de actores locales. Con este nuevo cuerpo jurídico y normativo, se procura dotar de mayor autonomía a los gobiernos locales. “El Código incorporó cinco elementos sustantivos que permitirían mejorar la organización funcionamiento de las municipalidades, a saber, la elección directa del alcalde, lo que reforzará la autonomía política de la municipalidad; segundo, eliminación de los tutelajes que ejercía la ARESEP sobre la autonomía municipal al permitirle incrementar sus tarifas por decisión del Concejo Municipal; tercero, la creación de los Concejos Municipales de Distrito como sustrato del gobierno local que ejerce cada municipalidad en los diferentes cantones del país; cuarto, un replanteamiento de la autoridad del Concejo Municipal para autorizar los precios, patentes, contribuciones y retribuciones privadas que corresponden a los servicios municipales; y finalmente, la capacidad del Concejo Municipal para crear empresas de servicios municipales” (Aguilar y Pallavicini, s.f.: 7).

En lo político, las novedades que aporta el Código son la figura del alcalde y su nombramiento por parte de la comunidad en elecciones diferidas.

En cuanto a la elección de la máxima autoridad del aparato administrativo de la municipalidad, encontramos que hasta hace poco tiempo su escogencia estuvo en manos del Concejo; sin embargo, a partir del 2002 se realiza por elección popular. En 1998, durante la gestión del gobierno anterior, se incluyó un capítulo en el Código Municipal Nacional, sobre Alcaldes Municipales, en el que se establece que estos serán elegidos popularmente “*el primer domingo de diciembre, inmediatamente posterior a la elección de los regidores. Tomarán posesión de sus cargos el primer lunes del mes de febrero siguiente a su elección. Podrán ser reelegidos y sus cargos serán renunciables*” (Código Municipal 2001: 15).

El Código Municipal determina que se elija popularmente un Alcalde, “el cual estará obligado a concurrir ante la comunidad con programas de gobierno concretos, solicitar su apoyo y rendir cuentas de su labor. Ello supone que quien pretenda el cargo deberá tener cierta preparación y estar identificado y motivado con los asuntos locales. Es una forma de darle mayor injerencia a los vecinos en la elección de la principal figura política del cantón” (IFAM, 4).

3.4 La reforma financiera

Actualmente, se aprecia una tendencia a favorecer los planteamientos que llevan a aumentar las potencialidades de las municipalidades. En términos financieros, se aprueba el traslado del cobro y la administración del impuesto a los bienes inmuebles y la Ley que permite que la distribución de las partidas específicas se asignen sin la participación del diputado. Es el Poder Ejecutivo el que presenta cada año, ante la Asamblea Legislativa, el monto propuesto para las partidas específicas. Se espera que una comisión mixta gobierno-municipalidades deberá definir anualmente la distribución de tales recursos (Aguilar y Pallavicini, s.f.: 12).

La municipalidad maneja un mínimo porcentaje del gasto público total, y esto, además de poner en evidencia el excesivo centralismo del modelo de gestión pública que tiene el país, deja ver las pocas posibilidades que tiene de gestionar un plan de “desarrollo” social. “Al debatirse el Código Municipal en la Asamblea Legislativa, se consideró llegado el momento de reducir el asfixiante régimen tutelar de que era objeto el gobierno local, cual menor que no puede valerse por sí mismo y requiere del cuidado y control de los mayores. Soltar amarras, brindar autonomía y autocontrol; he ahí el objetivo que se buscaba. Tan solo fue posible lograrlo parcialmente. Un fallo de la Sala Constitucional, N.º 5455 de 1999, vino a declarar sin lugar algunas de las reformas, concretamente aquellas que les permitían a las municipalidades fijar las tasas, tarifas y precios públicos por los servicios que prestan sin tener que requerir autorización de entes estatales. Es este un buen ejemplo de la forma en que avanzan las reformas municipales dentro de una sociedad que aún no adquiere el debido aprecio por la institución local y mantiene hacia ella algunas reservas características del centralismo. La Sala Constitucional, que en otras oportunidades se había manifestado innovadora y propicia a las reformas en pro de la libertad y la autonomía, se inclinó esta vez, en este caso concreto, a favor de la tradición centralista” (IFAM; 4).

La ausencia total o parcial de poder, recursos o competencias disminuye los alcances del proceso de descentralización. En algunas leyes por ejemplo se regulan competencias para la gestión local, pero no se trasladan ni recursos ni poder (Ley General de Salud, Ley de Promoción de la Competencia). En otros casos, “se trasladan recursos, pero no poder ni competencias, como es el caso de la Ley de Partidas Específicas. Los planes de desarrollo de los concejos de distrito, tienen que ser aprobados por autoridad superior, la ejecución de esos planes tienen que seguir lineamientos de esa autoridad y, en última instancia, los mismos recursos dependen de la salud de las finanzas públicas y hasta de la voluntad del gobernante” (Buller *et al*, 1998: 11).

3.5 El situado Constitucional del 10%

El traslado de un 10 % del Presupuesto Nacional a las municipalidades fue finalmente aprobado después de varios años en que se intentó lograr su aprobación. La primera vez que se presentó fue en la gestión legislativa 1978-1982; sin embargo, fue aprobado hasta el 25 de octubre del 2000, como resultado de los Acuerdos a los que se llegó en el Primer Congreso Nacional de Descentralización y Poder Local realizado en agosto del 2000 (Aguilar y Pallavicini, s.f.: 12). No obstante, en el 2001 el Gobierno consideró que no era responsable, en términos fiscales, “operar un traslado libre del 10% del presupuesto nacional hacia las municipalidades. Estaba de acuerdo con la reforma pero no con ese tipo de traslado, sino con uno que implicara al mismo tiempo transferencia de recursos y de competencias, de modo que no diera lugar a un agujero mayor dentro de las delicadas finanzas públicas. Al final la reforma se dio bajo este esquema, lo que molestó a algunos alcaldes y autoridades locales que abrigaban otro tipo de expectativa” (IFAM, 9).

La reforma del artículo 170 de la Constitución Política reza así: “Artículo 170. Las corporaciones municipales son autónomas. Se establece que en el Presupuesto Ordinario de la República se asignará, para todas las municipalidades del país, una suma no menor del diez por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. Además, la Ley determinará las competencias que se van a trasladar del Poder Ejecutivo a las municipalidades y la distribución de los recursos indicados”. Se agrega un transitorio que señala lo siguiente: “La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno punto cinco por ciento por año hasta completar el diez por ciento total”.

Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170 de esta Constitución, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias que serán trasladadas a las corporaciones municipales. Hasta tanto la Asamblea Legislativa no apruebe cada una de esas leyes, no se asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período de conformidad con lo que indica ese mismo numeral.

De aquí se deriva una propuesta de reforma de la estructura y la organización institucional del Estado que es la que se desprende del Proyecto de transferencias.

3.6 La reforma de la estructura y la organización institucional del Estado

Este proyecto de ley propone que las municipalidades asuman responsabilidades en áreas como la educación, la cultura, la vivienda, la salud, el transporte público local, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, en los proyectos de economía social y comunitaria, protección del consumidor y conservación del patrimonio natural, mediante una estructura “descentralizadora” como ellos mismos lo mencionan.

Descentralizar debe pasar a ser sinónimo de regreso del poder al ciudadano mediante su participación directa en la gestión de los asuntos de su interés, por medio de las estructuras de gobierno local, base de la democracia costarricense (Proyecto de Ley: Transferencia de Competencias y fortalecimiento de los gobiernos locales, enero del 2000).

En este sentido, la descentralización como sinónimo de “regreso del poder al ciudadano” lía un incremento de las responsabilidades y recursos para las municipalidades, en medio de una escena de desconfianza y suspicacia social respecto a la cuestión política.

A pesar de que las actividades se insertan en el microterritorio, el grado de autonomía local y las esperadas relaciones horizontales son muy poco claras, ya que siempre existe un control superior, jurídico y económico de instituciones autónomas que “desconcentran” las competencias.

La independencia política y la independencia financiera no son sinónimos. Existen condicionamientos normativos que limitan la autonomía real de los gobiernos locales; en otras palabras, la mencionada descentralización no es más que otra reproducción del sentido vertical en la política nacional.

Por otra parte, no se puede asegurar la existencia de una administración local adecuada para incorporar nuevas responsabilidades al municipio. Respecto de lo anterior, el proyecto de ley pretende establecer un proceso paulatino en el que las municipalidades demuestren su capacidad de gestión previo a cualquier transferencia de la competencia,

Con la selectividad de que se quiere dejar expresamente establecido que el hecho de que una competencia nacional le sea transferida a una municipalidad que ha demostrado tener la capacidad de gestión para asumirla, no significa que el resto de las municipalidades tendrán derecho a exigir que se les asigne la misma competencia. Con este criterio se quiere establecer que la transferencia responderá a una capacidad efectiva de gestión y que en cada caso deberá analizarse el perfil propio de cada Municipalidad, de conformidad, por supuesto, con criterios objetivos de medición (Ídem).

Sin embargo, en este marco de supuesta objetividad, no queda claro cuáles serán los indicadores principales a los que se acudirán para analizar esa “capacidad efectiva de gestión” en las municipalidades, lo que podría, eventualmente, causar un gran choque de criterios que impidan avanzar en la pretendida “descentralización”.

3.7 El Foro para el Desarrollo Local y la Participación Ciudadana

Esta instancia tiene como objetivo analizar y promover en la Asamblea Legislativa las reformas legales y constitucionales necesarias para visibilizar y fortalecer el ámbito local. Está constituido por la Presidencia de la Asamblea Legislativa, la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), con el apoyo técnico de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

Una primera tarea que se plantearon realizar los impulsores de esta iniciativa fue establecer un orden de prelación de los proyectos y una categorización de estos de modo tal que puedan ser considerados en su especificidad. De esa manera, se plantearon las siguientes prioridades:

Reformas electorales

Se definieron como prioritarios los siguientes propósitos:

- Impulsar elección a medio período y unificación de elección de autoridades locales.
- Promover desmonopolización de los partidos políticos para postular candidaturas.
- Lograr obtener deuda política para elecciones locales.
- Analizar la Presidencia del Concejo Municipal para el alcalde.

Descentralización y Código Municipal

Se definieron como prioritarios los siguientes propósitos:

- Impulsar una nueva reforma al artículo 170 de la Constitución Política. Proyecto de Ley de Transferencia de Competencias (Expediente 14.310).
- Impulsar reforma a la Ley de bienes inmuebles.
- Establecer la Ley marco de patentes
- Establecer Ley marco de amnistía tributaria.
- Ley general de licores.
- Establecer Ley marco de autorizaciones.

Al mismo tiempo, se definieron como importantes los siguientes:

- Reformar la Ley de partidas específicas
- Reformar el Código de Minería.
- Aprobar la Ley de desechos sólidos
- Analizar y promover reformas al Código Municipal

Se definió como una necesidad aprobar un proyecto de ley de exoneración a las Federaciones Municipales.

Participación ciudadana y desarrollo comunal

Se definieron como prioritarios:

- Reformar la Ley N.º 3859. Ley de Desarrollo de la Comunidad.
- Reformar la Ley PYME
- Elaborar convenios para propiciar participación ciudadana.

Se definieron como importantes:

- Promover marco jurídico nacional para la participación ciudadana (expedientes legislativos 14708 y 14698).
- Control ciudadano y rendición de cuentas.

Se definieron como necesarios los siguientes:

- Revisión Ley de Asociaciones (N.º 218).
- Unificación IFAM-DINADECO.

El Foro ha cambiado mucho la tematización de la descentralización y de “lo municipal” en la Asamblea Legislativa, aun cuando los resultados son magros.

4. COMPARAR PARA VER EL PERFIL DEL MODELO COSTARRICENSE DE LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO

Luego del análisis sobre la evolución y transformaciones del Estado en esta reflexión, se procurará caracterizar el perfil funcional del Estado costarricense actual, con base en la relación de los indicadores nacionales en un *set* asociado a capacidades múltiples y su comparación con países de menor, semejante y mayor desarrollo humano relativo. El marco comparativo establecerá tres parámetros nacionales que representan en nuestra opinión escenarios de incorporación a la economía internacional correspondientes con los que se han venido impulsando en Costa Rica (centrados en la apertura, la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones), pero referidos a niveles de desarrollo económico y humano diferencial: El Salvador, Chile e Irlanda. El caso de El Salvador se refiere a un escenario de apertura reciente centrado en atención precaria de las demandas de integración social; el caso chileno es conocido por su mayor longevidad, y la combinación de los niveles más altos de desempeño económico y social integrados en el continente. Finalmente, el caso irlandés, calificado como el “tigre celta”, sirve para reconocer los contornos de un desempeño económico formidable en condiciones de economías de alta industrialización. Este “grueso” cotejo con el caso irlandés toma más relevancia, si tomamos en cuenta que en los últimos días ha sido cada vez más recurrente la tesis de que Costa Rica debería seguir el “modelo de desarrollo” irlandés.

Debemos iniciar este ejercicio, advirtiendo que para comparar los modelos o las experiencias de reforma del Estado es imprescindible reconocer que existen ineludibles dificultades en el ejercicio relacionadas con las tradiciones históricas y culturales que dan base a la vida política y a los cuerpos institucionales; además, hay que tomar en cuenta los puntos de partida filosóficos de las propuestas, el juego de exigencias locales e internacionales, la situación de la economía nacional en el plano internacional y, también, el clima político. Haciendo referencia a lo pernicioso que puede resultar la extrapolación de modelos, Paul Sweeney, famoso autor del libro *Celtic Tiger Ireland's Continuing Economic Miracle*, advierte que "...hay que tener en cuenta que todo país tiene valores e instituciones culturales singulares que hacen imposible la transferencia de una economía a otra de todos y cada uno de los aspectos que hacen a la reforma. No obstante, existen valiosas lecciones que pueden extraerse a partir de la experiencia recogida, de las cuales pueden aprender los políticos de otros países" (Sweeney, 2003: 129).

Empecemos por analizar el "contexto" de las reformas. Si revisamos las condiciones socioeconómicas de cada uno de los países, encontramos enormes distancias entre los cuatro casos. En el caso de Irlanda la pobreza no ha sido un lastre para la economía ni para la Administración gubernamental, puesto que la conjunción de políticas económicas y sociales ha permitido, sobre todo a partir de los últimos años, el mejoramiento generalizado de las condiciones de vida de la población y alejarse del espectro de la pobreza. Irlanda pasó en cuestión de 14 años de ser uno de los países más pobres de Europa a ser una de las economías líderes en Europa (Sweeney, 2003: 129). Aun así, los cambios han tenido un efecto desigual, de modo que la brecha entre ricos y pobres se amplió, según este mismo autor, los primeros se hicieron más ricos y los pobres apenas quedaron mejor situados que antes (*Ibid*: 143). En Chile la situación de pobreza muestra índices ligeramente menores que los de Costa Rica; y en el caso de El Salvador, a pesar del dinamismo que muestra su economía, la pobreza sigue siendo de considerable magnitud. Como era de esperarse, Costa Rica está en un punto intermedio entre la situación óptima de Irlanda y la de El Salvador que es la típica de un país pobre. Veamos al respecto el siguiente cuadro:

Cuadro 4

	Pobreza	
	Población bajo la línea de pobreza	Línea de pobreza internacional
	A escala nacional	Población con menos de \$1 diario
Chile 1998	17	(año 2000) <2
Costa Rica 1992*	22	(año 2000) 2,0
El Salvador 1992*	48.3	(año 2000) 31,1
Irlanda	—	—

Fuente: World Development Indicators. 2004. The World Bank.

* año de la investigación.

El porcentaje de desempleo, que es un claro indicador del desmejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población, acerca a Costa Rica al caso salvadoreño y lo distancia hacia arriba y hacia abajo de Irlanda y de Chile. Este dato, sin embargo, hay que manejarlo con cuidado, ya que no es lo mismo ser empleado o desempleado en El Salvador que en Irlanda. Estar empleado en el primero no excluye a las personas de la pobreza y, a la inversa, en el segundo estar desempleado, no coloca, obligatoriamente, a las personas en una situación de pauperización. De todos modos, los indicadores de pobreza y desempleo en Costa Rica parecen ser más congruentes que en el caso de El Salvador. Veamos seguidamente las distancias porcentuales que existen entre los cuatro países.

Cuadro 5

	Desempleo 1980-2002		
	Hombre	Mujer	Porcentaje total de fuerza laboral desempleada
Chile	7,5%	8,5%	7,8%
Costa Rica	5,6%	7,9%	6,4%
El Salvador	8%	3,5%	6,2%
Irlanda	4,6%	3,7%	4,2%

Fuente: World Development Indicators. 2004. The World Bank.

Las tareas de integración social, a partir de políticas públicas, colocan a Costa Rica, por arriba de los otros dos países latinoamericanos y muy cerca de Irlanda; incluso, con igual porcentaje en desembolso público en salud y con mayor desembolso en educación. Resulta interesante destacar que el aumento de inversión pública en este último rubro, es uno de los factores que han hecho posible el “milagro celta”. No obstante, hay que mencionar que, en general, la calidad de los servicios, como es de esperarse, tienden a ser mejores en Irlanda. Los dos siguientes cuadros trasluce diáfananamente estas diferencias.

Cuadro 6

	Aumento de la cobertura en seguridad social			
	Desembolso público en pensiones		Desembolso público en salud 2001	Desembolso público en educación
	Año	% del GDP	% del GDP	% del GDP 2001/2
Chile	2001	2,9	3,1	3,9
Costa Rica	1997	4,2	4,9	4,7
El Salvador	1997	1,3	3,7	2,7
Irlanda	1997	4,6	4,9	4,3

Fuente: World Development Indicators. 2004. The World Bank.

Cuadro 6

nas	Desembolso en salud, servicios y uso		
	Desembolso en salud per cápita 2001	Médicos por cada 1.000 personas 1995-2002	Camas de hospital por cada 1.000 personas 1995-2002
Chile	296	1,1	2,7
Costa Rica	293	0,9	1,7
El Salvador	174	1,1	1,6
Irlanda	1711	2,4	9,7

Fuente: World Development Indicators. 2004. The World Bank.

Cuadro 8

	Prevención de enfermedades: cobertura y calidad			
	Acceso a una fuente de agua 2000	Acceso a servicios sanitarios 2000	Acceso a servicios sanitarios 2000	Tasa de tratamiento exitoso de la tuberculosis 2001
	% de la población	% de la población	% de la población	porcentaje de casos registrados
Chile	93	96	94	83
Costa Rica	95	93	94	72
El Salvador	77	82	93	88
Irlanda	—	—	—	—

Fuente: World Development Indicators. 2004. The World Bank.

La economía del país, independientemente de los efectos que hayan podido tener las medidas de estabilización o reforma muestra, indicadores que contrastados con la situación de los otros países seleccionados para este estudio, dan pie para imaginar estrategias de reforzamiento o de corrección de tendencias. Por lo demás, hay que recalcar que si las reformas han tenido una vocación explícitamente económica, deberían tener una clara materialización en este plano. Si revisamos indicadores encontramos que en lo atinente a la producción, las cifras promedio nos colocan con igual o mejor situación que el caso de Chile que es la medida con la que se comparan los países en el subcontinente y a la previsible distancia de Irlanda que es el la referencia general de contraste que hemos seleccionado. El crecimiento del producto interno bruto de 1990 al 2002 es superior a El Salvador e inferior a Chile y a Irlanda. En el resto de los rubros, que incluyen información solo para los países latinoamericanos, colocan a Costa Rica por encima de los otros países, excepto en el caso del crecimiento de la actividad de servicios. Esto puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 9

	Crecimiento de la producción				
	Producto bruto nacional % promedio crecimiento anual 1990-2002	Agricultura % promedio crecimiento anual 1990-2002	Industria % promedio crecimiento anual 1990-2002		Servicios % promedio crecimiento anual 1990-2002
			% total del promedio de crecimiento anual	% promedio del crecimiento anual de la manufactura	
Chile	5,9	2,1	5,4	3,8	4,5
Costa Rica	4,9	3,6	5,5	5,8	4,6
El Salvador	4,3	0,9	4,9	5,0	4,8
Irlanda	7,8	—	—	—	—

Fuente: World Development Indicators. 2004. The World Bank.

5. LAS PARTICULARIDADES DE LAS EXPERIENCIAS

Empecemos por revisar los casos que son considerados modelo cuando se piensa en lo que se puede hacer en Costa Rica para poder “reorientar” la reforma del Estado. En el caso de Irlanda, encontramos que se dan varias condiciones para que la economía se modifique y se mejoren los niveles de bienestar. Se da la conjunción de elementos externos que resultan determinantes con una serie de factores internos determinantes. Inversiones extranjeras directas en industrias de crecimiento, una nueva forma de gestión fiscal, el ingreso en la Unión Europea que le permitió el acceso al Mercado Único Europeo y también recibir fondos de la misma Unión Europea, los cuales se invirtieron sobre todo en infraestructura, en la construcción de aeropuertos, puertos, rutas, universidades y telecomunicaciones (Sweeney, 2003: 136). Estos fondos también permitieron la planificación a largo plazo (*Ibid*: 137). A esto hay que agregar que, internamente, Irlanda presentaba un contexto muy adecuado para la transformación, caracterizado, según Sweeney, por los siguientes factores:

a) La reforma fiscal y un entorno económico estable, b) una revolución estructural en la economía, c) el dividendo demográfico, d) un creciente consenso en la forma de encarar la solución de los problemas, e) una comprensión más cabal de lo que es competitividad, f) un proceso de comercialización más que de privatización de la empresa pública, g) una política industrial consistente y adecuadamente planteada, h) una modernización institucional, i) una fuerza laboral adecuadamente capacitada, j) nuevas formas de organización del trabajo y k) una nueva confianza cultural en la gente (Ibid: 129).

Hay que agregar que en todo el proceso, el rol del Estado ha sido central como promotor de los cambios, y que si bien la infraestructura no se ha desarrollado todo lo que se espera de un país económicamente poderoso, el tema del bienestar social ha sido contemplado en las estrategias de transformación, de ahí que se haya obtenido el acuerdo entre políticos, empresarios y sindicatos y el aval de la sociedad en general.

El éxito de la experiencia de Irlanda, en lo económico, se debe a que se logran armonizar al menos 15 factores coadyuvantes, alrededor de una voluntad política genera l (*Ibid*: 135). El consenso social fue factor decisivo en el viraje que dio la política industrial y la política financiera en este país. El *gerenciamiento* fiscal se logró con el acuerdo de los sindicatos (*Ibid* : 136).

En el caso de Chile se promueve la apertura comercial, se fortalecen las exportaciones, se definen tratados que permiten el acceso a mercados más amplio y se reestructura funcional y territorialmente el Estado. En esta experiencia, la idea de organizar las estructuras institucionales a partir de las nuevas tecnologías de comunicación e información, toma importancia.

Desde el punto de vista de la atención pública de las necesidades de la sociedad, en este caso, si bien sufren angostamiento como en el resto de los países de la Región, no son abandonadas ni fragilizadas en exceso. Parece ser que en Chile se ha asumido una actitud transgubernamental, que ha permitido a los distintos gobiernos, independientemente del signo político, retomar iniciativas en el campo económico, organizacional, funcional y territorial que le han dado una imagen de experiencia exitosa a los ojos de los otros latinoamericanos.

En el caso de El Salvador, la economía se muestra saludable, pero los indicadores de bienestar social se mantienen deteriorados. La reacción de la economía en el período de posguerra ha sido positiva, y muestra un aceptable dinamismo exportador. No obstante, la deuda social, heredada del período del conflicto, no se ha logrado “tratar” adecuadamente, de manera que lo que se observa es un crecimiento económico sin bienestar social. En consecuencia, tenemos la convivencia de sectores empresariales dinámicos con una población pauperizada en exceso que no encuentra en las políticas de desarrollo posibilidades de mejorar sus condiciones de existencia.

Actualmente, en Costa Rica se promueven medidas de reforma del Estado, a partir de una estrategia definida por el BID, para el período 2003-2006, que focaliza su apoyo en dos áreas: la consolidación de la estabilidad macroeconómica y acelerar el desarrollo productivo para una mejor integración a la economía mundial. La estrategia propone un programa de 695 millones de dólares para el período y contempla, además, cuatro programas, que se entiende que reforzarán indirectamente las dos áreas estratégicas: uno es de alivio a la pobreza urbana y de desarrollo de capital humano, otro de modernización de la Asamblea Legislativa, y finalmente dos que promueven la integración centroamericana y la competitividad a partir de una perspectiva fronteriza binacional (BID, 2003: 2 y 3).

Uno de los temas que más preocupan y al que se le concede importancia desde el punto de vista técnico, aunque en términos prácticos se ha visto frenado, es el de la creación de consenso. Tanto los últimos dos gobiernos como las organismos financieros internacionales han planteado la necesidad de que se imponga un marco de consenso para las negociaciones relacionadas con las políticas macro-económicas, con la política comercial y con la reforma fiscal.

6. PUNTOS DE LLEGADA Y ESCENARIOS

La sociedad costarricense ha sido sometida a un proceso intenso de transformación de los aparatos institucionales del Estado. Los alcances, sin embargo, no son del todo evidentes para la sociedad. Buena parte de las acciones de los técnicos y políticos estuvieron orientadas a la privatización y a la desburocratización; sin embargo, los resultados son muy ambiguos, como se puede constatar, a partir de la evidencia empírica. Hay cambios institucionales que suponen estatización de actividades; ampliación de competencias; multiplicaciones de la oferta pública. Otros cambios son menos tangibles, no tienen claros referentes institucionales. Se derivan de la redifinición del rol social del Estado y pueden por ello trascender ampliamente los marcos dentro de los que ha acontecido la discusión sobre la reforma del Estado en el país. A pesar de que aun hoy todavía hay actores políticos y organismos financieros con posiciones que reducen este tema a la necesidad de miniaturizar el aparato institucional y disminuir el gasto público, parece que la tendencia al fracaso de las propuestas han obligado a muchos de los actores políticos a “desmonotematizar” el debate.

En las últimas décadas, la sociedad y el Estado costarricenses han experimentado un conjunto de transformaciones institucionales y funcionales que si bien no parecen intensivas, sí han logrado modificar el perfil de las entidades públicas en su conjunto y con ello ha otorgado nuevas formas al vínculo Estado-sociedad.

Se observa un Estado que funciona formal y aparentemente de acuerdo con criterios definidos a partir del interés nacional, pero que en la realidad opera de acuerdo con lógicas privatistas y utilitarias. Aquí cabe preguntarse si es posible recuperar el sentido del “interés general” de la gestión pública a partir de normativas punitivas o de control reforzadas, aun a sabiendas de que estas se apoyan en lógicas mercantil-privadas, o si, por el contrario, se reconoce esa indiscutible realidad y se les pide a los actores o agencias gubernamentales que si funcionan en ciertos momentos como empresas privadas que lo hagan en forma absoluta, lo cual quiere decir que deben someterse al imperio de los resultados. En Europa hay toda una tendencia a pedirles a las “agencias” gubernamentales el cumplimiento de metas a partir de un sistema de “empresa privada”, habría que evaluar hasta qué punto ese procedimiento es aplicable al caso costarricense.

Desde el punto de vista económico, las reformas impulsadas en los últimos 20 años se pueden caracterizar de la siguiente forma: a) una primera etapa centrada en el equilibrio financiero del sector público destina-

do a disminuir la carga del desequilibrio fiscal, principalmente por medio del ajuste de las tarifas de los servicios públicos; b) una segunda etapa dirigida a la privatización, fusión y liquidación de las empresas estatales que conformaron la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) expresión institucional del llamado Estado empresario; c) la tercera etapa se caracteriza por la adopción de iniciativas conducentes a la eliminación de los monopolios bancarios en manos del Estado; d) la cuarta etapa por el desarrollo de iniciativas orientadas a la privatización o la eliminación de los monopolios en servicios públicos.

En el intertanto, al menos tres tipos de transformaciones de carácter administrativo o funcional, han producido importantes transformaciones en el perfil del Estado costarricense: la adopción de un papel de regulación selectiva de actividades económicas en beneficio de la producción de bienes transables; la disminución del peso de los salarios en el gasto corriente del Estado con lo que se transforma el perfil y la calidad del empleo público. La tercera dimensión se relaciona con los cambios internos en la estructura del presupuesto público que revelan una extrema rigidez de los ingresos tributarios por una parte, y una erosión relativa de determinados rubros de la inversión social.

Finalmente, hay un horizonte de reformas políticas contemporáneas a las transformaciones indicadas que se orientan al fortalecimiento de los mecanismos de control ciudadano y constitucional de la función pública. De ello, la formación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y la Defensoría de los Habitantes de la República. Otras aluden a todavía tímidos esfuerzos de descentralización, que apenas han logrado la separación del tiempo de las elecciones nacionales con respecto a las cantonales.

En consecuencia, es evidente que el Estado costarricense ha cambiado. Ha habido una reestructuración *de facto*, gradual, casi imperceptible del Estado que, con mucha frecuencia, no concuerda con el horizonte imaginado en determinadas propuestas de reforma. En contra de las presunciones del sentido común, tales reformas no han conducido a la disminución del aparato estatal, ni a su descentralización, ni a su simplificación. Por ello, el debate objetivo sobre las características generales de tales transformaciones, y sus implicaciones sociales, es requerido para la identificación de la forma de Estado posible para enfrentar los desafíos de progreso que se le presentan al país.

Un diálogo social alrededor de la reforma del Estado y sus posibilidades en Costa Rica debe cuando menos propiciar el establecimiento de un lenguaje común, donde desaparezca la ambigüedad y sea posible identificar es-

cenarios de desarrollo futuro que sean aceptables para un amplio espectro de la sociedad costarricense. Por tanto, se hace necesario deslindar los campos de acción del Estado que deben ser enfocados. Luego, reconocer lo acontecido en el país en las distintas dimensiones para, finalmente, proponer opciones y orientaciones en una agenda consensuada de reforma del Estado.

Dos de los asuntos que fueron tematizados con insistencia en algunos de los casos de reforma del Estado en los países industrializados, fueron la descentralización y el desarrollo de tecnologías de información con el fin de reforzar la gestión gubernamental y las iniciativas ciudadanas.

La descentralización parece haber sido uno de los primeros pasos que dieron algunos países que emprendieron la reforma del Estado en los países industrializados. En Dinamarca, por ejemplo, la primera etapa de la reforma tuvo como ejes la reforma de la estructura de funciones de las comunas, la descentralización y la racionalización y la programación. En Canadá la consolidación de la descentralización fue uno de los aspectos incluidos en la reforma. “La administración de la educación, la salud y la seguridad social han sido otorgadas a los gobiernos provinciales; y del resto mucho se negocia con flexibilidad entre niveles. Aun hoy hay una gran experimentación en función de: a) nuevas relaciones entre niveles de gobierno, tomando o dividiendo responsabilidades; b) nuevas asociaciones en cualquier dirección; y c) nuevas relaciones entre gobierno y ciudadanos, incluyendo tecnologías de proximidad” (Martín, 2003: 17). En el caso de Costa Rica, este proceso apenas empieza a visualizarse como tema público y “politizable”.

En cuanto al desarrollo de la tecnología de la comunicación y la información como instrumento de potenciación de la gestión pública y la participación ciudadana, hay un comportamiento diferenciado según sea el campo institucional o el tipo de acción que desplieguen los ciudadanos.

7. ¿QUÉ DEBE HACER LA SOCIEDAD ANTE LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL ESTADO?

Ninguna propuesta de reestructuración institucional que se plantee erigirse en el gran cambio de la forma del Estado, puede soslayar la importancia de la participación de la sociedad en el proceso. Cuando hablamos de procesos de participación no nos referimos a las formas convencionales de creación de consenso a “control remoto”, ni al involucramiento en políticas cuyas direcciones han sido decididas en lugares alejados e inaccesibles para los ciudadanos comunes y corrientes; nos referimos más

bien, a la posibilidad de generar procesos de intensificación de la participación real de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión, de definición de la orientación de las políticas y de vigilancia y fiscalización de todos los actos públicos que se generen alrededor de la puesta en práctica de las operaciones concretas de transformación institucional. Se ha planteado que para lograr cambios de esa naturaleza se requiere una transmutación de la cultura política o de las culturas políticas vigentes en el país y es poco discutible que en ese campo los cambios no se logran de un día para otro. No obstante, si bien no se le puede todavía dar la bienvenida al cambio de modelo de cultura política, sí es posible identificar la presencia de algunos elementos que reflejan la caducidad del viejo modelo, al mismo tiempo, que aparecen elementos de un nuevo “formato” que pareciera apoyarse en la *e-política*. Por tanto, da la impresión de que, también, tenderán a imponerse demandas y ofertas de participación que se apoyen en este nuevo formato, lo cual conduce a pensar en formas concretas de *e-gobernabilidad*. Esto supone dejar atrás las visiones instrumentales que parten de que la sociedad tiene una capacidad ilimitada de asumir como propio lo que es formulado con carácter externo y lanzado para su “consumo” ciudadano, sin pasar por los necesarios procesos de información y creación de consensos. Por tanto, ya no parece suficiente el planteamiento político utilitario de “preparar” a la sociedad para reaccionar ante los ensayos de ingeniería institucional que realizan constantemente gobiernos nacionales y subnacionales, así como organismos internacionales. En efecto, hay una gran expectativa de que la tecnología de la comunicación y de la información agilicen y tornen transparente la gestión administrativa. No es gratuito que, conforme vaya pasando el tiempo, la idea del gobierno electrónico o el *e-gobierno* vaya tomando cada vez más fuerza.

Además, hay que tomar en cuenta que la sociedad costarricense ha asumido una posición ambigua respecto de las propuestas de privatización¹³. En algunos casos ha manifestado su oposición, como en el caso del ICE y de la banca estatal, pero en otros se ha mostrado complaciente, permisiva e incluso asertiva, haciéndole el juego a la visión privatista y des-

13 Sobre el resultado de los procesos de reestructuración del Estado que se apoyan en el privatismo, vale la pena tomar en cuenta tres reformas que han sido consideradas como modelo: la de Reino Unido, la de Nueva Zelanda y la de Canadá. Las tres se caracterizan por haber pasado de la idea del Estado de Bienestar al privatismo. Esta transformación, que ha sido señalada como parte de la revolución conservadora, según Guillermo Martín, tuvo éxito, ya que les permitió a estos países salir de la crisis; sin embargo, "...abrió tantos otros capítulos nuevos que podría decirse que ha sido tan victoriosa como injusta, si contáramos a los pocos verdaderos ganadores de la misma" (Martín, 2003: 19).

comprometida de la gestión pública. Por ejemplo, en el caso de la educación y la salud, los ciudadanos optan por salidas privatistas antes que exigir el mejoramiento de los servicios públicos.

Por otro lado, cambiar esta visión pasa por una reforma de la sociedad, la cual debe ser entendida como una transformación que la lleve a autoproverse de un dispositivo conceptual que le permita, en primer lugar, redefinir la noción gruesa de gestión pública que ha venido manejando y, acto seguido, vehicular una nueva, más sustentada en el acceso a la información y en la capacidad de juicio potenciada. Es decir, un sentido común de lo institucional y lo administrativo que permita respaldar las iniciativas y acciones concretas que vayan dirigidas a restaurar las solidaridades sociales básicas y a desactivar o al menos a ponerles retenes a las prácticas burocráticas socialmente descomprometidas e institucionalmente desresponsabilizadas.

7. 1. La evaluación de la reforma del Estado

En ciertas perspectivas, las posibilidades que tiene la reforma del Estado de convertirse en un proyecto exitoso dependen de sus posibilidades de asentarse o, en su defecto, de promover una “cultura de resultados” que permita optimizar el gasto público y mejorar la gestión estatal.

Pareciera que, a pesar de que los actores más interesados en el tema económico quieren convertir la reforma del Estado en una palanca que permita catapultar la economía y, de rebote, si es posible, mejorar “lo no económico”, a saber lo administrativo, lo judicial, la política social, etc., lo cierto es que en la mayoría de los países que han puesto en marcha la reforma del Estado, con todas sus consecuencias, lo que se enfoca es la “función pública” y sus posibilidades de racionalización y optimización. A su vez, esta denominada cultura de resultados impone el funcionamiento de instrumentos de evaluación adecuados desde el punto de vista técnico, político y social.

La evaluación debe ser considerada como elemento indispensable de las tareas de transformación del Estado. En una época en que la “reforma” o la “modernización” parecieran ser la medicina de la crisis institucional de la gestión pública, la evaluación ha sido revalorada y es vista como un instrumento indispensable de la marcha adecuada de cualquier estrategia de reestructuración del Estado. Crozier y Baverez han afirmado que “ninguna reforma de modernización puede ser exitosa sin una preparación seria y una evaluación regular de resultados (Crozier y Baverez, 1993: 255).

Estos autores manifiestan que “La preparación de las decisiones públicas de las cuales el gobierno y las administraciones tienen la responsabilidad, la evaluación sistemática de sus resultados no constituyen tareas de acompañamiento auxiliares de grandes escogencias. Ellas deberían devenir en uno de los objetivos prioritarios de la modernización del Estado. Pues el Estado moderno es ante todo una máquina de tomar decisiones” (*Ídem*).

A juicio de los autores, hay tres razones que justifican la prioridad acordada a la preparación y la evaluación de las decisiones públicas:

- La competencia entre los sistemas públicos de gestión que resultan de la apertura de fronteras.
- El cambio de actividades económicas y de mecanismos sociales que conlleva la difusión acelerada de innovaciones tecnológicas en la industria y los servicios.
- La lógica misma de elaboración de aplicación de reformas orientadas a modernizar el Estado (*Ibíd* : 255 y 256).

Una de las formas de evaluación moral más explícitas es la de los movimientos sociales que contestan las políticas gubernamentales. En ese sentido, es atendible la llamada de atención de Claus Offe, refiriéndose a las sociedades occidentales “avanzadas”, pero que resulta extensible a nuestros países, cuando señala que se perfila un modelo bastante dramático de desarrollo político, “...en la medida en que la política pública afecta a los ciudadanos de manera más directa y visible, tratan los ciudadanos por su parte de lograr un control más inmediato y amplio sobre las élites políticas, poniendo en acción medios que frecuentemente se estima que son incompatibles con el mantenimiento del orden institucional” (*Ídem*).

Se requiere retomar la propuesta que hace Morin sobre la necesidad de promover las poli-reformas. Esto quiere decir que” La desburocratización debería incluir la restauración de las responsabilidades y solidaridades, lo que plantea un problema que, aunque vital para el Estado, lo supera. Se trata de una reforma de la sociedad que plantea problemas muy complejos que, sin embargo, deben ser tomados en cuenta. No se podría considerar una reforma del Estado aislada. La reforma del Estado necesita un conjunto de reformas de otro tipo.

Resulta que la reforma del Estado necesita que se regeneren la responsabilidad y la solidaridad no solo de sus propios agentes y de sus autoridades decisorias, sino, también, del conjunto de la sociedad de la que ellos hacen parte. Una vez más, la reforma del Estado no puede ser aislada.

En otros términos, la reforma del Estado solo se puede realizar dentro de un proceso complejo de transformaciones y regeneraciones humanas, sociales e históricas, que incluyen:

- Una reforma de la sociedad.
- Una reforma de la educación
- Una reforma de la vida (del modo de vivir)
- Una reforma ética, puesto que la moral está basada en la responsabilidad y la solidaridad” (Morín, 2004: 10)

7. 2. La reforma un modelo para armar¹⁴

Para captar los alcances de tales transformaciones, nos parece en consecuencia oportuno acudir al modelo funcional propuesto por Marilee Grindle. Grindle postula la existencia de cuatro tipos de “capacidades” en el desempeño institucional del Estado: técnicas, administrativas, institucionales y políticas. Las técnicas están referidas al control macroeconómico y están inspiradas en una racionalidad rentabilista; las administrativas, a la prestación de servicios con racionalidad eficientistas; las institucionales al establecimiento de reglas de juego donde predomina la racionalidad normativa y las políticas a la capacidad de resolución de conflictos, con racionalidad electoral.

Colocando estos niveles funcionales en una matriz de dos entradas donde en las filas tendríamos los niveles de reforma respecto de cada función y en las columnas los niveles de prioridad política asignados, tendremos entonces un complejo *set* de posibilidades donde interesa colocar los desafíos del país. Considérese por ejemplo la situación de la reforma del Estado centrada en la dimensión técnica; asociada a controles macroeconómicos.

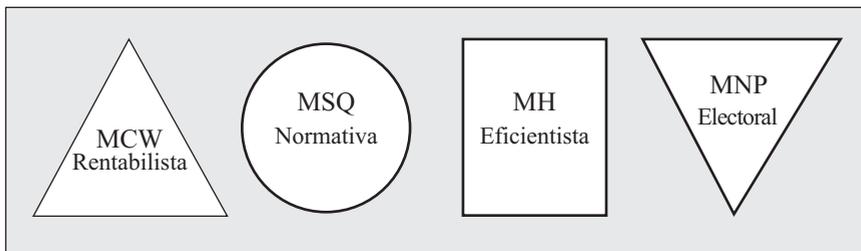
14 Esta sección incluye los aportes del sociólogo Carlos Sojo, quien, además, de haber elaborado las dos figuras, proporcionó elementos para la prefiguración de posibles escenarios de reforma del Estado en Costa Rica. También fue el quien propuso las experiencias que fueron tomadas en cuenta en la comparación

Cuadro 10
Posibilidades de combinación de los “modelos” de reforma del Estado

Grados de reforma e impulso político	Dominante	Subordinado
Alta	Modelo Consenso de Washington (MCW)	Modelo Híbrido (MH) (estabilización compensatoria)
Baja	Modelo <i>statu quo</i> . (MSQ)	Modelo neopopulista (MNP)

El modelo denominado MCW alude a las reformas del Estado organizadas en consonancia con las prescripciones impulsadas por los organismos multilaterales en los años 80. Es un escenario donde la reforma técnica es alta y cuenta con un amplia respaldo de los gobiernos. Su contrapeso inmediato es un modelo de corte neopopulista donde la evidencia de reformas del Estado orientadas al fortalecimiento de sus capacidades técnicas es baja y también lo es la voluntad política para impulsarlas. Este modelo denominado neopopulista tiene que ver con la afirmación de capacidades políticas y administrativas por encima de las técnicas. Partiendo de la matriz de reforma de las capacidades técnicas del Estado, puede entonces proponerse un marco analítico para el reconocimiento del lugar de las otras dimensiones de reforma. Así, la casilla uno se caracterizaría por una reforma de Estado piramidal donde el control macroeconómico subordina los otros niveles de acción pública. La casilla dos, el modelo híbrido tendría una suerte de situación de relativa integralidad caracterizadas por un esquema circular de convergencia, con predominio de racionalidad normativa. La casilla tres es un esquema rectangular horizontal donde predominan criterios de estabilidad política, pero no logran disminuir la conciencia sobre la necesidad de reformas. Finalmente, la casilla cuatro adopta la forma de pirámide invertida donde la racionalidad política se impone sobre las demás formas de legitimación de la reforma.

Figura 1
Reforma del Estado y capacidades públicas: modelos y racionalidades



Es en este marco conceptual donde se deben valorar las propuestas y operaciones concretas de reforma del Estado y ponderar las posibilidades reales que tienen la democracia y los derechos ciudadanos de ser potenciados.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, LUIS. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa Editores. México. 1991.
- ALFARO, RÓNALD. *Informe Final. Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del periodo 1990-2003*. Documento preparado para el Décimo informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2004.
- ALONSO, EDUARDO. *Desafíos ante la profundización de la apertura comercial*. www.netamericas.net/Documents/Conferencia. 2003.
- ARATO, ANDREW, COHÉN, JEAN. Esfera Pública y Sociedad Civil. En: *Metapolítica*. Revista Trimestral de Teoría y Ciencia de la Política. Vol. 3, núm. 9. Enero-marzo. México. 1999.
- BERIAIN, JOSETXO. *Estado de bienestar, planificación e ideología*. Madrid: Editorial popular, 1990.
- . “La integración en las sociedades modernas. Antrhopos. Barcelona. 1996.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Indicators*. Banco Mundial. 2004. .
- BID *Estrategia del BID con Costa Rica*. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. 2003.
- BRAUN, GÉRARD. *Rapport d’Information*. N.º 348. Documento del Senado de Francia. Francia. 2001.
- CANNAC, YVES. “Les enjeux les voies de la modernisation de l’Etat”. En: Yves Cannac et al *Pour un État moderne*. Commentaire/Plon. París. 1993.
- CLARK, MARY A. *Gradual Economic Reform in Latin America The Costa Rican Experience*. State University of New York Press, 2001.
- COMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE (COREC). *Reforma del Estado en Costa Rica*. Edicosta. San José, C.R, 1990.
- CROZIER, MICHAEL Y BAVEREZ, NICOLÁS. “Préparation et évaluation des décisions publiques”. En: Yves Cannac et al *Pour un État moderne*. Commentaire/Plon. París. 1993.

- ECHANDI, MARÍA LOURDES. “Las vías jurídicas de la reforma política, reforma constitucional y propuestas de reforma política”. En: Mimi Prado (editora) *Modernización del Estado costarricense*. Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible (CIDH), 2004.
- GARRETON MANUEL, ESPINOZA MALVA. “Reforma del Estado o cambio en la matriz sociopolítica? El caso chileno”. En: *Perfiles latinoamericanos*, año 1, N.º 1, 1992.
- HABERMAS, Jürgen. *Ciencia y Tecnología*. Tecnos. Madrid. 1989.
- _____. *L’Integration républicaine*. Fayard. París. 1998.
- _____. *La inclusión del otro*. PAIDÓS. Barcelona. 1999.
- HIDALGO, ANTONIO LUIS. *Costa Rica en Evolución*. EU, UCR. 2003.
- JOBERT, BRUNO Y MULLER, PIERRE. *L’Etat en action*. PUF, París, 1987.
- KEANE, JOHN. Transformaciones estructurales de la esfera pública. En: *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*. Vol. XV, núm. 43. Enero-abril. 1997.
- KLIKSBURG, BERNARDO. “Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventas”. En: Memoria II Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1991.
- LA NACIÓN 01-09-91
- LECHNER, NORBERT “¿Son compatibles modernidad y modernización? El desafío de la democracia latinoamericana”. En: Romero Grompone (editor) *Instituciones políticas y sociedad*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima. 1995.
- MARTÍN, GUILLERMO “Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N.º 25, febrero.2004.
- MORIN, ÉDGAR “¿Podemos reformar la Administración Pública?. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N.º30, octubre. 2004.
- OFFE, CLAUDIUS. *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Editorial Sistema. Madrid, España. 1988.
- _____. *Modernity and The State. East, West*. Polity Press. Inglaterra. 1996.
- _____. *Les Démocraties Modernes à l’épreuve*. (Textos reunidos por Yves Sintomer y Didier Le Saout. L’Harmattan. París, Francia. 1997
- _____. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza Editorial, Madrid, 1990.
- PARAMIO, LUDOLFO “Reforma política y reforma del Estado”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N.º 30, octubre.2004.
- PREUSS, ULRICH. “La construcción del poder constitucional para la nueva polis”. En: *Metapolítica* N.º15, julio-setiembre. 2000.
- PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Décimo Informe*. 2004.
- RIVERA ROY. *Descentralización y la metáfora de la Reforma del Estado*. FLACSO. San José, 1995.
- _____. “La re-forma del Estado en Costa Rica”. *Espacios*, N.º 6, 1995.
- _____. *Descentralización y gestión local en América Latina*. FLACSO. San José, 1996.
- ROBERTS, BRYAN. *Ciudadanía y política social. Centroamérica en Reestructuración*. FLACSO. San José, Costa Rica. 1998.
- SALOM, ROBERTO. “El papel del Estado Nacional en el proceso de globalización”. En: *Revista de Ciencias Sociales*, UCR 78-79

- SOJO, CARLOS. "El traje nuevo del emperador: La modernización del Estado en Centroamérica". En: Klaus Bodemer y Eduardo Gamarra, Editores. *Centroamérica 2020: Un nuevo modelo de desarrollo regional*. Caracas, Nueva Sociedad. 2002.
- . "La Ciudadanía In-Formal: Gobernabilidad, liberalización económica y exclusión social en Costa Rica". En: Jorge Rovira Mas, Ed. *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica. 2001.
- . "Actores Sociales y Antagonismos Centrales: Intermediación y agregación de intereses". En: Sergio Reuben Soto, Editor *Política Social vínculo entre Estado y sociedad*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica. 2000.
- . *La Sociedad después del Ajuste. Demandas sociales, Reforma económica y gobernabilidad en Costa Rica*. San José, FLACSO-Costa Rica, 1995.
- . *Al Arbitrio del Mercado. Reformas Económicas y Gobernabilidad en Centroamérica*. San José, FLACSO Costa Rica, 1995.
- . *La Mano Visible del Mercado: La Asistencia de Estados Unidos al Sector Privado Costarricense en la Década de los Ochenta*. Managua, CRIES-CEPAS. 1992.
- . *Democracia con Fracturas. Reforma Económica, Gobernabilidad y Transición en Centroamérica*. San José, FLACSO - Costa Rica. 1999.
- STIGLITZ, JOSEPH "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina". En: *Revista de la CEPAL*. Agosto. 2003.
- STOKER, GERRY "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance". En: *Revue Internationale des Sciences Sociales*. Número 155, marzo de 1998.
- TOMASSINI, LUCIANO. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Serie de monografías del BID, Washington, D.C., 1993
- THOENIG, JEAN CLAUDE. "Política Pública y acción pública". En: *Gestión y política pública*. Vol. VI, N.º 1 1997.
- VEGA, JOSÉ LUIS. "Democracia y Reforma del Estado en Costa Rica: Necesidades y Opciones de Cambio" En Rovira Mas, Jorge. Compilador. *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*. EU, UCR. 2002.
- VILAS, CARLOS *El síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno*. Ponencia presentada al Primer Congreso Argentino de Administración Pública. <http://www.santafe.gov.ar/tribunal/congreso/Data/Vilas,%20Carlos.htm>
- VILLALOBOS, DANIEL. "Economía política del déficit fiscal: Análisis teórico de la deuda interna". En: *Revista de Ciencias Sociales*, UCR 78-79.

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

MANUEL ROJAS BOLAÑOS

1. 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 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 “extra-legales”, 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 en 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.

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 en el 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 cuál 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 el último año con las acusaciones de corrupción que pesan 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 locales, 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 a 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.

2. 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

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

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 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.²

2.1 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 les 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.³

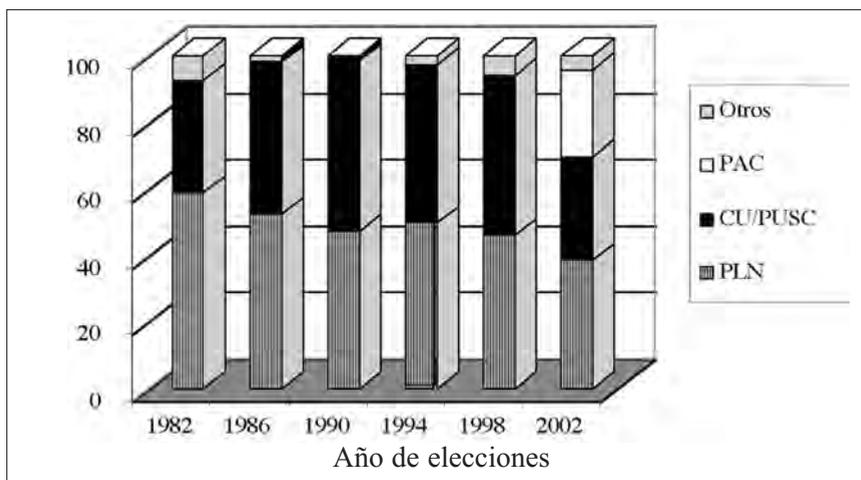
Aunque a partir de los años setenta un elevado número de partidos ha participado tanto en elecciones presidenciales como para diputados, los resultados electorales obtenidos por la mayoría de ellos fueron modestos, salvo en el caso de la izquierda comunista y socialista, que llegó a tener cuatro diputados 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%.

2 No intentamos, por supuesto, caer una especie de idealización del pasado, que bastante se apartó, por cierto, de los tipos ideales.

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

Grafico 1
Porcentaje de votación por partido, 1982-2002



Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

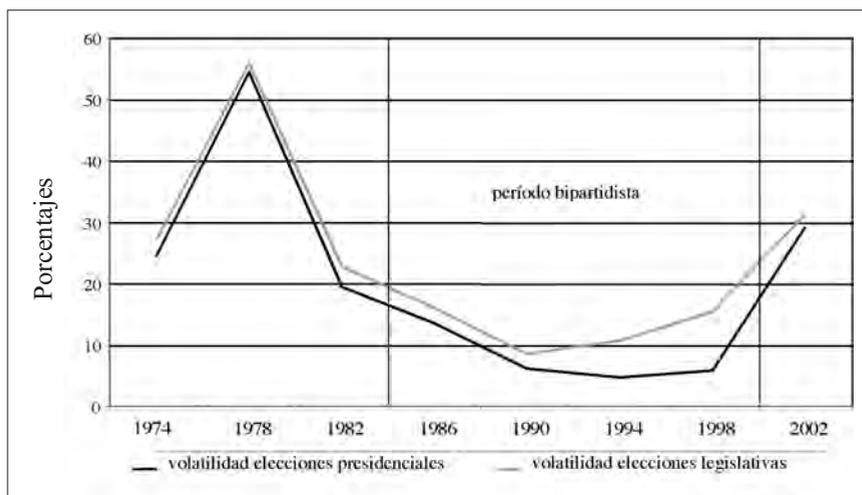
En otras palabras, que al final del período 1982-2002, los dos grandes partidos perdieron votos y representatividad. Parte de los votos perdidos y también de los nuevos, fueron a engrosar al PAC, fundamentalmente; pero un porcentaje importante de votantes al parecer se quedó al margen, en abierto cuestionamiento de los mecanismos de representación.⁴

4 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; no se ha constituido todavía un núcleo duro de abstencionistas, es decir, de personas alejadas permanentemente de las urnas electorales.

2.2 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,⁵ muestran cómo 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.

Gráfico 2
Volatilidad total elecciones presidenciales y legislativas,
1974-2002



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

5 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 periodos.

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.⁶

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, 21,3 puntos, si se compara el puntaje de trece países europeos en los treinta años siguientes a la finalización de la Segunda Guerra Mundial: 8,1.⁷ Para el caso costarricense, entre 1978 y 2002, el puntaje es relativamente bajo debido al peso de muchos años de estabilidad interpartidaria: 14,9. 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

6 Al respecto, véase Rojas Bolaños, Manuel, "El final de una era..." (1984).

7 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.

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.⁸ Aunque los efectos de 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.

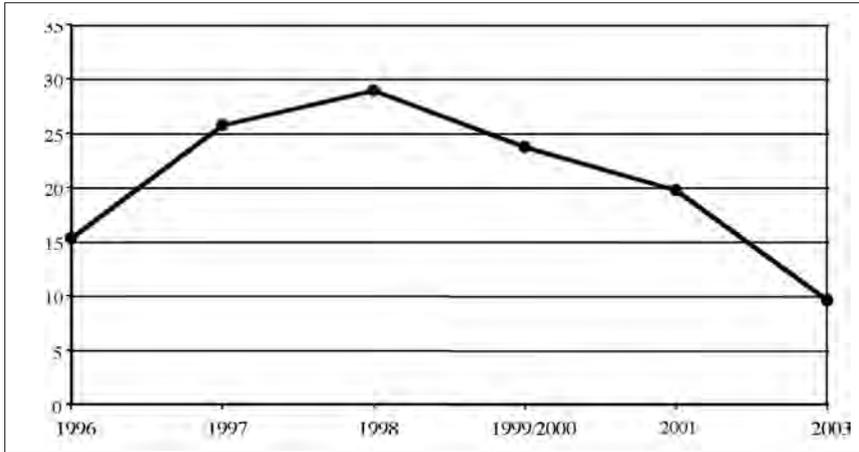
El segundo indicador de arraigo es la identificación de la ciudadanía con los partidos, de acuerdo con los resultados de las encuestas de opinión. Usando los datos de los Latinobarómetros realizados entre 1996/97 y 2003, los autores encuentran que dicha identificación en el caso costarricense fue en el último año de 15,47; mientras que en 1996/1997 era de 23,77.⁹ 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 cuarentas.

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 3, la confianza asciende en las mediciones de 1997 y 1998, para descender abruptamente en los años siguientes.

8 Como el Movimiento Libertario.

9 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 “muchísima” 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 con los datos de los Latinobarómetros, a pesar de un leve descenso sufrido entre 1996 y 1999/2000: 79,41% y 73,83% respectivamente.

2.3 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 pe-

ríodo 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.

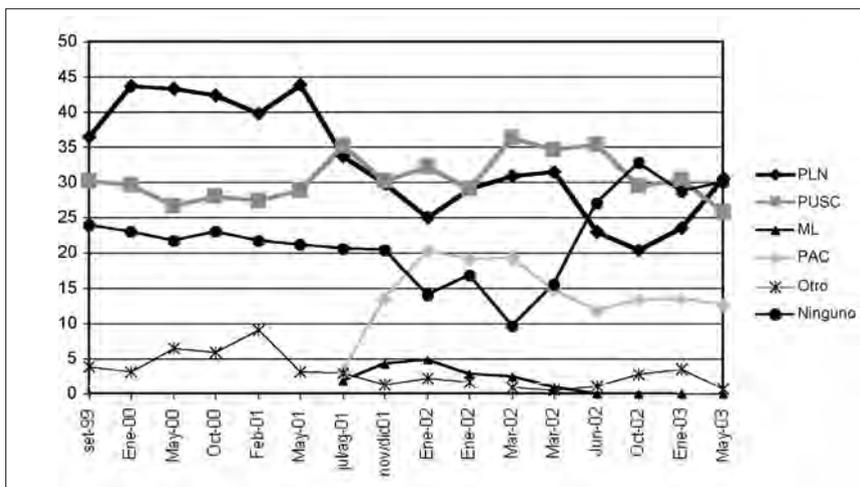
Los autores citados indican que la polarización, que mide la distancia ideológica entre partidos, es moderada, aunque quizá lo más adecuado es calificarla como baja, sobre todo si se piensa en los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, con posiciones muy similares alrededor de un centro derecha. 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.¹⁰

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.

10 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.

Gráfico 4
Partido político con el que simpatiza
 1999-2003 (porcentajes)



Fuente: UNIMERRI/ *La Nación*.

Sin embargo, después de conocerse los graves hechos de “alta corrupción política”, la situación varió dramáticamente, como lo mostraron las encuestas de opinión realizadas en los meses siguientes. 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 reacias a

votar: del total de entrevistados solamente dijo que votaría el 24,5%.¹¹ En todo caso, en esta encuesta el 49,7% de las personas que dijeron que votarían, manifestaron no saber por cuál partido hacerlo. El resto mencionó como opciones los partidos actualmente representados en la Asamblea Legislativa y algún otro partido, pero ninguno de los mencionados pasaba 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 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 quién hacerlo.¹² En efecto, el 53% de los que supuestamente votarían, manifestó estar indeciso en cuanto al candidato de sus preferencias; 22% indicó que votaría por Óscar 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 uno de sus puntos más altos.

3. ¿CÓMO SE PERDIÓ LA REPRESENTACIÓN?

Para comprender cómo 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 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.¹³

11 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.

12 *La Nación*, 13 de diciembre de 2004.

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

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.

3.1 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 toma 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.¹⁴

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 priman 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 priman los criterios técnicos, apartándolas de la discusión pública, fortaleciendo por tanto 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 la mayor parte de 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 políticos y partidos en estos aspectos y más bien preferirían liberarse de la carga que significa el pago de cuotas obligatorias.

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

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.

3.2 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.¹⁵ 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.¹⁶ Hay que señalar, sin embargo, que desde finales de los años sesenta se empezaron a tomar medidas para fortificar un sistema bi-

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

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

partidista, 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.

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 el fortalecimiento del personalismo, o quizá mejor dicho, la continuación del caudillismo en un nuevo nivel, despojado de toda referencia doctrinaria.

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 primó 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 to-

do caso, el resurgimiento duró poco, porque la izquierda se derrumbó a mediados de los años ochenta, precisamente cuando el bipartidismo adquiriría 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 parteaguas entre una y otra época. Saludado como la salida a la entrapada institucionalidad estatal,¹⁷ que impedía 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 campaña 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 parecen 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 mo-

17 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 de que sin la colaboración del PUSC era difícil seguir 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.

nopolio 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.¹⁸

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 cúspides partidarias e instituyen formas de sucesión en los cargos electivos, que no se basan precisamente en la capacidad de los designados.

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.

3.3 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

18 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.

contexto de predominio del mercado y de la ideología individualista.¹⁹ 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 “atrapado”, 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 realizadas en las últimas campañas, en donde se buscaba “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.

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 se posesiona de

19 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.

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 solo 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. Estos además 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 —constríñe 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 elegidos, el PLN y el PUSC modificaron el procedimiento de selección de los aspiran-

tes, con el establecimiento de una mal llamada “democratización interna”, que parece haber introducido otros problemas.²⁰ Para empezar, no se sabe quienes financian 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,²¹ 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,²² 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 en el desarrollo de los acontecimientos, apartándose de los condicionantes externos.²³

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 sustitui-

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

21 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).

22 Igualmente candidatos a diputados y municipales.

23 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.

dos 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 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.²⁴

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

3.4 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 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 solo 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 carentes de propuestas claras sobre el rumbo que debe tomar el país, al menos en la mayoría de los casos.

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.

3.5 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 que se ejercía a través de los partidos, se ha trasladado al espacio de los medios. Son estos 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,²⁵ aumenta la distancia entre ciudadanía y partidos y profundiza la crisis de representación.

25 Aunque queda sin respuesta la pregunta: ¿quién controla a los medios?

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.

3.6. 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 corresponda un pluripartidismo, con los consiguientes efectos en la eficiencia del régimen político, que aún no se ha 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.

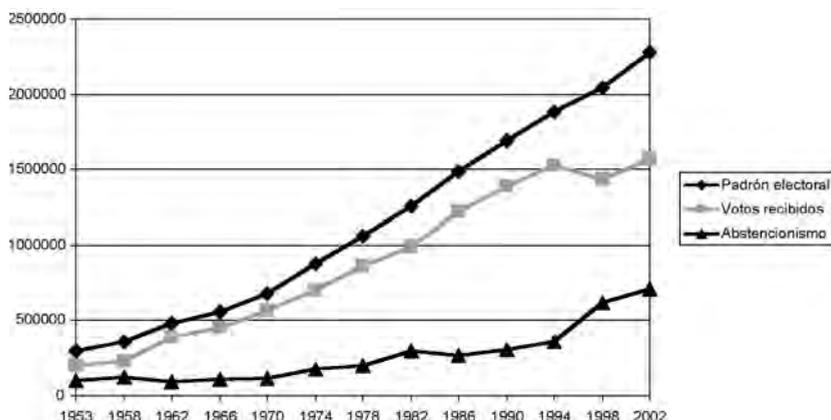
Hoy en día, según el autor citado, por un lado, esta correspondencia está debilitada o perdida; por el otro, “no existe un centro de decisiones o, más simplemente, que el poder está fuera de la sociedad o dentro, pero no controlado por ella”. El poder del Estado es en muchos aspectos irrelevante porque 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 constreñidas 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 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, números absolutos



Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

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 cuarentas, 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.²⁶ 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.

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.²⁷ 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 sepa-

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

27 Por supuesto que en el período anterior también existía desigualdad, pero con procesos de movilidad social ascendente.

rado. En condiciones de crisis y de inmersión en una cultura de consumo, y en ausencia de un norte que permita trazar los caminos por seguir y las metas por 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 que la polis imaginaria pueda recomponerse en otro nivel.

3.7 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 solo 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, produciendo-

se de esa manera un incremento de la autonomía de las élites 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 obligados 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 solo 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 élites 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.

3.8 Vientos neocorporativistas

Si los partidos se han desdibujado, 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 pie 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,²⁸ 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.

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

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 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.

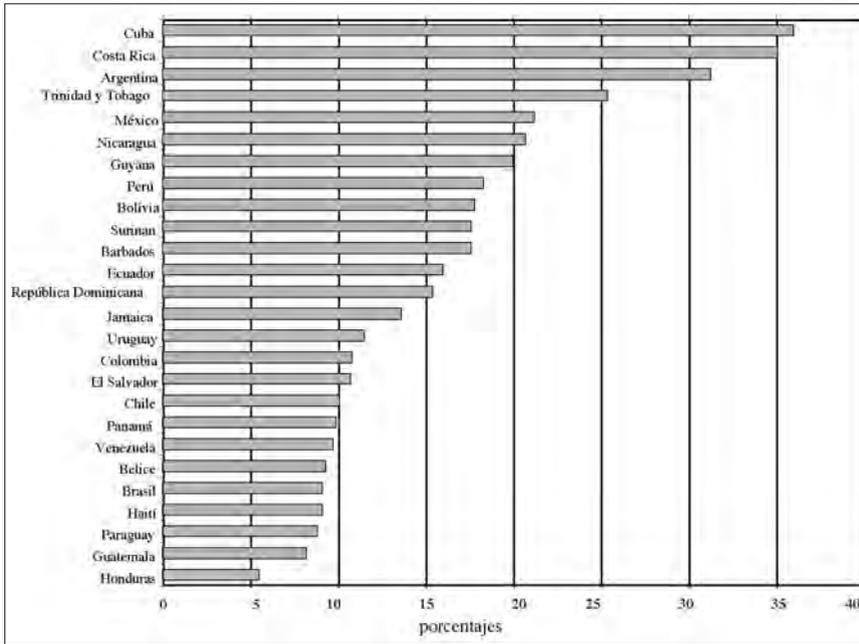
4. LAS EXCLUSIONES

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.º 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.º 1863 del 23 de setiembre y N.º 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 diputadas 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 Unión, [http:// www.ipu.org](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.²⁹ Si ingresan en ese mundo, lo hacen, en la mayor parte de los casos, para alcanzar objetivos de índole personal.

²⁹ 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.

Este distanciamiento con la política varía 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, aunque también hay otros grupos que sienten carencias en ese sentido, como las personas con capacidades diferentes o con opciones sexuales que se distancian de heterosexualidad.

5. 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 tercera 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 los partidos tradicionales lograron realizar a tiempo de-

puraciones 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, alcanzan-

do 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 la 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 ochentas, 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 ochentas 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 adminis-

tracción 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 que hace necesaria una revisión del régimen presidencial y su posible sustitución por un esquema parlamentario o semi-parlamentario. 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 reajuste 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 un 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.

En resumen, no hay recetas que se puedan aplicar indiscriminadamente; sin embargo, esas experiencias muestran que la apertura y la deliberación pueden ayudar a encontrar caminos en la búsqueda de una representación política renovada, acorde con las exigencias los tiempos.

6. 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 de que la situación imperante favorecía a los partidos que controlaban el intercambio parlamentario, sin darse cuenta a 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 de 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 por restaurar la política como 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 solo 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 injerencia 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 dé 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 ciber-

nético 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 carezca de importancia, 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 séptimo lugar, a pesar de que las tendencias imperantes indican que es navegar contracorriente, 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 ac-

tiva. Las mujeres ya han hecho un aporte importante en la renovación de la política, con sus luchas por el reconocimiento de derechos y por visuarizar 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, deberían 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 *no 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.

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.º 150 (julio-agosto 1997), 10-18.
- ARIAS, CÉSAR, *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.º 2, setiembre 2002, <http://www.revistatodavia.com.ar/index2.html>.

- GUTIÉRREZ, CARLOS JOSÉ, *El funcionamiento del sistema jurídico*. San José: Editorial Juricentro, 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.º 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 N.º 172, 1992.
- OFFE, CLAUS, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema, 1988.
- PANEBIANCO, ÁNGELO, *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 final de una era...” en Camacho Daniel y Rojas B. Manuel, *La crisis centroamericana*. San José: EDUCA, 1984, 126-151.
- “El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política”, en Revista SINERGIA, año 4, N.º 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.º 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.
- SÁNCHEZ C., FERNANDO F., “Desalineamiento electoral en Costa Rica”, *Revista de Ciencias Sociales* 98, 29-56, 2002 (IV).
- SARTORI, GIOVANNI, “La influencia de los sistemas electorales”, en Duverger, Maurice y Sartori, Giovanni, *Los sistemas electorales*. San José: Cuadernos de CAPEL N.º 27, 1988, 37-83.
- “Nem presidencialismo, nem parlamentarismo”, *Novos Estudos*, N.º 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.

BALANCE DE LA DEMOCRACIA LOCAL EN COSTA RICA. 2004

FERNANDO ZELEDÓN

PRESENTACIÓN

El presente estudio aborda el tema de la democracia costarricense a escala local, tanto en sus principales características como en sus alcances desde la perspectiva de las reformas orientadas hacia la descentralización en Costa Rica en los últimos años.

Este documento pretende provocar un análisis y una discusión sobre los principales temas de la descentralización del poder en Costa Rica y señalar aquellas áreas que evidencian rezagos y retos para vigorizar la democracia a escala local.

En este sentido, se parte de la afirmación de que la llamada Reforma del Estado Costarricense no ha podido completar la agenda de cambios necesarios para dirigir hacia las localidades y regiones del país el desarrollo que el modelo político de la segunda parte del siglo XX concentró en el Valle Central del país.

Precisamente, esta es la tesis principal de la que parte este estudio: la profundización y perfección de la democracia costarricense necesariamente pasa por llevar más desarrollo a la periferia del territorio nacional, donde se presenta la mayor cantidad de índices de insuficiencia política, social y económica.

1. UNA DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA LOCAL

En la perspectiva latinoamericana se introducen los principales elementos que determinan el concepto de democracia local a partir del debate y las transformaciones democratizadoras de los últimos 20 años. La noción de democracia local está relacionada en este contexto con los conceptos de territorialidad (espacio), gobernabilidad (gobierno-sociedad civil) y descentralización. Dos temas que están en la agenda de prioridad son el desarrollo económico local y el desarrollo urbano.

En Costa Rica aparecen tímidos avances en áreas de la representación y participación política local que encuentran límites o fronteras definidas por el tipo de régimen presidencialista y el Estado centralista. Modelo que, reiteradamente, se ha señalado como exitoso en las respuestas sociales y económicas con arreglo a una institucionalidad centralizada y desconcentrada (ministerios e instituciones autónomas), pero que en los últimos años ha dado muestras evidentes de desgaste.

Aquí, la discusión debería dirigirse hacia la democracia local como una forma de organización política de las relaciones sociales y económicas que procura complementar y hacer llegar el desarrollo a las localidades política y administrativamente delimitadas. Desde este enfoque la pregunta central es: ¿Por qué los gobiernos locales, los espacios que gobiernan y sus habitantes, en la perspectiva local y regional, no son tomados en cuenta para mejorar la redistribución de la riqueza y la generación de ingresos que posibiliten un desarrollo humano sostenible?

La ola democratizadora latinoamericana muestra alcances evidentes pero insuficientes para garantizar la consolidación del desarrollo humano sostenible en los niveles micro-territoriales de organización social. En este sentido, la propuesta del PNUD, en su informe del 2004 sobre “La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, es clara y precisa al señalar que la democracia con rostro humano¹:

1 PNUD. “La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York. 2004. p. 25.

- Supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía;
- Es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado;
- Implica una ciudadanía integral; esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social;
- Es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad;
- Tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones.

En este sentido, hay que complementar el concepto de ciudadanía con la acción práctica y concreta de la participación ciudadana, como la forma de llenar de contenido los derechos y deberes que la ciudadanía en el espacio local requiere para hacer efectiva una democracia local sostenible.

Los elementos que identifican la participación activa y efectiva son:

- Garantías para el efectivo involucramiento de los diferentes actores (participación genuina) en los procesos de gestión participativa a escala local;
- Articulación de la creciente diversidad de intereses de los múltiples actores del desarrollo que garanticen la participación en una dirección que va del centralismo al autogobierno local;
- Mecanismos que aseguren la participación relevante de los sectores y organizaciones que tienen un poder económico y político limitado hacia la inclusión, pasando de acciones asistenciales a las de carácter estructural.

De esta forma, hablar de gobernabilidad (local) es hablar de la posibilidad de construir una institucionalidad democrática que garantice el bienestar social, en un marco de legitimidad, participación y consenso social. De ahí la pertinencia del concepto, haciéndolo extensivo más allá del procesamiento institucional de las demandas sociales para comprender, en un sentido amplio, la democratización de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil. Esto plantea la necesidad de fortalecer capacidades tanto en el Estado como en la sociedad civil, con miras al desarrollo de una nueva institucionalidad democrática y participativa en todos los ámbitos, teniendo como la base lo local, por ser un espacio privilegiado para la interacción so-

*cial. (...) cada espacio local, es la base territorial sobre la cual se construye y opera el tejido o capital socio-institucional, constituido por las organizaciones e instituciones existentes, y las normas jurídicas o tradicionales que rigen su funcionamiento y la calidad de sus relaciones.*²

El desafío de la participación ciudadana local en Costa Rica implica revisar y ajustar las relaciones institucionales entre el Estado y sus habitantes en territorios específicos. Así mismo, implica una adecuación de las condiciones del desarrollo democrático con perspectiva territorial y humana, por medio del traslado de garantías y responsabilidades reales que aseguren la participación de la sociedad civil, la existencia de nuevas instituciones locales, la revisión de la institucionalidad pública local y de procesos de desarrollo productivo y redistribución de la riqueza e ingresos con visión local y regional.

2. DEMOCRACIA LOCAL EN COSTA RICA: AVANCES Y DESAFÍOS

Con un eje transversal sobre el cual debe descansar este debate, la noción de democracia local en nuestro país necesariamente tiene que discutirse a la luz de la reforma del Estado (sentido amplio) y el desarrollo de la sociedad civil (local).

2.1. Indicadores de democracia local

2.1.1. Marco jurídico y reformas recientes

La democracia local en Costa Rica se construye, en la óptica jurídica, desde la Asamblea Legislativa, como el principal espacio impulsor de la descentralización del Estado y creador de nuevas instituciones. En otras palabras, el denominando fenómeno de la “municipalización” del poder legislativo costarricense acusa una importante vinculación vertical “de

2 Casafranco, María Virginia y Patiño, Fernando. “Participación Ciudadana en el Nivel Local en Centroamérica. Tendencias Actuales y Perspectivas”. En: Córdova, Ricardo. (Comp.) *Pasos hacia una Nueva Convivencia: Democracia y Participación en Centroamérica*. FUNDAUNGO-Instituto de Estudios Iberoamericanos. El Salvador. 2001. pp. 299-300.

arriba hacia abajo”, desde el Congreso hacia las municipalidades y demás instituciones descentralizadas. Esta dependencia en materia jurídica no solo abarca la creación de nuevas leyes, sino la resolución de permisos en materias que se podría suponer, no necesariamente correspondería al órgano legislativo resolver por razones de eficiencia legislativa (saturación de la agenda) y porque no son trascendentales para la labor del Congreso pero sí son importantes para la vida pública local.

El artículo 170 de la Constitución Política, recién reformado en el año del 2001, encauza el tipo de autonomía del Régimen Municipal costarricense hacia un alcance “relativo y restringido” ya que la institución municipal y las comunidades locales organizadas a su alrededor, aunque poseen la iniciativa de presentar reformas jurídicas, tributarias, tarifarias y de manejo de los bienes inmuebles municipales, estas decisiones están sujetas a un fuerte grado de dependencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Se anota en sus versos:

Artículo 170. —Las corporaciones municipales son autónomas.

En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

Transitorio.—La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total.

Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral.

Solo teniendo en cuenta este precepto constitucional, cuya jerarquía es innegable, es posible entender la introducción de nuevas figuras y responsabilidades de los gobiernos locales introducidas en la promulgación

de la Ley 7794, del 30 de abril de 1998, “Código Municipal”, que entre otras disposiciones novedosas aporta un nuevo esquema de descentralización política, impulsando el cambio de la concurrencia electoral para elegir nuevas autoridades locales como son el Alcalde y los miembros de los Consejos de Distrito. Actividad electoral que estimula la emergencia de organizaciones partidistas con identidad local.

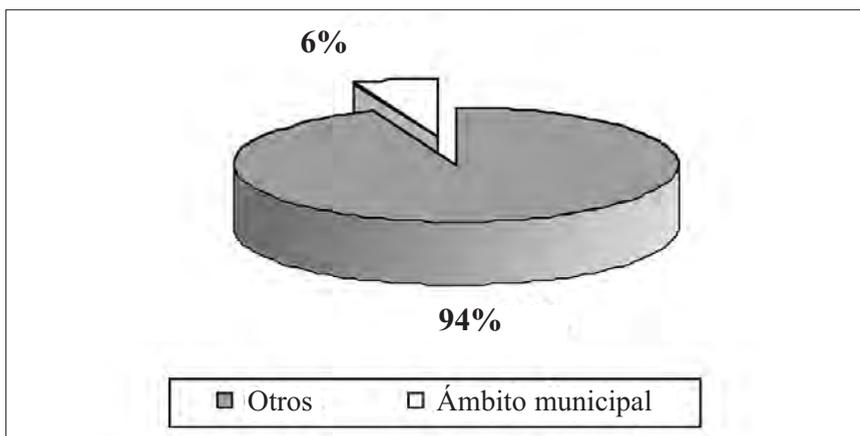
También, en el plano de ensanchamiento de la democracia local, el nuevo código promueve la actividad de la consulta popular y el voto plebiscitario. Aparte de favorecer el ejercicio de la democracia directa mediante los cabildos abiertos, el referendo y el plebiscito, introduce la oportunidad de destitución de una autoridad popularmente electa, como es el alcalde, mediante el plebiscito convocado por los electores del cantón o un porcentaje de los regidores del Concejo Municipal. Además, introduce por primera vez el ejercicio del voto programático para elegir al Alcalde Municipal, el cual debe presentar ante la comunidad su plan de gobierno para ser elegido documento que pasa a convertirse en el programa de gobierno municipal en el respectivo cuatrienio.

La tercera reforma jurídica en importancia de los últimos años es la creación de la Ley 7509 del 9 de mayo de 1995, que deroga la anterior regulación en materia de Impuesto Territorial y se transforma en Ley de Bienes Inmuebles. Esta ley significa la oportunidad para el gobierno local y la ciudadanía local de administrar los tributos provenientes del impuesto sobre los bienes inmuebles instalados en sus territorios. A partir de su puesta en función, la administración tributaria de este impuesto es el rubro de ingresos propios más importante del presupuesto municipal.

Tomando en cuenta estos tres nuevos instrumentos de organización política y de gobierno local, es posible determinar, desde la década pasada, un movimiento legislativo continuo de revisión de leyes en materia local y municipal. Un rápido vistazo a la promulgación y presentación de proyectos de ley en el periodo que va de 1999 a setiembre del 2004, evidencia los siguientes resultados:

En este período se presentaron 2.188 proyectos de ley en corriente legislativa. De esos, 136 proyectos (6%) tienen relación con el ámbito municipal.

Gráfico 1
Proyectos en corriente legislativa que tienen relación con el ámbito local
–De 1999 a 2004. En porcentajes–



Fuente: Elaboración propia, con base en datos suministrados por Servicios Técnicos y Oficina de Iniciativa Popular. Asamblea Legislativa, 2004.

Estos 136 proyectos pueden ser clasificados en 10 categorías que indican la evolución de los intereses de los representantes municipales en materia de descentralización y autonomía. El mayor peso corresponde a las iniciativas de la denominada “municipalización legislativa”, que son todos aquellos proyectos en materia tributaria, patentes, tarifas, donaciones, ventas, segregaciones y rentas.

En un segundo grupo están las iniciativas de creación o reformas de leyes específicas en materia municipal, electoral y constitucional.

Y un tercer grupo, que es el que interesa rescatar, presenta interesantes propuestas de fortalecimiento y desarrollo local en la dirección de creación de nuevas instituciones, ordenamiento territorial y participación ciudadana.

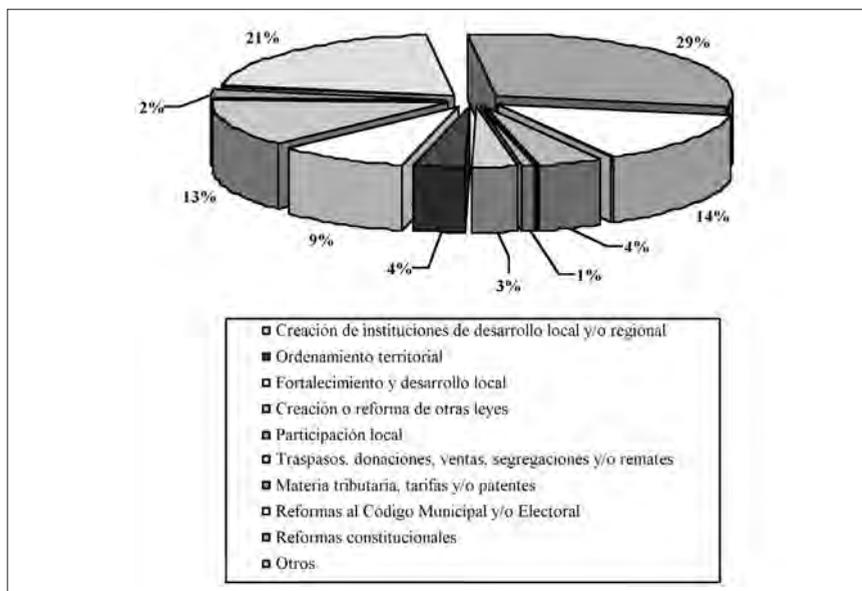
La distribución gráfica de estas iniciativas se puede apreciar de la siguiente manera:

Tabla 1
Proyectos de ley en materia municipal según temática
 -De 1999 al 2004-

TEMÁTICA	CANTIDAD
Creación de Instituciones de Desarrollo Local y/o Regional	4
Ordenamiento Territorial	5
Fortalecimiento y Desarrollo Local	12
Creación o reforma de otras leyes	17
Participación Local	3
Trasposos, donaciones, ventas, segregaciones y/o remates	28
Materia tributaria, tarifas y/o patentes	41
Reformas al Código Municipal y/o Electoral	19
Reformas constitucionales	6
Otros proyectos	1
TOTAL	136

Fuente: Elaboración propia, con base en datos suministrados por Servicios Técnicos y Oficina de Iniciativa Popular. Asamblea Legislativa, 2004.

Gráfico 2
Proyectos de ley según temática
 1999-2004



Fuente: Elaboración propia, con base en datos suministrados por Servicios Técnicos y Oficina de Iniciativa Popular. Asamblea Legislativa, 2004.

El contenido que esbozan las 24 iniciativas en materia de fortalecimiento y desarrollo local tiene las siguientes direcciones:

- Ordenamiento territorial: Creación de nuevos cantones
- Creación de nuevas instituciones: Empresas de Servicios Públicos y de Promoción del Desarrollo Regional
- Fortalecimiento Municipal: Creación de una Comisión Legislativa Especial Permanente; Transferencia de competencias con arreglo a fondos públicos y asuntos urbanos; Convenios y Consorcios de Cooperación Intermunicipal; Control de la eficiencia de la gestión municipal; y Manejo ambiental local
- Participación ciudadana: Promoción de la toma de decisiones en materia de asuntos públicos locales con responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil; y Participación electoral cantonal.

De estas 24 iniciativas a setiembre del 2004, solo 2 de estas se habían convertido en Ley de la República (**Ley 8173**, *LEY GENERAL DE CONCEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO*; y **Ley 8420**, *REFORMA DEL TRANSITORIO I DE LA LEY N.º 7729. DESTINO DE FONDOS DE FIDEICOMISO FORMADO PARA LAS RESERVAS DEL FONDO DE DESARROLLO MUNICIPAL, PARA DESTINAR UN 80% A LOS 10 CANTONES CON MÁS BAJO NIVEL DE DESARROLLO DEL PAÍS*); 19 iniciativas se encuentran en agenda de discusión en distintas comisiones de la Asamblea Legislativa y 3 están archivadas.

A pesar de este dinamismo legislativo y de una amplia discusión alrededor de las materias que la nueva legislación propone, todavía no se logran ajustar las relaciones entre la centralidad y la descentralidad del poder del Estado Costarricense en la perspectiva del desarrollo humano sostenible local. Los avances son importantes, pero no tienen un significativo impacto en el ensanchamiento de la autonomía del régimen municipal en Costa Rica.

2.1.2. Partidos Políticos Cantonales y Elecciones Municipales

El escenario donde, muestran mayores evidencias de avances de la democracia local costarricense es en el sistema de partidos y de representación política.

Desde las elecciones de 1982 un partido político inscrito a escala cantonal, Partido Alajuelita Nueva, viene participando constantemente en las

contienda electoral en este municipio. A partir de esta fecha, se marca una creciente participación de partidos políticos cantonales que logran escaños en los concejos municipales de Costa Rica.

Este es un fenómeno que permanece oculto a la sombra de las elecciones para presidente de la República y diputados. Un drenado paulatino de votos toma cauce desde esa fecha hacia nuevas opciones partidistas inscritas a escala cantonal. En las elecciones de 1998, por primera vez un partido cantonal del municipio Escazú, Yunta Progresista Escazuceña, logra obtener la mayoría de los escaños del Concejo Municipal, evidenciando que una nueva frontera de lucha electoral se ha abierto en el sistema de partidos políticos costarricense.

En las elecciones nacionales de febrero del año 2002 para la escogencia de regidores municipales y las elecciones municipales de diciembre de ese año, donde se eligen alcaldes, síndicos y miembros de los concejos municipales de distrito, se marca aún más la tendencia de la creciente inscripción y participación de partidos en esta escala electoral. Para el primer proceso electoral de escogencia directa de alcaldes y alcaldes suplentes, llevada a cabo en el mes de diciembre del 2002, la dinámica adquiere dimensiones insospechadas. Cerca de 9.000 costarricenses proponen sus nombres para competir por los casi 5.000 cargos que están en disputa. Para esto, 36 partidos políticos (de todas las escalas posibles de inscripción de partidos) inscriben candidaturas que se distribuyen en los 81 cantones del país.

A esta avalancha de opciones partidistas no corresponde recíprocamente una asistencia masiva a las urnas en la primera elección directa de alcaldes municipales. El día de la elección se recoge un escuálido 32% del total de los votos posibles por emitir y aparece un sorpresivo 68% de ausentismo en las urnas. No existen aún estudios que expliquen ampliamente el por qué de este fenómeno. Sin embargo, el peso de esta cosecha electoral tan pobre plantea el desafío de revisar el contenido y conveniencia (calidad y cantidad) de la propuesta de descentralización electoral al haber cambiado, el Código Municipal y el Código Electoral, la concurrencia de las elecciones municipales. Este es un tema que se ha discutido dentro del paquete de reformas electorales presente en la agenda legislativa del 2005.

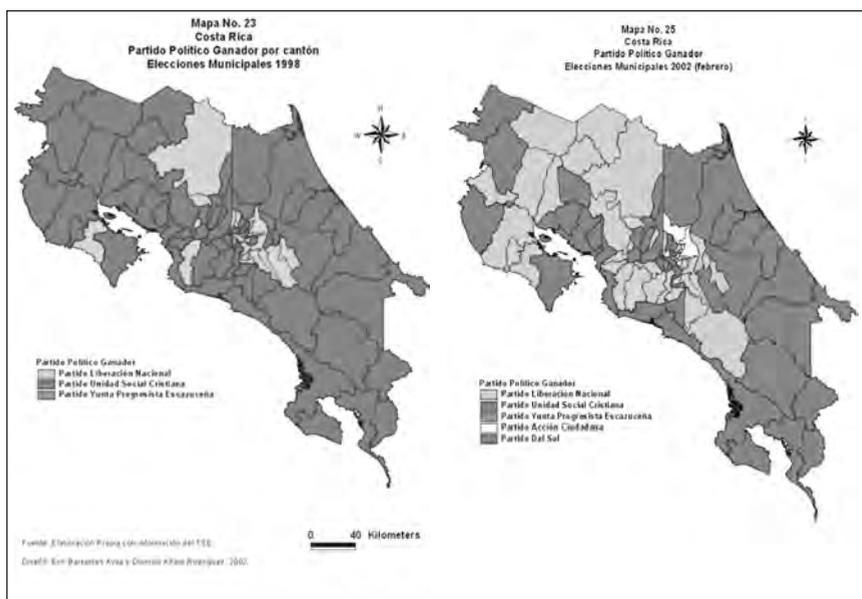
No obstante esta realidad, los 81 cantones se ven enfrascados, de modo peculiar, en un evento electoral acotado dentro de sus límites territoriales y donde el peso partidista tuvo que ceder ante los criterios de vecindad y la representación política tuvo que someterse al reconocimiento de las

candidaturas y ciudadanías locales. Entre los principales retos que debe enfrentar esta ampliación de la democracia local está la revisión de la fecha de las elecciones y la agrupación de la elección de todos los cargos de elección municipal (regidores, síndicos, alcaldes, intendentes y miembros de consejos de distrito).

A su vez, la contienda electoral propone, por primera vez en los cantones, el ejercicio del voto programático con arreglo a una agenda de desarrollo social y económico cantonal cruzada por la variable vecinal. El programa de gobierno del alcalde electo se convierte en el programa de gobierno del Concejo Municipal y, por lo tanto, en un compromiso muy claro entre la ciudadanía local y sus representantes. También con esta elección se introduce por primera vez en la legislación electoral vigente la figura de la revocatoria de mandato al plantear la posibilidad de la remoción o destitución del alcalde electo mediante el voto plebiscitario local.

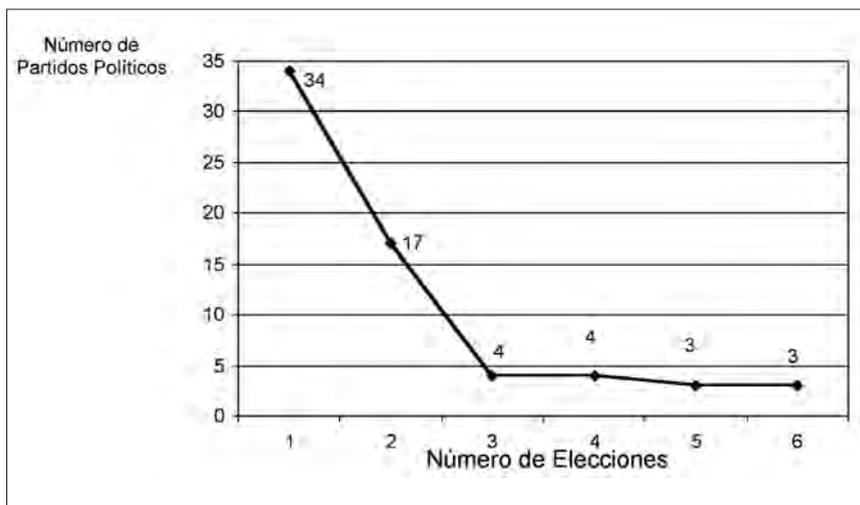
Los mapas que a continuación se presentan referencian las variaciones en cuanto a la adjudicación del partido ganador por cantón para los puestos de regidores al Concejo Municipal, donde sobresale esta tendencia de la aparición de los partidos políticos cantonales, compitiendo con los partidos inscritos en las tres escalas electorales.

Figura 1



Fuente: Alfaro y Zeledón. *Revista Parlamentaria*. Vol. II, 2003.

Gráfico 3
Índice de Permanencia de Partidos Políticos en las Elecciones Municipales
 1982-2002



Fuente: Alfaro y Zeledón, *Revista Parlamentaria* Vol. 11, 2003.

2.1.3. Asociativismo y localismo

¿Cuál es el grado de participación y organización de los vecinos de un cantón frente a esta nueva dinámica partidista?

El comunalismo es una expresión de la organización de la sociedad civil en el espacio local costarricense. Está ligado a un territorio e intereses sociales específicos, sean sectoriales y patrimoniales. Sin embargo, entre gobierno local y comunalismo existe una relación difusa, pero de mutua necesidad. El asociativismo es un ejercicio de participación ciudadana activo y bastante difundido en el país, pero no tiene un significativo impacto en el desarrollo sostenible local. Sus principales logros se pueden medir en términos asistenciales de corto alcance y no estructurales.

Existe un paralelismo entre el desarrollo comunal y la agenda local de desarrollo que no coinciden por lo espontáneo de las actividades comunales. No obstante, existe una enorme fuente de participación ciudadana y capital social en muchas de las comunidades del país que está esperando ser reencauzada hacia esquemas estratégicos de desarrollo humano sostenible con visión local y regional.

En este sentido, la reforma que introduce la figura de los concejos de distrito se convierte en un desafío porque se pueden convertir en el eslabón que posibilite el desarrollo social y económico local, introduciendo una institución descentralizada al más bajo nivel de organización administrativa que ponga en marcha una agenda de desarrollo local conjunta entre la sociedad civil organizada y las estructuras del gobierno local en un marco armónico con los Planes de Desarrollo Cantonal, Regional y Nacional.

El estudio sobre la Auditoría de la Calidad de la Democracia en Costa Rica, realizado por el Proyecto “Estado de la Nación”, establece que

Cámaras Empresariales y sindicatos, asociaciones solidaristas y cooperativas, juntas de vecinos, comités cívicos y asociaciones de desarrollo comunal: hoy en día la sociedad costarricense muestra un denso tejido de organizaciones, unas de cobertura local, y otras, de alcance regional y nacional. Este es el resultado agregado del ejercicio de la libertad de asociación, que miles de personas realizan simultáneamente. Sin él, la vida democrática del país sería impensable. Actuando como un sistema de vasos capilares, este tejido organizativo conecta diariamente a las personas entre sí, formando pequeñas sociedades, y las conecta a su vez con el sistema político y con el Estado y sus instituciones: penetra simultáneamente al Estado y sus instituciones. Y, al transmitir en una u otra dirección demandas ciudadanas y respuestas públicas, expresar opiniones, movilizar e invertir recursos, impide que el o la ciudadana esté desnudo frente a los poderes políticos y económicos. (Dahl, 1982; Tocqueville, 1945; y Putman, 1993)

Este mismo informe establece los siguientes hallazgos:

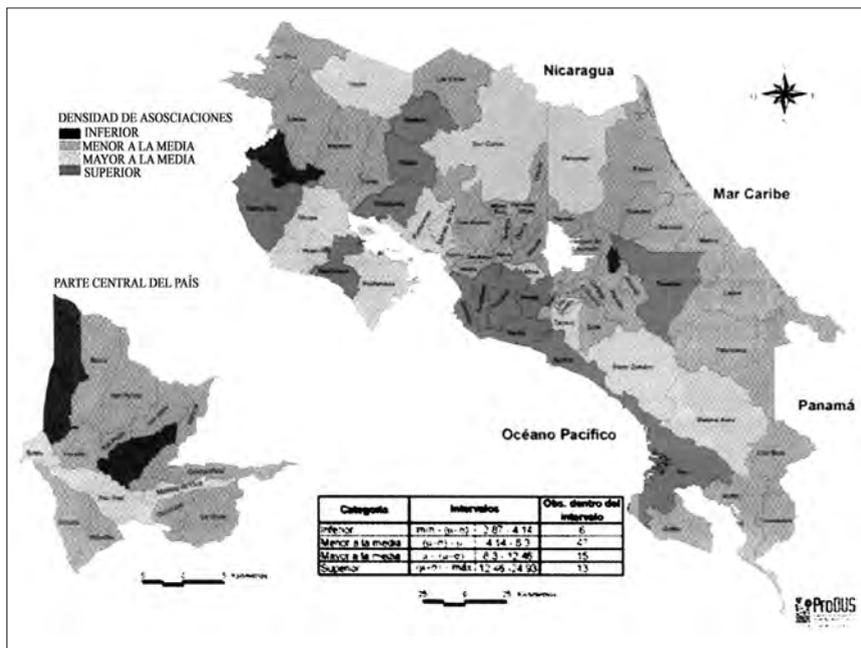
- A marzo del 2000, 16.259 organizaciones sociales de diverso tipo estaban inscritas en tres registros públicos (DINADECO, MTSS y Registro Nacional).
- Una cantidad indeterminada de organizaciones sociales funcionan informalmente, sin estar inscritas en las instituciones públicas correspondientes.
- La tasa de organizaciones por cada 10.000 habitantes muestra diferencias subnacionales: las asociaciones comunales y de productores predominan en cantones rurales, y los sindicatos y asociaciones solidaristas se concentran en centros urbanos y zonas bananeras.

- Existe una baja participación de las personas en organizaciones sociales formales o informales (entre un 13% y un 15% del total). No existen registros sobre el número de personas afiliadas a las organizaciones de la sociedad civil.
- Los ciudadanos perciben a las asociaciones de desarrollo comunal como las que más trabajan por la comunidad. Los sindicatos y las cámaras empresariales tienen un bajo nivel de confianza de la ciudadanía.
- El 70% de las organizaciones de la sociedad civil se constituye bajo la figura legal de asociaciones civiles y se inscribe en el registro nacional.
- 15 cantones concentran el 44% de las asociaciones de desarrollo comunal.
- 1 de cada 2 personas vive en barrios donde existen juntas de vecinos, pero solo 1 de cada 6 participa en estas organizaciones. La no participación es más marcada en los grupos de mujeres jóvenes (18 a 34 años) y en los jóvenes de 18 a 24 años en general.
- A inicios del 2000, las cooperativas eran la forma organizativa con mayor cantidad de afiliaciones: 500.000.
- En 1997, 22 asociaciones de desarrollo indígena estaban registradas en DINADECO.

Como lo indica el siguiente mapa, la mayor cantidad de asociaciones comunales activas se encuentra en la periferia del Valle Central, en varios de los cantones que muestran, como se explica más adelante en este estudio, los índices más negativos de desarrollo socioeconómico del país.

El desafío es evidente; existe un potencial de capital social en el país, sobre todo, en regiones deprimidas económica y socialmente, que está esperando ser reencauzado y convertido en mejores condiciones de desarrollo y distribución del ingreso. Frente al agotamiento de las respuestas gubernamentales de carácter nacional, se tiene un aparato institucional local y alternativo para el mejoramiento de la calidad de vida de los costarricenses.

Mapa 1
Densidad de asociaciones comunales activas por cantón
 -Por cada 10.000 habitantes



Fuente: Proyecto “Estado de la Nación”. Auditoría de la Calidad de la Democracia. Tomo II, Cap 10. *Estado de la Nación*, CONARE-PNUD-ASDI. Costa Rica. 2001.

2.2. Indicadores de Descentralización

Paralelos a estos indicadores de democracia local costarricense, existe una serie de factores descentralizadores que pueden estar potenciando o entorpeciendo su profundización.

2.2.1 Autonomía municipal: Fallo constitucional 5445-99

Las municipalidades de Costa Rica disfrutaban de una autonomía relativa. Dentro del organigrama del Sector Público costarricense (el Gran Gobierno) se identificaban como entidades públicas no estatales, descentralizadas territorialmente y con un carácter corporativo.

Sus características particulares se pueden identificar en los siguientes elementos:

- Jurisdicción territorial propia (cantón)
- Población propia (vecinos)
- Gobierno ejercido por dos órganos diferenciados (concejo y alcalde)
- Independencia (autonomía relativa)
- Competencias propias (servicios locales)

Los niveles de autonomía que el fallo constitucional les reconoce a las municipalidades son:

- Organización del autogobierno derivada de la elección de sus autoridades
- Elaboración de un orden normativo que permite una propia reglamentación de su organización administrativa y de los servicios que provee
- Iniciativa tributaria dada en la creación, modificación, extinción y exención de tributos locales
- Márgenes de autonormación y la autoadministración.

En síntesis, la autonomía municipal en Costa Rica refiere a la capacidad de los gobiernos locales de fijarse independientemente sus políticas de acción y de inversión, sus planes y programas y su propio presupuesto.

Esta autonomía tiene límites precisos y soporta rigideces particulares frente a la tutela del Estado, mediante la sujeción a la producción legislativa municipal en manos de la Asamblea Legislativa, la fiscalización presupuestaria de la Contraloría General de la República, y las adecuaciones que impone la Ley de Planificación Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo.

2.2.2. El Presupuesto municipal: El problema adicional

La Contraloría General de la República con insistencia ha señalado malas prácticas en la gestión municipal del presupuesto. Una suma de factores explican estos resultados negativos en el proceso presupuestario y la gestión de los recursos municipales: vicios en la organización del Plan Anual Operativo Municipal, falta de controles adecuados de auditoría, fal-

ta de personal especializado, así como prácticas políticas inadecuadas en el seno del Concejo Municipal, que se manifiestan en decisiones presupuestarias alejadas de una agenda de desarrollo cantonal.

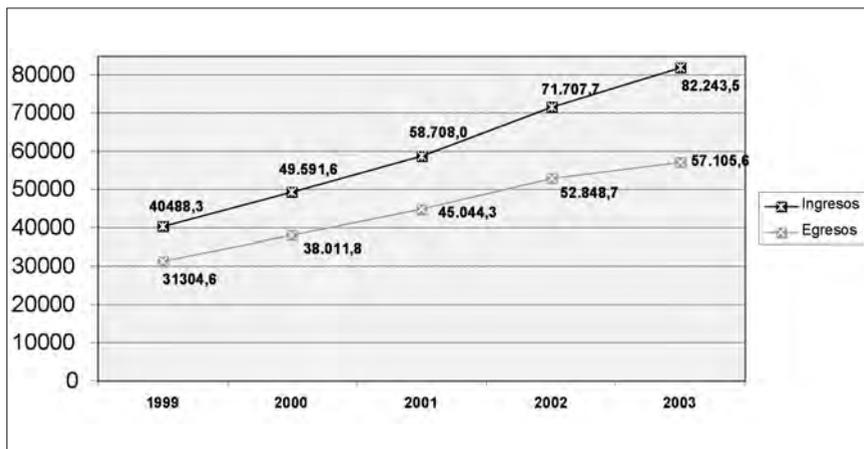
La conjunción de estos factores da como resultado la mala ejecución de los presupuestos, que se evidencia en la enorme cantidad de gobiernos locales que al final de período fiscal quedan con partidas sin ejecución.

Lo primero que hay que mencionar en este punto es que los ingresos correspondientes al Presupuesto Ordinario del Sector Municipal en Costa Rica es el 1,74% (60.000 millones de colones), del total de los ingresos presentes en el Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio fiscal 2004.

Esto significa que la distribución del ingreso en nuestro país sigue estando en manos del sector público centralizado.

En segundo lugar, tal y como lo muestra el siguiente gráfico, aún cuando es insignificante el peso relativo de los ingresos municipales con respecto a los del sector público centralizado, estos recursos escasos y limitados ni siquiera se invierten en un cien por ciento.

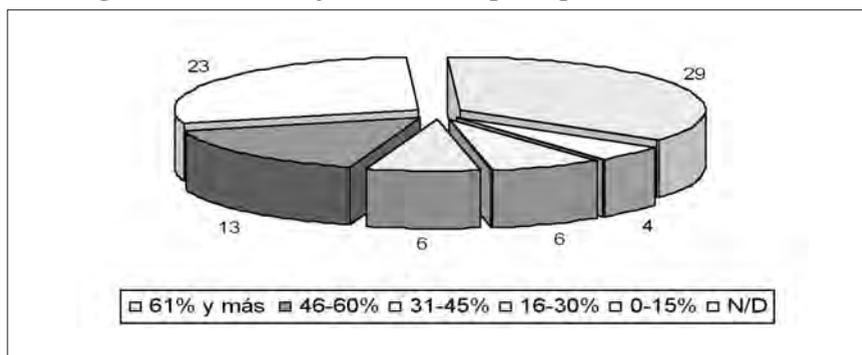
Gráfico 4
Liquidación global de presupuesto municipal en millones de colones
1999-2003



Fuente: Contraloría General de la República (CGR) 2004.

Del conjunto de las 81 municipalidades, se puede observar que las cinco que tienen mayores problemas de ejecución en el período 99-2003, son: San Mateo; Turrubares; Osa; Golfito; Los Chiles y Liberia, con porcentajes de no ejecución superiores al 61% de los ingresos reales. Mientras que las cinco que no ejecutan entre el 0% y el 15% de sus ingresos reales son: San Isidro; Moravia; Escazú y Goicoechea. A continuación se presenta un gráfico que muestra el problema global de la no ejecución del presupuesto municipal.

Gráfico 5
Distribución de las municipalidades por porcentaje del total de ingresos reales no ejecutados del presupuesto del año 2003



Fuente: Contraloría General de la República (CGR) 2004.

Sin entrar en mayores detalles, en este indicador se muestra la diferencia entre cantones del Área Metropolitana y cantones que están dentro de los índices de mayor rezago del país.

2.2.3. *Impuesto de Bienes Inmuebles: Contribuyente y cultura tributaria*

La hacienda municipal enfrenta grandes desafíos respecto a la cultura tributaria local. Además, existen diferencias marcadas respecto al conjunto de las municipalidades del país, en donde las municipalidades con mayores montos recolectados están ubicadas en el área central de país, en cantones con altos índice de desarrollo y con altas densidades de población.

Por el contrario, los cantones con menores montos recaudados son aquellos que comparten la característica de estar en áreas fuera del Valle

Tabla 2

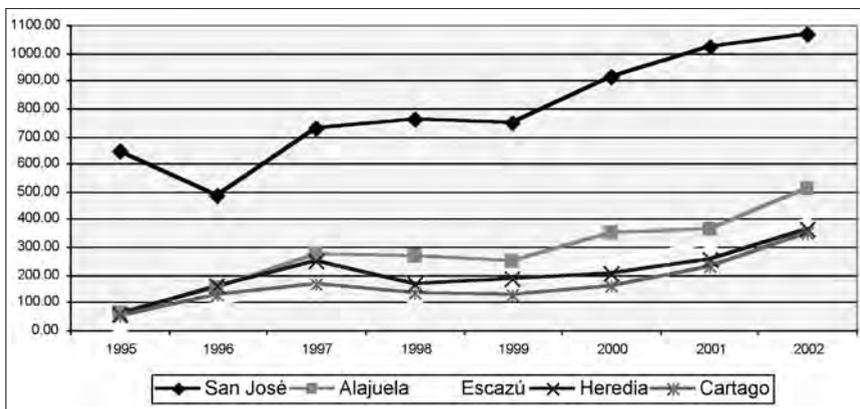
Ingresos por concepto de impuesto territorial y bienes inmuebles de los cinco cantones con mayor ingreso, según datos del 2002
-Serie de 1995 a 2002 en millones de colones

Cantón	Años								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
San José	646,50	488,90	727,30	761,10	750,10	914,10	1021,80	1067,90	
Alajuela	65,30	151,40	273,30	269,80	251,60	354,70	363,50	513,90	
Escazú	18,60	94,80	151,40	125,40	166,20	254,40	315,90	399,30	
Heredia	56,70	159,30	248,80	164,00	185,90	207,70	256,60	363,60	
Cartago	49,80	128,80	167,10	132,10	126,30	157,20	231,50	352,80	

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección de Gestión Municipal, Sección de Investigación y Desarrollo del IFAM. 2004.

Gráfico 6

Ingresos por concepto de impuesto territorial y bienes inmuebles de los cinco cantones con menor ingreso, según datos del 2002
-Serie de 1995 a 2002 en millones de colones-



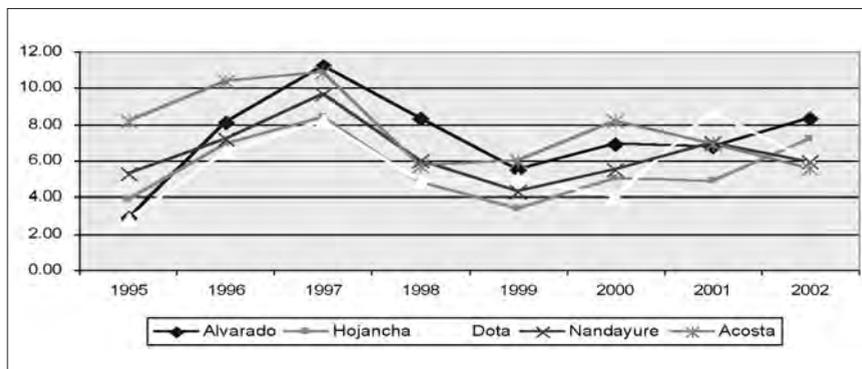
Fuente: Elaborado con datos de la Dirección de Gestión Municipal, Sección de Investigación y Desarrollo del IFAM. 2004.

Tabla 3
Ingresos por concepto de impuesto territorial y bienes inmuebles de los cinco cantones con mayor ingreso según datos del 2002
 Serie de 1995 a 2002 en millones de colones

Cantón	Años							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Alvarado	2,90	8,10	11,20	8,30	5,50	6,90	6,80	8,30
Hojancha	3,90	6,90	8,40	4,80	3,40	5,00	4,90	7,20
Dota	2,80	6,50	8,20	4,90	5,00	4,00	8,70	6,00
Nandayure	5,30	7,20	9,70	6,00	4,30	5,50	7,00	5,90
Acosta	8,20	10,40	10,90	5,70	6,00	8,20	6,90	5,60

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección de Gestión Municipal, Sección de Investigación y Desarrollo del IFAM. 2004.

Gráfico 7
Ingresos por concepto de impuesto territorial y bienes inmuebles de los cinco cantones con menor ingreso, según datos del 2002
 Serie de 1995 a 2002 en millones de colones



Fuente: Elaborado con datos de la Dirección de Gestión Municipal, Sección de Investigación y Desarrollo del IFAM. 2004.

Central y con bajas densidades de población. Teniendo en cuenta lo anterior, uno de los serios problemas que enfrentan los gobiernos locales y, por lo tanto el desarrollo de las comunidades, es la existencia de un círculo vicioso entre el ciudadano como contribuyente, y la incapacidad de

la gestión municipal para recaudar impuestos. Existe arraigada en nuestros cantones una cultura de evasión de impuestos que opera a partir de la lógica de que los ciudadanos no pagan tributos porque no reciben buenos servicios y las municipalidades no ejecutan buenos servicios porque no reciben tributos. Aunque hay que tener cuidado de generalizar esta afirmación, lo cierto del caso es que existe un desafío para revertir este círculo vicioso en un círculo virtuoso.

El espíritu de la reforma del 95, que crea la figura del impuesto sobre bienes inmuebles, bajo administración directa de las municipalidades, provee las condiciones para esta transformación, con lo cual se tiene la oportunidad de lograr mayores niveles de desarrollo local, realizando ajustes a la gestión de los gobiernos locales, los cuales, evidentemente, no han logrado en su mayoría un nivel óptimo de mecanismos de recaudación efectiva, que necesariamente deben ser complementados con una transformación de la cultura tributaria local.

A continuación se ilustra el problema de la morosidad tributaria municipal como un ejemplo que evidencia que los recursos para el desarrollo local existen, pero que hace falta una estrategia de involucramiento de la ciudadanía local en la redistribución de los ingresos.

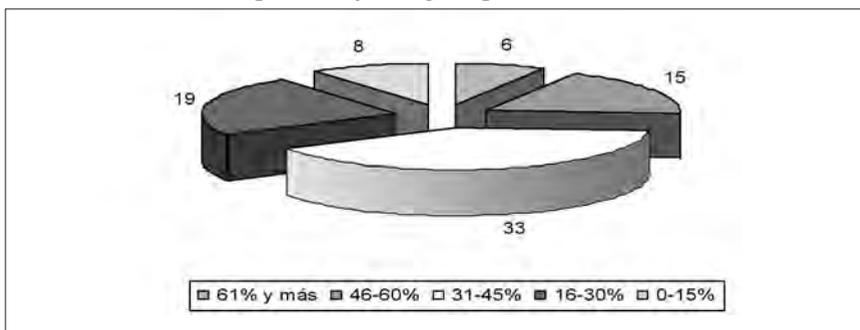
Para estos efectos, se han tomado como base los montos de morosidad del año 2003 y se procedió a hacer una división en cinco categorías:

1. Municipalidades con menos de 15% de morosidad.
2. Municipalidades con morosidad entre el 16% y el 30%.
3. Municipalidades con morosidad entre el 31% y el 45%.
4. Municipalidades con morosidad entre el 46% y el 60%
5. Municipalidades con el 61% y más de morosidad.

Entre los hallazgos más importantes, destaca que la mayoría de las municipalidades (41%) se encuentran en la categoría número tres y un 6% de las municipalidades se ubica de manera alarmante en la categoría número cinco, con más de un 61% de morosidad. Las municipalidades ubicadas en esta última categoría son: Sarapiquí (77); Liberia (48); Carrillo (46); Puntarenas (55); Pococí (68) y Guácimo (51).

El dato entre paréntesis refiere a la posición de cada cantón según el Índice de Rezago Social del 2000, con lo que se evidencia, una vez más, que los territorios periféricos arrastran índices de insuficiencia económica y social en comparación con los del Valle Central y sobre todo con los de Área Metropolitana.

Gráfico 8
Distribución de las municipalidades por rango de morosidad
 En porcentajes según quintiles. 2003



Fuente: Elaborado con datos de la Dirección de Gestión Municipal, Sección de Investigación y Desarrollo del IFAM. 2004.

2.2.4. Competencias municipales

Este indicador trata de centrar la discusión de la descentralización sobre competencias básicas y tradicionales que desarrollan las municipalidades mediante la prestación de servicios públicos locales.

Manejo de desechos sólidos

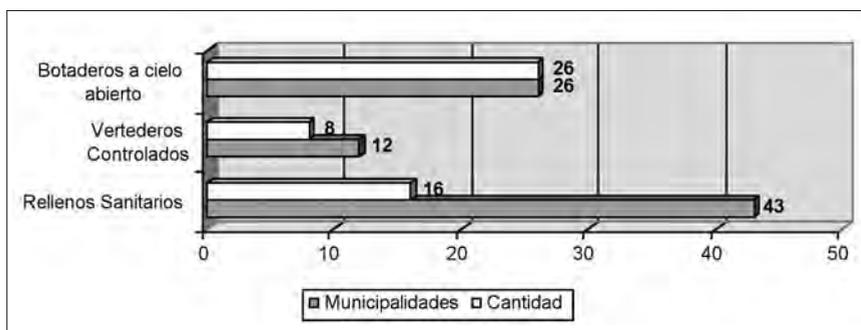
El estado de la situación en el tema de los desechos sólidos, en el ámbito local, permite observar la participación de las municipalidades y su peso relativo en la administración que brindan en torno a las tres modalidades de manejo de los desechos sólidos:

- Relleno sanitarios
- Vertederos controlados
- Botaderos a cielo abierto

Este detalle del estado de la situación evidencia la participación de la municipalidad y la empresa privada que también brinda dicho servicio. Entre los elementos más importantes de destacar están los siguientes:

1. En total hay 16 rellenos sanitarios para cubrir la necesidad de 43 municipalidades. De estos 16 rellenos, 6 son de administración privada y 10 de administración municipal.

Gráfico 9
Detalle del Manejo de los desechos sólidos en relación con la cantidad de municipalidades



Fuente: Elaborado con datos de la Dirección de Gestión Municipal, Sección de Investigación y Desarrollo del IFAM. 2004.

2. Por otro lado, existen 8 vertederos controlados, que cubren la necesidad de 12 municipalidades
3. Y por último, hay 26 botaderos a cielo abierto al servicio de 26 municipalidades, sin ningún control.

Es importante rescatar que en la Región Central hay cuatro de los rellenos sanitarios más grandes que brindan el servicio de manejo de desechos sólidos a 30 municipalidades, todas ellas ubicadas en el área en donde se producen mayores cantidades de toneladas de basura por semana. Estos cuatro rellenos son La Carpio, Río Azul, Los Mangos y Cóncevas.

A pesar de que los datos muestran que más de la mitad de las municipalidades del país administran la disposición final de los desechos sólidos mediante rellenos sanitarios, aún existen 38 que lo hacen inadecuadamente, en vertederos controlados o botaderos a cielo abierto sin ningún control.

La problemática de la disposición de los desechos sólidos en nuestro país se viene discutiendo desde hace varios años, con un énfasis en su cantidad y no en su calidad. Las municipalidades y las comunidades tienen una oportunidad de generar esquemas productivos locales mediante el tratamiento de los desechos.

Los datos también evidencian que existe una mayor cantidad de prácticas inadecuadas en la disposición final de estos desechos en la periferia del Valle Central, mediante la mayor existencia de vertederos y botaderos que rellenos sanitarios.

Juntas viales cantonales

La administración de la red de caminos no nacionales (vecinales, locales y no clasificados) está en manos de las municipalidades. Ligado a la distribución político-administrativa del territorio, a cada cantón le corresponde la cantidad de kilómetros de caminos que atraviesan su territorio y aquí se presentan dos problemas.

Por un lado, están los cantones con muchos kilómetros de carreteras y caminos, y otros, con porcentajes exigüos; y por otro lado, se plantea la paradoja entre la necesidad de agilizar el tránsito oportuno de mercancías, frente a la descoordinación entre las municipalidades en relación con el mantenimiento de la red vial con una estrategia de carácter regional.

En otras palabras, una municipalidad puede cumplir con el mejoramiento de sus caminos hasta donde sus fronteras territoriales lo indican, pero la acción de mantenimiento no garantiza que la municipalidad vecina realice similar esfuerzo en la misma vía.

Es en estos dos puntos problemáticos donde surge la necesidad de crear el Programa de Juntas Viales Cantonales, en el cual las municipalidades tengan que cumplir un papel protagónico con arreglo a la participación de otras instituciones, el sector privado y los vecinos del cantón.

La Red Vial Cantonal (RVC) es la red de calles y caminos públicos que no forman parte de la Red Vial Nacional (RVN), y cuya administración es responsabilidad de la Municipalidad. La RVC está formada por:

- Caminos vecinales o clasificados que unen poblados y caseríos con cabeceras de distrito y conectan rutas nacionales.
- Calles locales: son las localizadas en los cuadrantes, áreas urbanas, y calles dentro de las urbanizaciones.
- Caminos no clasificados: se clasifican en dos tipos. El primero se refiere a los que están en uso y son transitables todo el año, y el segundo tipo son los caminos en desuso para tránsito vehicular. Cabe anotar que estos caminos están bajo la responsabilidad directa de los usuarios y no califican para asignarles fondos provenientes de la Ley 8114.

Con la Ley 8114 se abre la oportunidad para desarrollar una gestión cooperativa con distintos actores de la administración y mantenimiento de la red vial cantonal. La creación de las Juntas y su puesta en marcha muestran un ejemplo de adecuación de los intereses institucionales del Gobierno

Central con los del Gobierno Local y las comunidades. Al ser esta una experiencia incipiente, es muy prematuro obtener valoraciones sobre su éxito.

Las Juntas Viales Cantonales (JVC) son órganos públicos no estatales, nombradas por el Concejo Municipal al cual responde. Las JVC son un órgano de consulta en la planificación y evaluación en materia de obra pública en el cantón. Están integradas ad honórem por:

1. El Alcalde, quien preside la JVC
2. Un miembro del Concejo
3. El ingeniero de la sede regional del MOPT
4. Un representante del Concejo de Distrito nombrado por Asamblea.
5. Un representante de la Asociación de Desarrollo
6. Un representante de la Cámara del sector privado
7. Un representante de la comunidad de usuarios.

Estos siete miembros fungen por un período de cuatro años y pueden ser reelegidos en el puesto. Las sesiones de la JVC se realizan una vez al mes de manera ordinaria, y extraordinariamente cuando así sea acordado.

En cuanto a los acuerdos, estos se toman por mayoría simple, y en caso de empate, el presidente ejerce voto de calidad. La sesiones se realizan con la presencia de mayoría absoluta; es decir, la mitad más uno de los miembros.

Son responsabilidades de las JVC, las siguientes:

- Proponer al Concejo el destino de los recursos, por medio de planes anuales y quinquenales de conservación y desarrollo vial del cantón y formular los planes reguladores de emergencia vial. Dichos planes se remiten al Concejo para su aprobación o improbación. Estos planes deben considerar la prioridad que fija el artículo 5.º, inciso b) de la Ley 8114.
- Conocer y avalar los proyectos de presupuesto anual de la gestión de la Red Vial Cantonal
- Velar por el cumplimiento de las políticas, normativa y reglamentación aplicable en la gestión vial, emitida por el Concejo, el MOPT y otros entes competentes.
- Conocer los informes de la evaluación de la Gestión Vial Municipal
- Las que expresamente le confiera el Concejo y sean aceptadas por la Junta Vial Cantonal.
- Presentar un informe anual de rendición de cuentas ante el Concejo y la sociedad civil. En el caso de la sociedad civil, la Junta Vial Can-

tonal convocará a una asamblea de presidentes de asociaciones de desarrollo de la comunidad, cámaras empresariales, cooperativas y otras organizaciones relevantes de la sociedad civil del cantón.

- Solicitar al Concejo la realización de auditorías financieras y técnicas, cuando lo considere conveniente.

Para el año 2004, el monto por asignar a las Juntas Viales Cantonales asciende a 11.300 millones de colones, que deben ser adjudicados según la Ley N.º 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributaria y que se asignan a cada una, en proporción a la cantidad de kilómetros por administrar.

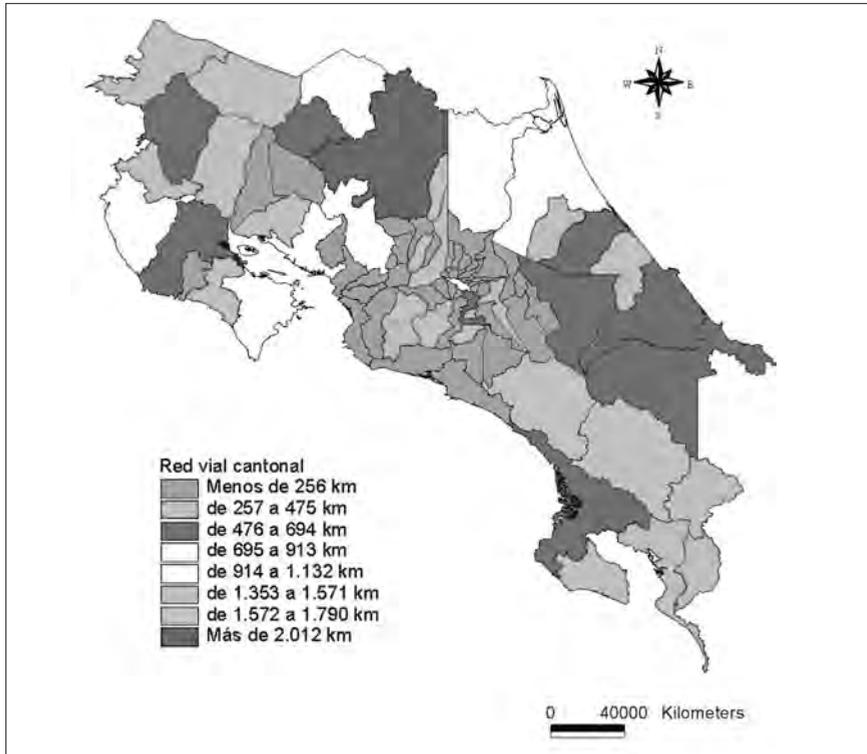
En esta distribución, cabe resaltar el cantón de San Pablo de Heredia que se ubica en el extremo inferior, con tan solo 36,6 kilómetros de red vial por administrar, y al cual le corresponde un monto de poco más de 10 millones de colones. Y en el extremo superior, el cantón con mayor extensión vial es San Carlos con 2.228,25 kilómetros, y un presupuesto por asignar de aproximadamente 641 millones de colones.

En el mapa siguiente se puede observar, agrupados en ocho categorías, los cantones según la extensión de la red vial:

Mapa 2

Clasificación de los cantones según la extensión de la red vial cantonal

Año 2004



Fuente: Dirección de Planificación Sectorial MOPT.
Diseño: Ronald Alfaro Redondo. 2004

1. 45 cantones con menos de 256 km
2. 18 cantones con una red entre 257 y 475 km
3. 9 cantones con una red entre 476 y 694 km
4. cantones con una red entre 695 y 913 km
5. 2 cantones con una red entre 914 y 1132 m
6. 1 cantón con una red entre 1353 y 1571 km
7. 81 cantón con una red entre 1572 y 1790 km
8. 1 cantón con más de 2012 km.

Juntas de Salud

Desde el año 2001 se ha empezado a organizar un esquema de participación mancomunada en la gestión de los esquemas de salud en el ámbito local que no es descentralizado, sino desconcentrado de una institución autónoma como es la Caja Costarricense del Seguro Social.

Al contrario de lo que sucede con las Juntas Viales Cantonales, las Juntas de Salud están estructuradas dentro del esquema de seguridad social que agrupa a patronos, obreros y asociaciones con esquemas de representación de acuerdo con las regiones de salud definidas por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). En este caso, las municipalidades no cumplen un papel protagónico, pero sí hay un fomento a la participación ciudadana en el área vital de la salud local. Nuevamente, estamos frente a una muestra de las oportunidades que se abren para el sistema democrático, en actividades donde las relaciones sociales y económicas están acotadas en un territorio específico.

Las Juntas de Salud “son entes auxiliares de los hospitales, clínicas y áreas de salud de la Caja, para mejorar la atención de la salud, el desempeño administrativo y financiero, así como la promoción de la participación ciudadana. Las Juntas de Salud son entes auxiliares, de los establecimientos de salud en particular y de la Caja en general, para la consecución de los fines constitucionales y legales impuestos a esta en el campo de la salud. Las Juntas de Salud son instancias de participación social”³.

Son fines de las Juntas de Salud:⁴

1. Fomentar la salud integral de los habitantes del territorio nacional.
2. Contribuir al mejoramiento de la atención pública de la salud.
3. Velar por eficiencia y la eficacia en la gestión de los servicios públicos de salud, procurando que estos se orienten a la satisfacción de las necesidades razonables en salud de los ciudadanos.
4. Participar en actividades de promoción de la salud.
5. Promover la participación social como estrategia para lograr la construcción social de la salud.

3 Caja Costarricense del Seguro Social. Reglamento Juntas de Salud N.º 6114 del 26 de enero de 2004. Artículo 3. Pág. 3.

4 *Ibidem*. Artículo 4. Pág. 3.

Estas son constituidas por cada hospital, clínica o área de salud. Las Áreas de Salud son definidas como “el conjunto de diez o más sectores de salud (Equipos Básicos de Atención Integral de salud o EBAIS), que geográficamente se encuentran cercanos y que pertenecen a una misma unidad administrativa o coordinación”⁵.

Estas unidades administrativas son las 8 regiones en las cuales se divide el territorio nacional. En el país hay 133 Juntas de Salud distribuidas en las diferentes regiones. Tales regiones son:

Tabla 4

REGIONES	JUNTAS DE SALUD
Metropolitana	23
Central Norte	26
Central Sur	25
Brunca	9
Pacífico Central	17
Chorotega	14
Huetar Norte	9
Huetar Atlántica	10
TOTAL	133

Fuente: Área de Desconcentración, CCSS. 2004.

Las últimas elecciones se dieron en el 2003 y el período de gestión por el que fueron elegidos es de dos años. Las elecciones se dan por medio de una asamblea a escala local que es convocada por la CCSS. Cada Junta de Salud está conformada por 7 miembros que acceden a sus puestos por medio de una elección popular.

En el proceso de elección y postulación de candidaturas para las Juntas de Salud, participan tres sectores;

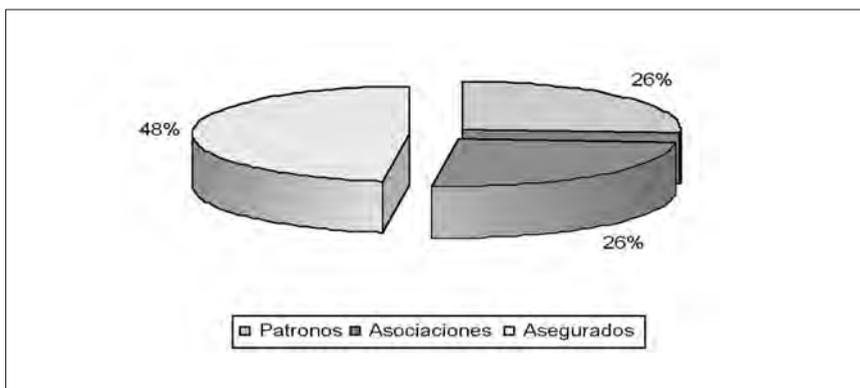
- El sector de asegurados
- El sector de los patronos
- El sector de las asociaciones

5 *Ibidem*. Pág. 4.

Cada Junta de Salud está integrada por siete miembros; de ellos, dos son representantes de los patronos, dos de las asociaciones y tres representantes del sector asegurados. De esta forma, las 133 Juntas de Salud agrupan un total de 931 miembros a escala nacional. En algunos casos, la designación de los miembros a la Junta Directiva no se completa debido a que no se presentan candidaturas, lo que provoca que sea el jefe del Centro de Salud del área correspondiente el encargado de designar el miembro faltante.

El siguiente gráfico muestra el peso relativo de cada uno de los sectores en el logro de la presidencia de la JS, destacando que la conformación de las juntas directivas, reflejan proporcionalmente la participación de cada uno de los sectores.

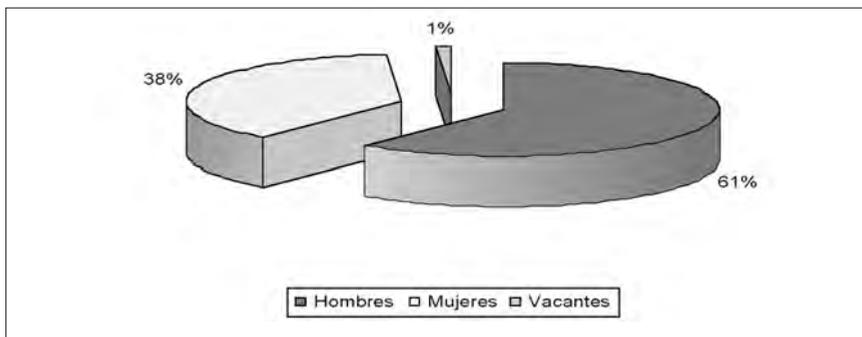
Gráfico 10
Distribución de presidencias según sector representado



Fuente: Área de Desconcentración, CCSS. 2004.

La conformación por sexo de las Juntas de Salud es la siguiente. De todos los miembros electos a este momento, hay 570 hombres (61%), 351 mujeres (38%).

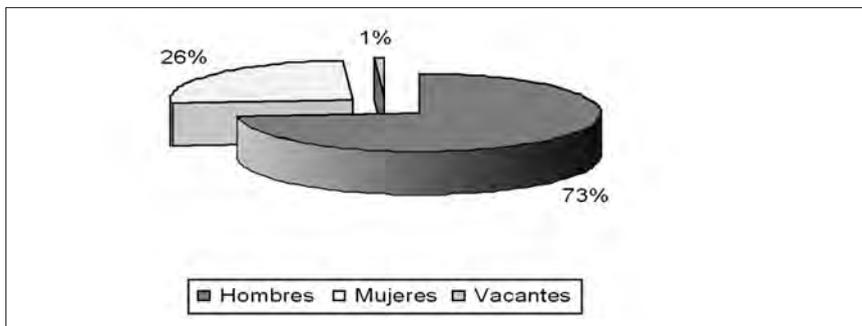
Gráfico 11
Total de miembros de Juntas de salud según sexo. 2003



Fuente: Área de desconcentración, CCSS. 2004.

La distribución por sexo para el puesto de presidente o presidenta se comporta similar a los totales anteriores. Dicho puesto lo ocupan 98 hombres (73%) y 34 mujeres (26%). De esta forma, la conformación por sexo puede apreciarse de la siguiente manera.

Gráfico 12
Presidencias de las Juntas de Salud según sexo. 2003



Fuente: Área de desconcentración, CCSS. 2004.

2.3 Indicadores de Desarrollo Socioeconómico Local

La realidad socioeconómica de Costa Rica debe ser vista más allá de los datos agrupados a escala nacional. Esta necesaria desagregación de indicadores es lo que se presenta a continuación para hacer explícita la diferencia en cuanto a desarrollo socioeconómico, visto en un territorio desagregado cuyo centro histórico de progreso plantea la hegemonía del Valle Central con respecto al resto del país.

Para ello se detalla el comportamiento de indicadores como el Índice de Desarrollo Social, puesto en ejecución por el MIDEPLAN, el Índice de Rezago Social actualizado con datos del Censo del 2000, así como datos que refieren a la pobreza a partir de un cálculo de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), entre otros.

Después de analizar esta serie de variables en estrecha relación con la realidad cantonal, se puede observar que los indicadores socioeconómicos de la Costa Rica actual refieren a dos realidades muy asimétricas en cuanto a zonas geográficas se refiere. Por un lado, se encuentra un mayor desarrollo de la zona central del país, que es casi 100% zona urbana con altas densidades de población, mientras que por el otro hay signos de deterioro de las zonas ubicadas fuera del Valle Central, casi en su totalidad zonas rurales con densidades de población muy bajas y en donde la actividad económica más importante es la agricultura.

Desde de la óptica de la democracia local, se pueden determinar déficit socioeconómicos que reflejan desequilibrios entre los territorios y, por lo tanto, en las formas en que los gobiernos locales tienen que actuar para atender demandas sociales y necesidades económicas que hacen posible reducir en sus particularidades la problemática del desarrollo local de 81 unidades espaciales que comportan grandes diferencias y pocas similitudes. Sin embargo, un primer intento de desagregación de esta realidad sugiere la división del territorio nacional en al menos dos zonas geográficas: Valle Central, donde se ubican los cantones con mayores índices de desarrollo; y su entorno o periferia, donde se encuentran cantones rezagados que se pueden agrupar entre aquellos donde la situación es mucho más grave, como son las zonas fronterizas y costeras, y el resto que se puede ubicar en un espacio intermedio.

2.3.1. Índice de Rezago Social

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) desarrolla, con datos del Censo de 1984, un indicador que permite identificar las zonas más vulnerables del país para que sean objeto de políticas de atención prioritaria.

Los datos del Censo de 1984 son sistematizados para dar origen al Índice de Rezago Social que permite por primera vez, en 1987, una radiografía de las asimetrías socioeconómicas existentes entre los 81 cantones del país.

La definición de dicho Índice se hizo evaluando el comportamiento en el ámbito local de tres variables educación, salud y vivienda: las mismas variables que fueron utilizadas para calcular el Índice de Rezago Social con datos del Censo del 2000.

Tabla 5

Dimensión	VARIABLES
Educativa	Porcentaje de población de 10 años o más analfabeta Porcentaje de población de 12 años con primaria o menos
Vivienda	Porcentaje de viviendas en regular y mal estado Porcentaje de viviendas sin agua intradomiciliaria Porcentaje de viviendas sin electricidad
Salud	Porcentaje de población sin seguro social Porcentaje de población de 7 años con relación talla-edad menor a la normativa Minutos promedio de cada segmento censal al centro de salud más cercano.

Fuente: María Elena González Quesada⁶.

Además del cálculo hecho con datos de los censos de 1984 y del 2000 respectivamente, para el IRS, el MIDEPLAN también construyó el Índice de Desarrollo Social Cantonal (1999) utilizando datos de estadísticas no censadas del año 1997.

Lo importante de estos dos índices es que se muestran con indicadores⁷, los diferentes desniveles de desarrollo de los cantones del país en un período

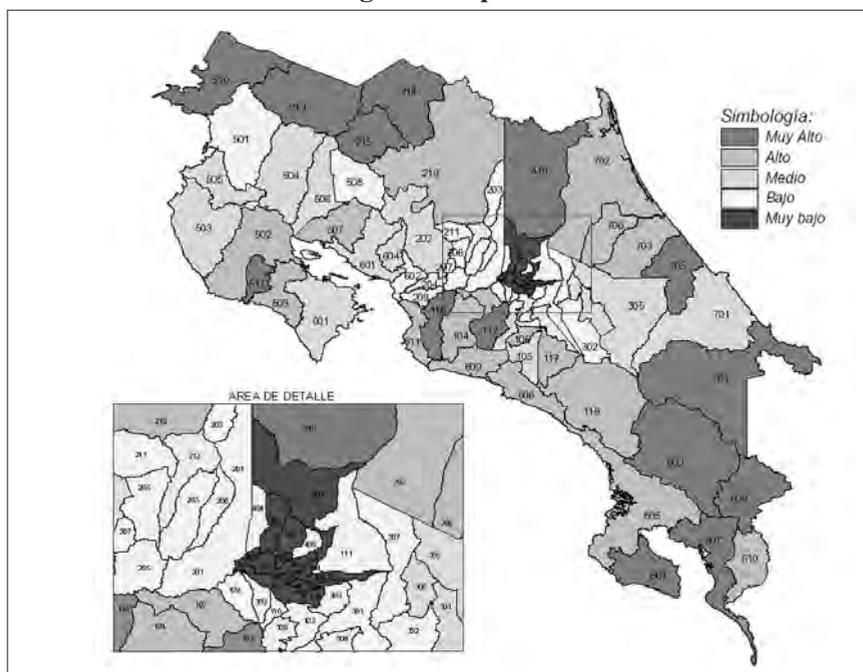
6 Ponencia: *Índice de Rezago Social*. En: "Costa Rica a la luz del censo del 2000" / Luis Rosero Bixby editor. San José, Costa Rica. Centro Centroamericano de Población (CCP). Proyecto Estado de la Nación. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). 2004.

7 Dos de ellos con datos censales, específicamente con datos del Censo de 1984 la primera vez y más recientemente con datos del Censo del 2000. El cálculo hecho en 1997, refiere a estadísticas administrativas.

de 20 años, manteniéndose constante, que los cantones del Valle Central tienen grados de desarrollo muy superior a aquellos que se sitúan fuera de este.

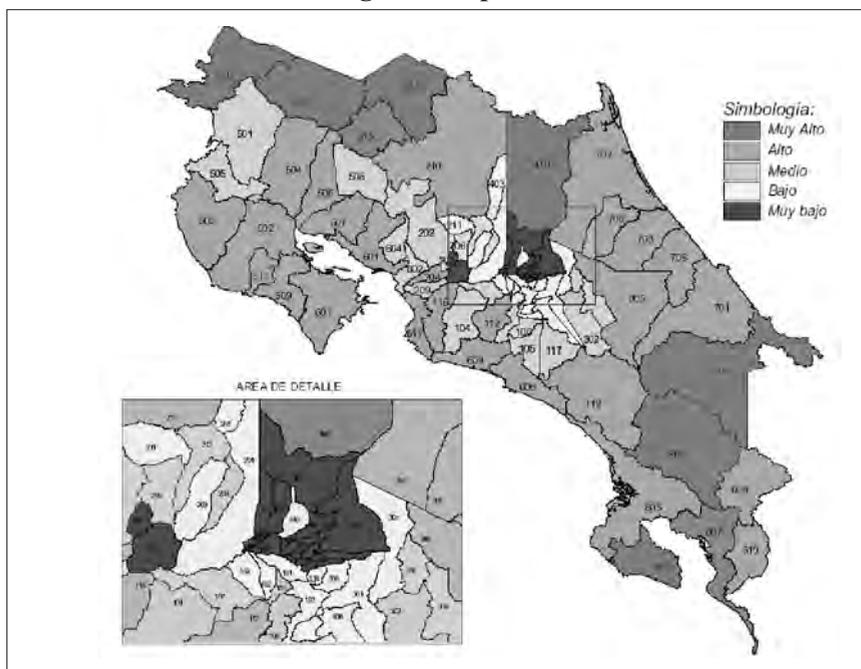
Se puede observar, a partir de los siguientes mapas, un proceso de concentración del desarrollo del país en el Valle Central y de deterioro de la periferia del país. Los datos de 1984 que utiliza el Índice de Rezago Social muestran 31 cantones en las categorías bajo y muy bajo (de estos, tres ubicados fuera del Valle Central), 16 años después, con los datos del Censo 2000, se observa que hay movimientos al interior del Valle Central de retroceso de algunos cantones, aunque el número de municipios que están en las categorías bajo y muy bajo, sigue siendo 28. Sobresale en la construcción del último Índice de Rezago Social, que no hay cantones en la periferia del país dentro de las categorías de bajo y muy bajo, lo que fortalece la hipótesis de que el principal deterioro socioeconómico del país corresponde a estos territorios. (En el Anexo se puede observar el detalle de los 81 cantones para cada uno de los índices).

Mapa 3
Índice de Rezago Social por Cantón. 1984.



Fuente: María Elena González Quesada. INEC.

Mapa 4
Índice de Rezago Social por Cantón. 2000.



Fuente: María Elena González Quesada. INEC. 2004.

Los cantones con mayor rezago según los datos del 2000 son: Talamanca, Upala, La Cruz, Los Chiles, Sarapiquí, Guatuso, Golfito y Buenos Aires en este orden. Se puede establecer que son cantones que se encuentran predominantemente en zonas fronterizas, de tipo rural, con bajos niveles de densidad poblacional.

Por el contrario, los cantones con menor rezago son: Belén, Flores, San Pablo, Heredia, Santo Domingo, San Isidro, Barva, Santa Bárbara, Montes de Oca, Tibás, Vázquez de Coronado, Moravia, Goicoechea, Atenas y Palmares. Todos ellos pertenecientes al Valle Central y con características contrarias a los de mayor rezago. Es decir, son cantones de zonas mayoritariamente urbanas con altos niveles de densidad poblacional.⁸

8 Detalle con la información completa del Índice de Rezago Social de 1984 y del 2000 de los 81 cantones puede verse en el Anexo 1.

La medición de la evolución del desarrollo de los cantones, en el período intercensal, indica el siguiente momento de asimetrías:

Tabla 6

DESCIENDE 15 O MAS POSICIONES	DESCIENDE 10 A 14 POSICIONES	DESCIENDE DE 5 A 9 POSICIONES	IGUAL, SUBE O BAJA MENOS DE 5 POSICIONES		ASCIENDE 5 A 9 POSICIONES	ASCIENDE 10 A 14 POSICIONES	ASCIENDE 15 O MAS POSICIONES
Turrialba	Pococí	Curridabat	Paraíso	Talamanca	Escazú	Acosta	Mora
Liberia	Alajuela	San Ramón	Desamparados	Los Chiles	Tarrazú	Turrubares	Dota
Tilarán	Cañas	Esparza	Alajuelita	Belén	Aserrí	Alvarado	Hojancha
Limón	San Maleo	Heredia	Tibás	Flores	Pérez Zeledón	Vásquez de Coronado	León Cortés
	San Carlos	Barva	Grecia	Upala	Montes de Oca	Santa Barbara	El Guarco
	Bagaces	San Rafael	Naranjo	San Pablo	Atenas	Guácimo	Puriscal
	Carrillo	Santa Cruz	Palmares	Nandayure	Alfaro Ruiz		
	Abangares	Osa	Poás	Parrita	Jiménez		
		San José	Orolina	Santa Ana	San Isidro		
		Puntarenas	Valverde Vega	Montes de Oro			
		Cartago	Sarapiquí	Coto Brus			
		Corredores	La Cruz	Goicoechea			
		Garabito	Golfito	Moravia			
			La Unión	Guatuso			
			Santo Domingo	San Isidro			
			Matina	Buenos Aires			
			Aguirre	Oreamuno			
			Nicoya	Siquirres			

Fuente: María Elena González Quesada. INEC. 2004.

2.3.2. Pobreza aproximada según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Por otra parte, el estudio hecho por Miguel Gutiérrez Saxe, en el libro *Costa Rica a la luz del Censo del 2000*, hace una exploración del tema de la pobreza a partir de la variable Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que fue construida con base en cuatro dimensiones⁹:

1. Acceso al albergue digno, que incluye calidad de la vivienda, hacinamiento y acceso a electricidad para alumbrado en la vivienda.
2. Acceso a una vida saludable, que incluye variables relacionadas con infraestructura física sanitaria.
3. Acceso al conocimiento, que refiere al acceso y el logro educativo.
4. Acceso a otros bienes y servicios según características de ingresos de los hogares.

9 Rosero Bixby, editor. 2004, op.cit. Pág. 182.

Entre los hallazgos más importantes se destaca el hecho de que *existe una concentración importante de la pobreza de los hogares y personas en algunos pocos cantones agrupables en áreas que podrían denominarse deprimidas, la mayoría de ellas en fronteras y algunas pocas urbanas*.¹⁰

De igual forma, se constata que la pobreza se concentra aún más en zonas rurales respecto a las urbanas, y cuando se trata de la pobreza ligada a la carencia educativa, se demuestra que esta se da predominantemente en cantones con una alta concentración de actividades agrícolas y de zonas rurales.

Así se desprende al observar que el 42% de los hogares con al menos una carencia de las antes expuestas, tienen asociado el componente educativo. Entre estos, hay 21 cantones que tienen más del 10% de los hogares con la carencia educativa.

Tabla 7

Grecia	El Guarco	Corredores
Alfaro Ruiz	Valverde Vega	Pococí
Poás	Alvarado	Guácimo
Oreamuno	Jiménez	Pérez Zeledón
Paraíso	Garabito	Siquirres
Naranjo	San Carlos	Parrita
Alajuelita	Tarrazú	Coto Brus
León Cortés	Sarapiquí	

Fuente: María Elena González Quesada. INEC. 2004.

También es coincidente el caso de los cantones con más carencias según el Índice de Rezago Social y aquellos cantones con un 50% o más de hogares que tienen al menos una carencia según la variable NBI. Estos son:

10 *Ibidem*. Pág. 176.

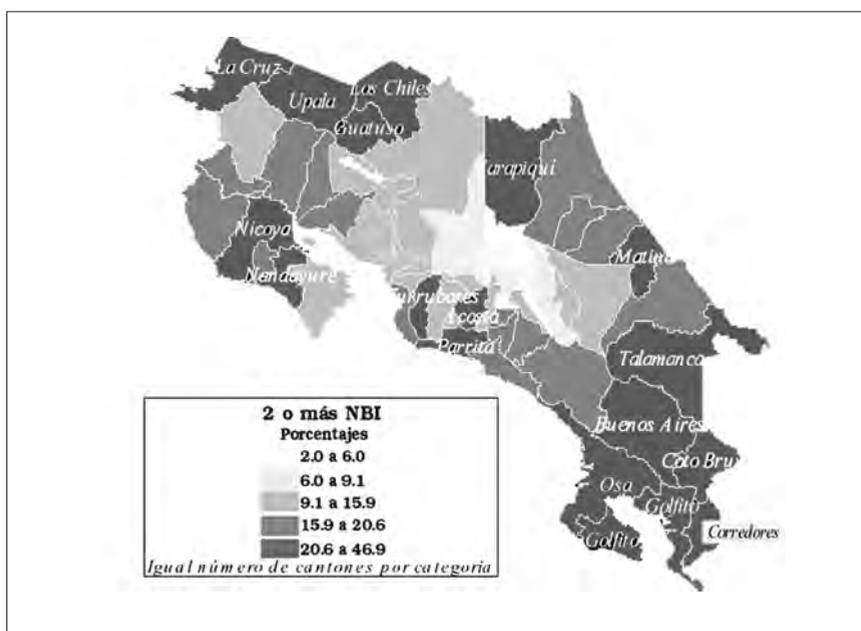
Tabla 8

Pérez Zeledón	Siquirres	Parrita
Hojancha	Acosta	Coto Brus
Turrubares	León Cortés	Nandayure
Golfito	Matina	Guatuso
Sarapiquí	Osa	La Cruz
Buenos Aires	Talamanca	Upala
Los Chiles		

La referencia geográfica de esta última lista de los cantones con más necesidades básicas insatisfechas, se puede apreciar en el siguiente mapa.

Mapa 5

Costa Rica: Cantones según porcentaje de hogares con dos o más NBI



Fuente: Miguel Gutiérrez Saxe.¹¹

11 *Ibidem.* Pág. 176.

Al agrupar los cantones por cantidad de NBI se constata que los cantones fronterizos son los que presentan mayores niveles de pobreza. Estos cantones presentan deterioro de hasta tres y cuatro veces el promedio nacional de los cantones que tienen hogares con 2 o más NBI.¹²

Tabla 9

Promedio Nacional 11,9%					
Upala	40,5%	Los Chiles	46,9%	Guatuso	27,1%
Sarapiquí	30,5%	La Cruz	39%	Osa	31,5%
Golfito	27,9%	Talamanca	39,7%		

2.3.3. Mapa de carencias críticas

A partir del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Floribel Méndez y Juan Diego Trejos elaboran un mapa de carencias críticas para Costa Rica según distritos y cantones.¹³

Como el indicador es NBI, se puede observar la misma tendencia mencionada en el apartado anterior en cuanto al comportamiento de los cantones. Pero, además, este estudio permite respaldar de manera gráfica algunos de los argumentos sostenidos hasta este momento.

Entre los hallazgos más importantes destaca el hecho de que los 15 distritos con mayor porcentaje de carencias pertenecen a cantones fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM), mientras que los 15 distritos con menor porcentaje están ubicados dentro de la GAM.

12 Véase detalle de los 81 cantones en Anexo.

13. Ponencia: Costa Rica: *Un mapa de carencias críticas para el año 2000*. En: Rosero Bixby, editor. 2004, op.citp.

Tabla 10

Mayor porcentaje de carencias críticas		Menor porcentaje de carencias críticas	
Distrito	%	Distrito	%
Chángueña, Buenos Aires	97,3	Sánchez, Curridabat	7,8
Cureña, Sarapiquí	97,1	San Juan, Tres Ríos	9,9
Dos Ríos, Upala	96,8	San Francisco de Dos Ríos	10,2
Llanuras de Jaspar, Sarapiquí	95,9	Mercedes, Montes de Oca	10,8
Yolillal, Upala	92,9	Anselmo Llorente, Tibás	10,8
Pilas, Buenos Aires	89,2	Sabanilla, Montes de Oca	11,1
Sierpe, Osa	87,7	Carmen, San José	12,1
Sabanillas, Acosta	86,2	Gravilias, Desamparados	12,2
Delicias, Upala	86,1	Mata Redonda, San José	12,6
San José (Pizote), Upala	84,2	San Vicente, Moravia	13,0
Río Nuevo, Pérez Zeledón	82,8	Zapote, San José	13,6
Boruca, Buenos Aires	82,6	Barva, Heredia	13,7
Potrero Grande, Buenos Aires	82,4	San Antonio, Desamparados	13,9
Caño Negro, Los Chiles	82,2	Mercedes, Heredia	14,0

Fuente: Méndez y Trejos.¹⁴

Estos distritos muestran además otras características importantes. “... los de mayor incidencia son casi 100% rurales, con muy baja densidad poblacional, donde Delicias de Upala con 37 personas por km² ocupa el primer lugar, todo lo contrario a los distritos con baja incidencia donde son totalmente urbanos y donde la densidad poblacional más baja la tiene Sánchez de Curridabat con 751 personas por km²”.¹⁵

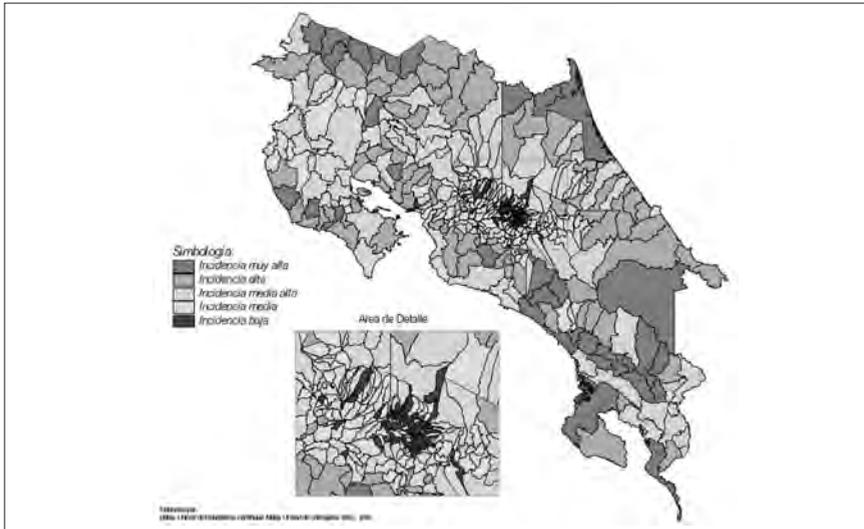
En cuanto a las provincias, se puede mencionar que las provincias que tienen distritos con porcentajes de incidencia más altos son Guanacaste, Puntarenas y Limón. Alajuela muestra alta incidencia en los distritos del norte que están ubicados en zonas fronterizas y las provincias del centro del país, como lo son: San José, una parte de Alajuela, Cartago y Heredia que tienen los distritos con menor incidencia en cuanto a NBI.

La referencia geográfica de estos resultados se muestra a continuación.

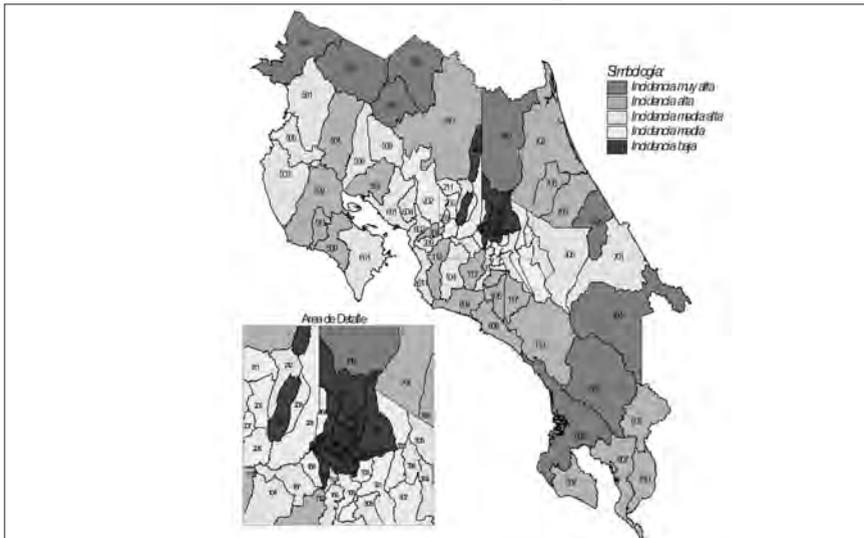
14 *Ibidem.* Pág. 215.

15 *Ibidem.* Pág.216.u

Mapa 6
Incidencia de las carencias críticas por distrito. 2000



Mapa 7
Incidencia de las carencias críticas por cantón. 2000



A partir de esta información, recobra fuerza la argumentación de que la democracia local y el ejercicio de una ciudadanía a partir de sus derechos, está teniendo serias dificultades de consolidación en Costa Rica si se le mira de manera desagregada territorialmente. El desafío consiste ahora en redirigir un modelo de desarrollo que tome en cuenta las especificidades locales a partir de mecanismos que garanticen una ampliación de la redistribución de la riqueza, en la periferia del país; un mejoramiento de las estructuras sociales y productivas, con carácter inclusivo y estructural que provea oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de la y el ciudadano local.

3. MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES: PROGRAMA “DESDE LO LOCAL”, MÉXICO

Una experiencia que se acerca a la dinámica de fortalecimiento de la democracia por medio del desarrollo local se está desarrollando bajo el auspicio de la Secretaría de Gobernación y del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de México. Bajo el impulso de la Agenda Local XXI, varios municipios de este país están llevando a cabo un plan de desarrollo municipal bajo el auspicio del programa “Desde lo Local”.

3.1 ¿Qué es la agenda “Desde Lo Local”?

“*Desde lo Local* significa Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local (desde lo Local). Es un plan de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, basado en un sistema de autodiagnóstico de 39 indicadores.

Es un sistema de calificación sencilla (métrica basada en “rojo”, “amarillo” y “verde”), que provee un mecanismo de comunicación y coordinación intergubernamental entre las dependencias municipales, estatales y federales para articular esfuerzos y acciones.

3.2 ¿De dónde proviene “Desde Lo Local”?

La concepción ideológica proviene de la Agenda Local XXI de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que se constituye en un consenso mundial y un compromiso político al nivel más alto sobre el desarrollo y la cooperación en la esfera del medio ambiente.

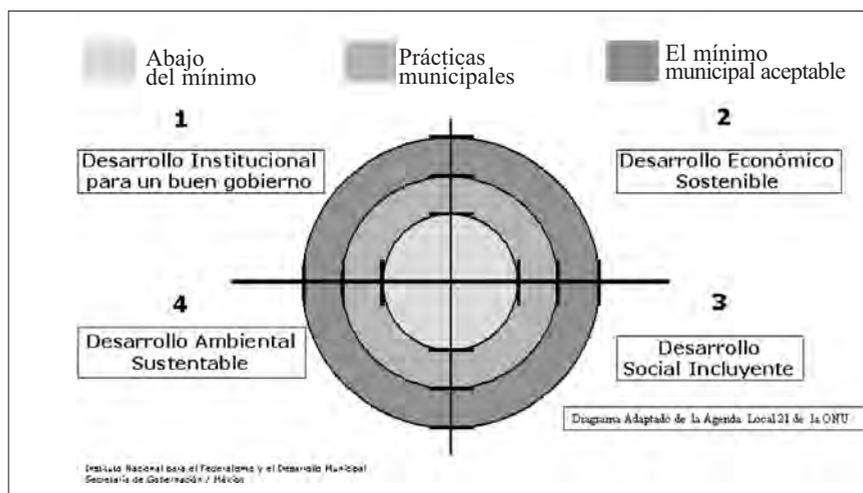
3.3 ¿Cuáles son los objetivos de la Agenda “Desde Lo Local”?

- Realizar acciones estratégicas de federalismo y fortalecimiento municipal, a partir de las necesidades y la decisión local.
- Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas, de cara a los ciudadanos con base en la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la federación a las entidades federativas y municipios.
- Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y a los municipios en sus capacidades de gestión pública.
- Vigorizar la gobernabilidad democrática, la alianza federalista, la unidad nacional y la atención del interés público.

3.4 ¿Cómo funciona la Agenda Desde Lo Local?

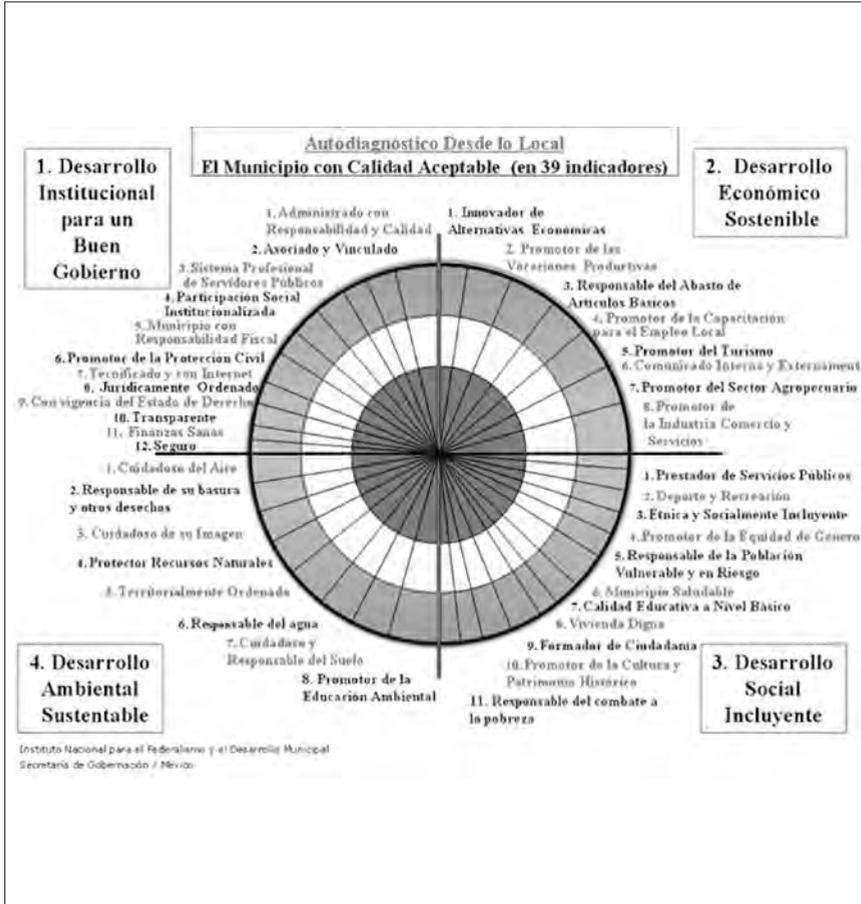
Debe existir voluntad, consenso y acuerdo de cooperación entre todos los actores políticos (órdenes de gobierno y parte verificadora). Designación clara de los enlaces y responsables de los actores políticos. Aplicación del Autodiagnóstico. Selección de “rojos”. Firma de convenios. Primera verificación. Aplicación de programas federales, estatales y municipales. Segunda verificación. Otorgamiento de Reconocimiento.

Diagrama 1
Descentralización estratégica para el Desarrollo de lo Local



Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo Municipal. México.
<http://www.e-local.gob.mx>

Diagrama 2
Autodiagnóstico Desde lo Local en municipio con calidad aceptable
(en 39 indicadores)



Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo Municipal. México.
<http://www.e-local.gob.mx>

El esquema básico de trabajo que se plantea es el siguiente:

El total de indicadores por diagnosticar y evaluar se presenta en este otro diagrama.

Se considera que esta es una herramienta bastante sencilla de aplicar y útil de seguir en los municipios costarricenses para acercar la dinámica del desarrollo social y económico a la democracia a escala cantonal del país.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFARO, RONALD Y ZELEDÓN, FERNANDO. “Tendencias Electorales Municipales”. En: *Revista Parlamentaria*. Vol. 11. N.º 1. Abril. 2003.
- CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL. *Reglamento Juntas de Salud N.º 6114*. 26 de enero de 2004.
- CASAFRANCO, MARÍA VIRGINIA Y PATIÑO, FERNANDO. “Participación Ciudadana en el Nivel Local en Centroamérica. Tendencias Actuales y Perspectivas”. En: Córdova, Ricardo. (Comp.) *Pasos hacia una Nueva Convivencia: Democracia y Participación en Centroamérica*. FUNDAUNGO-Instituto de Estudios Iberoamericanos. El Salvador. 2001.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. *Desde lo Local*. Secretaría de Gobernación. México. 2000.
- PNUD. *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York. 2004.
- PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN. *Auditoría de la Calidad de la Democracia*. Costa Rica. 2001.
- ROSERO BIXBY, LUIS (EDITOR). *Costa Rica a la luz del Censo del 2000*. Centro Centroamericano de Población (CCP)-Proyecto Estado de la Nación-Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). San José. Costa Rica. 2004.

EL DESAFÍO DEMOCRÁTICO DE UNA CULTURA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN COSTA RICA

EN QUÉ HEMOS AVANZADO Y OTRAS URGENCIAS ...*

JUANY GUZMÁN,
CON LA COLABORACIÓN DE ELBERT DURÁN

1. CONTROL HORIZONTAL, RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA

Si la democracia es el gobierno del, por y para el pueblo, según la aspiración milenaria, toda la institucionalidad democrática, al menos en el deber ser, se espera que contribuya a ese fin. De ahí que el control político, o control del poder, puede afirmarse que es absolutamente estratégico en cualquier sistema político con pretensiones democráticas: a saber, define los mecanismos para que las instituciones no se apropien del poder soberano y sean más bien espacio de ejercicio de este (“control vertical”) e incluso que vigilen a sus pares con el propósito de monitorear su gestión pública en relación con la eficiencia –la utilización de los recursos– y la eficacia –el cumplimiento de los objetivos– para las que fueron creadas (“control horizontal”).

En esta perspectiva, la inclusión en la agenda de los Estados democráticos contemporáneos de la importancia de caracterizar los mecanismos de control político vertical y horizontal como garantes de legitimidad y de construcción democrática como aspiración duradera y de largo pla-

* Este ensayo recaba reflexiones derivadas del proyecto desarrollado por la autora en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, titulado: *Hacia una cultura de rendición de cuentas: nuevos mecanismos de control político en Costa Rica*. El texto base sobre *Medios de Comunicación*, que no es parte de ese proyecto, ha sido preparado por el Lic. Elbert Durán Hidalgo.

zo, ha devenido en una exigencia ineludible. No escapa a la discusión la contradicción que implica la gestión de la democracia, al recurrir a la delegación como una forma posible de operar en la práctica y por qué los mecanismos de control son un requisito fundamental: "...la delegación le crea problemas a la teoría de la democracia, puesto que transforma el autogobierno en el gobierno elegido por un grupo de agentes. Estos agentes pueden ser percibidos como vigilantes, pero, según la frase clásica, ¿quién vigila a los vigilantes? La respuesta corta ... es que los vigilantes o agentes deben rendir cuentas por sus acciones"¹.

Lo anterior supone que la rendición de cuentas, entendida como uno de los factores clave en el control político vertical y horizontal, aporta positivamente en la compleja relación de delegación de poder ciudadano en los gobernantes. En efecto, Keohane directamente implica a la rendición de cuentas en la que llama 'la delegación exitosa': la delegación solo puede ser legítima si los ciudadanos están convencidos de que existen formas de rendición de cuentas institucionalizadas².

No interesa traer aquí la discusión inconclusa en relación con los vocablos; sin embargo, sí debe llamarse la atención que si bien en inglés *accountability* refiere de manera incluyente a control político (mecanismos de control –vertical y horizontal– preventivos o correctivos del abuso del poder); en español, *rendición de cuentas* es utilizado a veces como sinónimo de *accountability* y otras veces como aquellos mecanismos institucionales que refieren principalmente a pedir y rendir cuentas entre las instituciones –horizontal– y de los ciudadanos a las instituciones –vertical–. Esta es la acepción priorizada para este ensayo, aunque los límites entre una y otra sean desdibujados. Asimismo, es importante llamar la atención que los propósitos de este ensayo apuntan a plantear algunas preguntas sobre la rendición de cuentas "horizontal" en Costa Rica. Demás está decir que la rendición de cuentas, como el control político en su conjunto, no es casi nunca solo horizontal o solo vertical, más bien supone hacer énfasis en quién pide cuentas, más que en quién las da o las tiene que dar.

En cualquier caso, en lo que coinciden las diversas acepciones de rendición de cuentas es que esta no es accesoria a la vida democrática; al contrario, parece haber cada vez mayor acuerdo entre los analistas, que la ren-

1 Keohane, Robert O. "Political Accountability". Paper for Conference on Delegation to International Organizations. Park City. May, 2002. Utah. In website: faculty.wm.edu/mjtier/keohane.pdf

2 Ob.cit.

dición de cuentas apunta nada menos que a determinar la viabilidad de la democracia a largo plazo. Ello es especialmente cierto para América Latina. Al respecto, Mainwaring resalta que uno de los retos emergentes más importantes para mejorar la calidad de las democracias es la construcción de mecanismos de rendición de cuentas más eficaces. En gran parte de la región prevalece una extendida percepción de que los funcionarios de gobierno no están suficientemente sujetos al control rutinario de las agencias supervisoras. La corrupción, la falta de supervisión, la impunidad de los actores estatales, y el uso impropio de los recursos públicos, continúan siendo problemas de gran importancia en la mayoría de los países de la región. De ahí que enfrentar estos problemas es fundamental para restaurar y profundizar la legitimidad democrática³.

La gravedad de estos problemas en las democracias latinoamericanas y en la de Costa Rica en particular, que es la que nos ocupa, nos llaman la atención sobre la responsabilidad política que implica pedir cuentas, como un ejercicio para fortalecer la vida democrática. No puede obviarse que incluso los mecanismos de petición –rendición de cuentas, pueden esconder intereses de grupos específicos que lesionan la confianza y no apuntan a la búsqueda de soluciones conjuntas para el fortalecimiento democrático. En esta perspectiva, Mark Philp llama la atención, como ejemplo, de que en las campañas contra la corrupción hay necesidad de ser absolutamente claros de si la conducta de individuos específicos ha sido puesta en cuestión o si el foco está en la forma general en la cual se administra la actividad pública. En el último caso, aunque pueda también haber individuos corruptos, a menudo se está tratando con una práctica sistemática con sustento en la cultura política. Pero al tratar estas prácticas como corrupción, podemos estar invirtiendo lo que en realidad es un argumento a favor de un gobierno más eficiente y efectivo, en una campaña cuyo lenguaje desmoraliza y deslegitima a todo el servicio público⁴.

De ahí que los procesos de institucionalización de los mecanismos de rendición de cuentas sean tan importantes para garantizar que la rendición de cuentas no sea utilizada para otros propósitos que no sean el fortalecimiento de la democracia.

3 Mainwaring, Scott. "Introduction". In. Mainwaring, Scott and Christopher Welna (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. New York. Oxford University Press. 2003 pp. 3-4.

4 Philp, Mark. "Access, Accountability and Authority: Corruption and the Democratic Process". Paper for 50 Annual Conference Political Studies Association, U.K. Website: psa.ac.uk/cps/2000.

En esta perspectiva, la ‘rendición de cuentas horizontal’ es así una interacción legalmente fundada y activada entre agencias estatales en vista de acciones u omisiones presumiblemente ilegales (transgresión o corrupción). La rendición de cuentas es, por lo tanto, un pequeño subconjunto de las múltiples interacciones que las agencias estatales emprenden entre sí. La importancia de la rendición de cuentas consiste no sólo de las acciones que genera, sino también de las que previene o disuade. Inversamente, si las responsabilidades de rendición de cuentas existen en la letra de ley, pero las agencias respectivas son neutralizadas por poderes superiores, la consecuencia no solo será facilitar transgresiones o corrupción de estos poderes, sino también el descrédito de las agencias de petición-rendición de cuentas; esto conlleva un costo altísimo para el régimen democrático. A ello se une que la rendición de cuentas no se extiende solamente a los funcionarios nacionales electos; incluye a funcionarios electos subnacionales y a miembros no electos de las burocracias estatales, nacionales y subnacionales⁵.

En resumen, la rendición de cuentas horizontal refiere a las capacidades de las instituciones de los poderes del Estado de pedirse cuentas entre sí, de estar obligadas a darlas y de que lo que derive de ello tenga consecuencias en la gestión de la democracia misma. En este sentido, es que se hace necesario identificar los principales espacios de “petición-rendición de cuentas” en la democracia costarricense.

Finalmente, en la era del conocimiento, la electrónica y la imagen, el papel de los medios de comunicación masivos es indiscutible y probablemente no lo suficientemente estudiado como “poder de facto” en la petición-rendición de cuentas de las democracias contemporáneas. No está exenta de polémica la complejidad de intereses que se tejen alrededor de los medios de comunicación. En efecto, de una parte, pueden constituirse en amplificadores del poder cuestionador de la denuncia ciudadana (‘control vertical mediado’, nunca mejor dicho) y, al elevar el riesgo de sanción reputacional o formal para los funcionarios cuestionados y para los que están obligados a pedir cuentas, juegan un papel determinante para la activación de los mecanismos formales de rendición de cuentas que tiene el Estado. En muchos de estos casos, la contribución de los medios al fortalecimiento de la democracia es difícil de medir⁶.

5 ‘Accountability Horizontal (AH)’, como la llama O’Donnell, Guillermo. “Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. En Mainwaring and Welna. Ob cit. 2003

6 Smulovitz, Catalina and Enrique Peruzzotti. *Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship*. Universidad Torcuato Di Tella. University of Notre Dame. May, 2000.

Sin embargo, está también la faceta de los *media* como filtros de los asuntos por divulgar. La capacidad de difusión de informaciones, les hace escoger las que difunden y las que no. Y en el ejercicio de tal poder discriminador, tampoco debe olvidarse que los medios cumplen la función dual de empresas que buscan maximizar sus utilidades y ejercer asimismo una función social. De manera que el poder de los medios no es ajeno a los diversos intereses económicos y políticos de la sociedad en que se insertan⁷. Y al ejercer ese poder a la hora de difundir denuncias, provenientes de la ciudadanía o más aún de su propia investigación periodística, los medios actúan como un actor más con sus propias estrategias y sus propias agendas: posicionan la noticia en un momento y lugar determinado, le imprimen, según su criterio, el grado de titularidad, seguimiento o importancia en la vida nacional. En fin, que si se trata de observar la compleja red de mecanismos de rendición de cuentas en las democracias actuales, los medios de comunicación constituyen un punto de referencia necesario para dar cuenta del papel que han desempeñado en particular en Costa Rica.

2. QUIÉNES PIDEN CUENTAS EN COSTA RICA?: EL ESCENARIO INSTITUCIONAL Y LOS MECANISMOS DE CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En Costa Rica, al igual que muchas de las democracias contemporáneas, el auge de los más diversos mecanismos de rendición de cuentas, ha coincidido con el que podríamos llamar el “repliegue del Estado” y la salida de este de diversos compromisos ligados desde la asignación de tarifas a servicios públicos, hasta la definición de precios subsidiados para productores internos, pasando por el suministro directo de ciertos bienes y servicios. Esto quiere decir que, tal y como nos referimos hoy a los mecanismos de rendición de cuentas, su enorme vigencia no puede ser vista de manera ajena a los procesos de desregulación y privatización que se suceden como resultado de las propuestas de ajuste estructural y reforma del Estado que estuvieron tan en boga en la década de 1980 y la primera mitad de la de los 90 del siglo pasado.

7 Monge Guillermo. *Sobre la noción de rendición de cuentas en las democracias occidentales*. Proyecto Final de Graduación Maestría en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. Julio, 2004

No obstante lo anterior, no puede tampoco obviarse que, como indicó más arriba, la rendición de cuentas está en la base de cualquier sistema político democrático, a fin de garantizar que la delegación del poder no se traduzca en “cesión” del poder soberano de la ciudadanía en los Estados democráticos, así como en garante de legitimidad y confianza en las instituciones que administran y están dedicadas a la gestión de la democracia.

De ahí que las instituciones más importantes en la rendición de cuentas horizontal, a la que nos referimos aquí, si bien son muy diversas y tienen también diferentes ámbitos de acción y por supuesto de estatus jurídico para desarrollar su labor, apuntan, en términos generales, a pedir cuentas a sus pares sobre su correspondencia con:

- a. la Constitución Política vigente como pacto nacional que reconoce los principales derechos y obligaciones de quienes conforman ese Estado, ejercida principalmente por la institución de reciente creación en el Estado democrático de derecho, como lo es la jurisdicción constitucional. En Costa Rica, la Sala Constitucional, aunque parte del Poder Judicial tiene la máxima potestad para interpretar la Constitución vigente (de 1949 con reformas) y por tanto, juzgar sobre los vicios o roces con la letra y el espíritu de la Constitución.
- b. el uso y destino de la hacienda pública, como propiedad y resultado de las y los habitantes que han aportado para la gestión de los bienes y servicios públicos. Los tribunales de cuentas, como se les llaman en otros países, se reconocen desde su nombre por sus objetivos. En Costa Rica, la Contraloría General de la República (CGR) ejerce, como máxima autoridad, la petición de cuentas respecto de la hacienda pública que se encargan de gastar los diversos entes de la institucionalidad estatal.
- c. el ejercicio de la función pública en tanto ‘representación’ de los intereses de las y los ciudadanos a quienes se debe. Desde la división originaria de poderes del Estado propuesta por Montesquieu, al Poder Legislativo le corresponde de manera particular la vigilancia de la función pública y en particular del Poder Ejecutivo: el control político, para simplificar, se pensó originalmente en el Poder Legislativo y en particular en los congresos o parlamentos, como espacios por excelencia de representación de la diversidad de

los habitantes que conforman un Estado. De manera que su tarea de vigilar que la gestión pública represente eficazmente a la ciudadanía es una responsabilidad ineludible e intrínseca como Primer Poder del Estado. En mucho, las comisiones especiales de investigación creadas por la Asamblea Legislativa en Costa Rica tratan “de dar la cara” respecto de este importante cometido. También están presentes comisiones permanentes como la de control del ingreso y el gasto público. Pero sí puede afirmarse que su desarrollo ha tenido resultados desiguales.

Por su parte, el *ombudsman*, ha sido la figura que ejemplifica como pocas la idea de que desde la misma institucionalidad democrática deben fortalecerse espacios de vigilancia entre las instituciones, de monitoreo de sus funciones, de cumplimiento de los objetivos y responsabilidades asumidas como instancias al servicio de los ciudadanos. La Defensoría de los Habitantes de la República –en Costa Rica, al igual que la Contraloría, órgano adscrito a la Asamblea Legislativa– es para la democracia costarricense ese espacio que adquiere nombre institucional (no defensor del pueblo, como en la mayoría de los países), para que, sin renunciar a la riqueza de la magistratura de influencia, y por ende el sello personal del o la titular de despacho, llama la atención sobre una institución que se dedica a pedir cuentas a las demás instituciones públicas sobre su función, como resultado de las consultas y denuncias de los habitantes, o como parte de su quehacer en investigaciones de oficio.

Desde allí se derivan, como se dijo antes, una diversidad de instituciones que piden cuentas a sus pares sobre los más diversos servicios que se brindan en los Estados democráticos y los compromisos adquiridos en el reconocimiento efectivo de los derechos protegidos en los tratados internacionales ratificados en el país, la Constitución y las leyes. En efecto, las exigencias de planes anuales operativos y la rendición de cuentas respecto de satisfacción de compromisos explícitos como ocurre con el Ministerio de Planificación y en particular con el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) y la proliferación de Tribunales Administrativos, como el Tribunal Ambiental (TAA) o instancias como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP); así como el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU, en relación con la perspectiva inclusiva de género en las políticas públicas), el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE, en relación con la perspectiva inclusiva de la condición de discapacidad en las políticas públicas), o el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE en relación

con funcionamiento de partidos y procesos electorales) para citar sólo algunos; muestra cómo los mecanismos de rendición de cuentas transversan el sistema institucional con miras a la vigilancia y el monitoreo permanente que las mismas instituciones deben tener sobre sí mismas, a fin de no perder el norte de su compromiso con la aspiración democrática.

Más aún, ello muestra por lo tanto no solamente la complejidad para conocer los múltiples factores que intervienen para medir el “grado de éxito” en la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas, sino, también, en las dificultades que ello conlleva para avanzar como conjunto, como sistema institucional en la misma dirección. Esto es, la construcción de la que podríamos llamar una “cultura de rendición de cuentas” como incentivo a las instituciones para su desarrollo por medio de asignación de recursos, apoyos en la formación de capacidades y estudios de posgrado para los funcionarios, entre otros; y no que sea percibida como mecanismo sancionatorio que deviene en el efecto precisamente contrario al esperado: tortuismo y obstaculización, ineficiencia e ineficacia que incrementa los grados de desconfianza y lesiona la legitimidad en el sistema democrático que es precisamente lo que se propone la rendición de cuentas.

En este contexto, es que es importante reconocer los límites y alcances de la rendición de cuentas horizontal en Costa Rica, desde la labor de algunas de sus principales instancias, como experiencias y lecciones en el futuro:

3. DE LA PETICIÓN A LA RENDICIÓN DE CUENTAS: LÍMITES Y ALCANCES DEL CONTROL HORIZONTAL EN COSTA RICA

3.1. La Sala Constitucional

En 1989 se crea la Sala Constitucional en nuestro país, mediante reforma de los artículos 10 y 48 de la Constitución Política. En ellos se resumen las atribuciones que se le conceden a la llamada Sala IV:

Artículo 10: Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley.

Artículo 48: Toda persona tiene derecho al recurso de hábeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10.

Al lado de estas reformas constitucionales fue promulgada la Ley de la Jurisdicción Constitucional, Ley N.º 7135 de 11 de octubre de 1989, reformada por Ley N.º 7209 de 7 de noviembre de 1990, que provee el marco jurídico de trabajo de la llamada Sala IV⁸.

La misión fundamental de la Sala IV es garantizar la supremacía de las normas, principios constitucionales y del Derecho Internacional vigentes, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagradas en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica. Cuando la Sala Constitucional se enfrenta con un caso concreto de violación de los derechos fundamentales, su principal función es de fiscalización superior para hacer que las normas, preceptos y valores constitucionales se cumplan adecuadamente; funciona como un órgano encargado de garantizar la adecuada aplicación de las normas constitucionales.⁹

De ahí que el posicionamiento de la Sala Constitucional en el sistema político costarricense, podemos decir que significó un “remezón” de todo el sistema institucional así como sus pesos y contrapesos. En efecto, la creación de la Sala Constitucional, probablemente la innovación más importante en el sistema político costarricense de los últimos años, se convierte en el actor relevante que le imprime una nueva dinámica al conjunto de las instituciones democráticas, y de manera particular a la gestión parlamentaria.

8 Asamblea Legislativa. Reforma Constitucional. Ley N.º 7128 del 18 de agosto de 1989. Ley orgánica de la jurisdicción constitucional, N.º 7135, EDITEC, Costa Rica, 1997. Con la Ley de Jurisdicción Constitucional y las mismas sentencias de la Sala se ha ido perfilando el rol central de la Sala de garantizar el libre ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente.

9 Fallas Vega, Elena; “La Sala Constitucional: su naturaleza en el ejercicio de sus competencias en las acciones y el recurso de amparo”. En: Asamblea Legislativa: *Revista Parlamentaria*: Sala Constitucional ¿Defensora de la Constitución u obstáculo para el Desarrollo? N.º 3, diciembre 1995, pág. 85.

Según Muñoz, “... desde una perspectiva histórica, la creación de la Sala Constitucional refuerza las potestades judiciales frente a la política; constituye la expresión de madurez jurisdiccional ante los ímpetus partidarios y representativos; armoniza los excesos de las mayorías con los derechos y las manifestaciones de las minorías; interpreta los valores fundamentales de la Constitución; determina las bases del Estado de Derecho y cumple con una función moderadora”.¹⁰

Es importante destacar el hecho de que los controles de la Sala IV sobre la actividad del Parlamento marcan un cambio sustantivo en las relaciones entre los poderes y los órganos constitucionales. En particular, las relaciones Sala Constitucional-Asamblea Legislativa están definidas por:

- a. preceptivamente, la Asamblea tiene que consultar determinadas materias;
- b. facultativamente lo hace en otros proyectos por iniciativa de por lo menos diez diputados;
- c. la opinión consultiva de la Sala Constitucional es de acatamiento obligatorio en lo concerniente a trámites;
- d. la Sala garantiza la supremacía de las normas y de los principios constitucionales, así como las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución;
- e. la Sala examina si el contenido de la Ley es razonable y proporcional;
- f. la Sala confronta la Ley con el Reglamento de la Asamblea Legislativa y con los tratados internacionales;
- g. la Sala controla la constitucionalidad del contenido y de los procedimientos de ley; y
- h. la Sala determina si la enmienda incorporada a un proyecto es ajena al objeto del proyecto, ya que si se refiere a otra materia deviene consecuentemente en inconstitucional¹¹.

En lo que refiere a la Asamblea Legislativa, hay que llamar la atención de que la Sala Constitucional tiene la potestad de controlar el contenido y procedimiento de la ley. En particular, la consulta de constitucionalidad ha

¹⁰ Hugo Alfonso Muñoz (1994 :70).

¹¹ Hugo Alfonso Muñoz (1994: 38-39). Véase también Urcuyo (1995 :39-40) y Álvarez (1995: 26-32).

limitado la potestad legislativa del Parlamento. Al respecto, se ha señalado que, "...partiendo de la premisa de que la primordial función de la Sala Constitucional es velar por el cumplimiento de la aplicación de todos los preceptos constitucionales, se concluye que, como parte fundamental de esa defensa y de la exigencia de aplicación de los preceptos constitucionales, la Sala debe analizar aspectos propios de los otros Poderes del Estado... por ello, en algunos de sus fallos la Sala analiza las potestades propias del Poder Legislativo y los límites a los cuales este debe someterse"¹².

No obstante esta opinión tan positiva, la gestión de la Sala IV también ha generado reacciones adversas por parte de diferentes actores institucionales e individuales del sistema político costarricense. En términos generales, las críticas se centran en el peligro que entraña que la Sala Constitucional se apropie de la soberanía que, en democracia, el pueblo delega en el Poder Legislativo o en el poder constituyente cuando se crea un nuevo contrato social o, bien, cuando el mismo Poder Legislativo se configura como tal por medio de reformas parciales a la Carta Fundamental.

El principio de la jurisdicción constitucional refiere precisamente a la potestad de interpretar auténticamente la Constitución Política. Aun valorando el papel de la jurisdicción constitucional en su conjunto, los críticos del papel de la Sala IV en Costa Rica, apuntan al riesgo de que las sentencias de la Sala IV no solo interpreten el texto constitucional, sino que en determinados momentos puedan incluso usurpar el papel del legislador. En otras palabras, la Sala IV podría convertirse en la práctica en un "poder legislativo paralelo" que socave más que fortalezca, la solidez del sistema democrático.

El ejemplo reciente más llamativo es sin duda el referido a la reelección presidencial en Costa Rica, la cual fue proscrita mediante una reforma constitucional en 1969. En ese año, la Asamblea Legislativa modificó el texto de la Constitución de 1949 que permitía la reelección presidencial alterna, decisión que fue ratificada por la Asamblea Legislativa en el año 2000 al rechazar una nueva propuesta de reforma constitucional que habría modificado por segunda vez, el texto constitucional.

En una primera consulta cursada a la Sala IV por dos ciudadanos referente a la constitucionalidad de la reforma de 1969, esta fue dada sin lugar, mientras que una segunda consulta –mediada por cambios en la integración de la Sala, por muerte y jubilación de los magistrados– la consul-

12 Antonio Álvarez Desanti (1995: 18).

ta fue acogida y con ello se abrió la posibilidad de la reelección presidencial. La precandidatura de Óscar Arias Sánchez para las elecciones del 2006, es más que simbólico del resultado del voto de la Sala Constitucional. El reconocimiento por parte de la Sala IV de la inconstitucionalidad de la reforma de 1969 fue considerado en un momento como un “golpe de Estado técnico” que se constituyó en punto de inflexión respecto de las relaciones entre poderes del Estado y el “quién pide cuentas” en este país.

Estas críticas, sin embargo, son refutadas por algunos especialistas. Urcuyo considera que “...detrás de la inconformidad con la Sala se esconde una dificultad de adaptarse a un proceso de perfeccionamiento del régimen democrático. La administración no es gobierno sin límites: la facultad de legislar también debe tener sus límites. El buen gobierno, la gobernabilidad democrática, es una gobernabilidad moderada y limitada, ante todo por la Constitución. Las dictaduras pueden ser eficaces y eficientes, pero sus leyes son la arbitrariedad y el autoritarismo. La introducción de la justicia constitucional moderna, ha perfeccionado nuestro sistema político al establecer límites a los poderes y al equilibrio entre ellos”¹³.

En cualquier caso, el debate está servido. Las consultas preceptivas y sobre todo las facultativas respecto de los proyectos de ley por parte de la Asamblea a la Sala Constitucional, han servido como medio para la obstrucción y bloqueo legislativo por parte de algunas fracciones parlamentarias, que ven en este mecanismo oportunidades para retardar la votación de estos, acentuando así la percepción ciudadana de inoperancia e incapacidad de la Asamblea Legislativa, para ser la que, como grupo colegiado, diseña el rumbo del país y en particular pide cuentas a los funcionarios y las instituciones sobre las responsabilidades asumidas.

Por lo demás, los peligros de superposición sobre el conjunto del sistema político pueden ser objeto de debate, pues no refieren solamente en casos concretos a la Asamblea Legislativa, sino, también, en relación con el Tribunal Supremo de Elecciones, el cual tiene potestad constitucional en materia electoral en este país. No obstante lo anterior, ha sido posible observar cómo es la Sala Constitucional la que define aspectos como las características de los debates electorales (elecciones 1998), que en principio son potestad del TSE. No se trata, por supuesto, de juzgar el papel de la Sala Constitucional sin tomar en cuenta la responsabilidad de los otros entes y actores institucionales. Tal pareciera que si nadie pide cuentas, la Sala asu-

13 Constantino Urcuyo (1995 : 38-39).

me como recargo esa labor, aunque no sea de su competencia. La pregunta es si ello fortalece la democracia, o la afecta negativamente.

3.2. La Defensoría de los Habitantes

Creada mediante la Ley N.º 7319 del 17 de noviembre de 1992, se le asigna el mandato legal de proteger los derechos e intereses de los habitantes y velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Con este cometido, la Defensoría abre sus puertas al público el 1 de octubre de 1993.

Es importante destacar que las resoluciones de la Defensoría se basan en el ejercicio de una *magistratura de influencia*, entendiendo esta como una posición social y jurídicamente legitimada para controlar el ejercicio del poder público, lo cual implica que su autoridad emana de la fuerza moral que caracteriza su accionar.

Este aspecto, ligado a la confianza que la opinión pública le ha depositado y la certeza de que las investigaciones se realizan en forma responsable y objetiva, genera que sus resoluciones estén impregnadas de una autoridad moral difícil de evadir. En este sentido, Esquivel y Guzmán exponen que¹⁴:

- La emisión de una recomendación genera, de manera automática e inmediata, la obligación de la institución o del funcionario al que se dirige de presentar un informe de cumplimiento. Ello no implica, por supuesto, la obligación del órgano de que se trate de acatar la recomendación, pero sí la de informar a la Defensoría sobre la posición que asumirá en relación con su contenido. Ello, en virtud de que la ley prevé que el “no acatamiento injustificado de las recomendaciones de la Defensoría” serán objeto de una amonestación para el funcionario que las incumpla o de una recomendación de suspensión o despido en caso de incumplimiento reiterado.
- En caso de que el órgano de la Administración Pública decida acatar la recomendación, esta tiene por efecto constituirse en el motivo del acto administrativo que aquel adopte para corregir la actuación o sol-

14 Véase Esquivel Faerron, Max y Guzmán León, Juany. “El Trato Ciudadano en Costa Rica: apuntes sobre la vivencia cotidiana de la Democracia”, *Investigación temática para la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, Proyecto Estado de la Nación*. Costa Rica, 1999, pá g 28.

ventar la omisión que señaló la Defensoría en su informe. En ese sentido, la Sala Constitucional ha indicado en su voto N.º 5994-96 que “ese tipo de recomendaciones del Defensor de los Habitantes, en el mejor de los supuestos, tendría la virtud de iniciar un procedimiento administrativo formal, tendiente a reparar la lesión al ordenamiento jurídico”. Es decir, las recomendaciones tienen el efecto de activar los mecanismos de autotutela de la Administración Pública.

En este sentido, cabe recordar que la Defensoría tiene a su disposición otra serie de mecanismos para enfrentar el incumplimiento injustificado de sus actuaciones, entre los que se puede mencionar la posibilidad de plantear acciones y recursos administrativos, solicitar acciones disciplinarias en contra del funcionario que decida no acatar las recomendaciones sin justificación alguna y la denuncia ante el plenario legislativo a las instituciones y/o funcionarios que violen los derechos o intereses de los habitantes.

No obstante, ello no debe subestimar que el carácter vinculante o no de las resoluciones de la institución, ha sido motivo de amplio debate. La forma como se ha enfrentado este asunto de fondo ha sido, por así decirlo, respondiendo a la urgencia. En efecto, ante la necesidad de que la Defensoría funcione como un mecanismo de control que garantice la resolución ágil y oportuna de los conflictos que surjan entre los habitantes y el Estado, la magistratura de influencia se ha convertido en un medio eficiente para el cumplimiento de estas recomendaciones y ha demostrado ser un elemento novedoso, pero a la vez efectivo, para reclamar la responsabilidad de las instituciones y funcionarios públicos. Además, debemos considerar que, aunque las recomendaciones de la Defensoría no son vinculantes, la ley sí lo es, por lo que difícilmente podrían los órganos del sector público –mediante un debido control de la legalidad (que en principio compete a la Procuraduría General de la República– abstenerse de cumplir las recomendaciones cuando estas se constituyen en simples recordatorios de deberes legales y cuál es, según la normativa aplicable, la actuación correcta en el caso concreto.

Ello a su vez remite al problema compartido por las diversas instancias de rendición de cuentas; a saber, los límites que tienen para el ejercicio de su función, las duplicidades con sus pares y los recelos a los que estos procesos no están ajenos. En efecto, en diversas oportunidades los tiempos para una investigación coinciden entre las mismas instituciones. ¿Quién entonces debe perder cuentas? Cómo establecer una red que potencie la rendición de cuentas efectiva y no construya una telaraña, ideal pa-

ra quienes quieren evadir las responsabilidades? Cómo unificar mecanismos de vigilancia y petición de cuentas, a fin de no entorpecer la gestión pública, sino contribuir con las exigencias de eficiencia y eficacia más demandadas hoy que nunca?

3.3. La Contraloría General de la República

La responsabilidad clave de la Contraloría en establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas, deviene en urgente en nuestro país, toda vez que la coyuntura de crisis que este está viviendo, en el que las más altas autoridades se han visto salpicadas de acusaciones de corrupción, incluyendo expresidentes de la República y titulares de las instituciones autónomas no solo más grandes, sino más reconocidas del país, como son la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y el Instituto Costarricense del Electricidad (ICE), demanda, hoy más que siempre, una Contraloría fuerte, en coordinación y soporte de las auditorías internas de las instituciones, labor de coordinación interinstitucional, y procesos de formación, alerta temprana, detección y control de la hacienda pública. Los avances de la Contraloría General de la República en el período 1996-2004 dan cuenta de que es preciso avanzar en esta dirección, pero es claro que ha sido absolutamente insuficiente para la rendición de cuentas que debe exigir de la función pública, personas e instituciones y que hay que seguir trabajando en ello y definir nuevas estrategias.

No obstante es claro que las dificultades para la consecución de estos objetivos apremiantes, no son fáciles de soslayar. En la base del problema se encuentra la perspectiva inmediatista y ausente de planificación y seguimiento que impide dentro y entre las instituciones definir prioridades, objetivos y metas que sean susceptibles de control y evaluación. No cabe duda de que ello coincide con una carga negativa que se atribuye a los términos de evaluación y control, vinculados más bien a sanción y castigo que a eficiencia, eficacia y responsabilidad política. Estos elementos impiden avanzar con fuerza en mecanismos efectivos de control inter-institucional que impiden no solamente a la Contraloría, sino a las demás instancias de rendición de cuentas actuar con la presteza que exigen las circunstancias. En esta perspectiva, la misma Contraloría General de la República ha llamado la atención sobre al menos cuatro aspectos directamente relacionados entre sí:

(1)... *el poco interés de las Administración para implantar soluciones sostenibles que coadyuven a establecer y fortalecer los sistemas de control interno en los distintos entes y órganos del Sector Público costarricense, puesto que los actuales sistemas adolecen de debilidades que demandan una atención oportuna, por lo que en no pocos casos desembocan, entre otras cosas, en un mal servicio a los usuarios y en lesiones al patrimonio público.* (2) ...*la problemática en torno a la función de auditoría interna, la cual se ha manifestado primordialmente en la escasa asignación de recursos y en el deficiente apoyo que ha recibido.* (3)...*no se ha existido ni se ha propiciado en nuestro medio una cultura donde exija rendir cuentas, ni se han puesto en práctica parámetros idóneos que permitan evaluar seriamente los resultados de la gestión administrativa, y mucho menos se ha definido una sanción para quienes realizan una desacertada labor pública.* (4)... *los cambios y ajustes que realiza el Estado, en respuesta a los nuevos y constantes retos que surgen de una sociedad cada vez más compleja, plantean la necesidad de actualizar y fortalecer los mecanismos de control y fiscalización de la Hacienda pública*¹⁵.

Todas estas preguntas que se encuentran en la base de las dificultades, pero también de las oportunidades para avanzar *hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, encuentran también un lente desde el que se las mira, se las posiciona y entran en la agenda con prioridad diversa según los intereses de los medios de comunicación masiva como poder *de facto* en la rendición de cuentas de las sociedades democráticas. De ahí la importancia de conocer estos “nuevos actores”.

4. LOS “NUEVOS” ACTORES DEL CONTROL Y LA EXIGENCIA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS: EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN COSTA RICA¹⁶.

Los medios de comunicación siempre han sido actores relevantes en la vida política, social y cultural de Costa Rica. En algunas épocas, periódicos nacionales llegaron a ser tan críticos de los gobiernos de turno que,

¹⁶ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2000. San José, abril del 2001. pág. 3.

¹⁶ Este apartado ha sido elaborado por Elbert Durán Hidalgo. San José, noviembre de 2004

en ausencia de fuerzas políticas que hicieran el balance, se perfilaron, *de facto*, como la verdadera oposición a los sectores en ejercicio del poder. Ese fue el caso del periódico *El Diario de Costa Rica* durante los gobiernos del Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia (40-44) y Teodoro Picado (44-48) y de *La Nación* durante los gobiernos de José Figueres (70-74) y Daniel Oduber (74-78).

Históricamente, y en años recientes también, varios de nuestros gobernantes se abrieron paso al poder desde las páginas de periódicos propios o de allegados, o más cerca en el tiempo, desde programas de opinión en la radio o la televisión. Los casos más recientes son los del expresidente Otilio Ulate (1953-1958) y el del actual mandatario, don Abel Pacheco (2002-2006).

La vinculación entre medios de comunicación y poder político no ha sido un tema de fondo de la discusión sobre sus recíprocas influencias. Un repaso de la bibliografía nacional y de las tesis de investigación universitarias podrían resultar más que reveladoras de cómo ni los políticos ni los periodistas profundizan sobre el tema. Es una especie de asunto tabú al que unos y otros le rehúyen. Tal y como lo plantea la investigadora colombiana Ana María Miralles en su obra *Periodismo, opinión pública y agenda ciudadana*, "...hemos tenido una especie de complejo histórico al querer mantener en la oscuridad la dimensión política que en el pasado tuvieron los periódicos". Debemos agregar que, por las evidencias, también hoy deberíamos ocuparnos de esa dimensión.

Es posible, siguiendo a Miralles, que "la no muy lejana partidización de los periódicos y posteriormente del conjunto de los medios de comunicación por la vía de las grandes familias que han sido tradicionalmente sus dueñas haya incidido en la deliberada opacidad que se le ha dado a ese aspecto. Pero negar esa parte de la historia ha contribuido a un tiempo a reforzar el objetivismo con todo su potencial ideológico y ha debilitado la reflexión sobre las relaciones de fondo entre política y periodismo, que deberían ser más visibles y objeto de permanente discusión pública".

Por otra parte, el fenómeno mediático, fuertemente apuntalado con la dinámica penetración de la televisión en las últimas décadas, ha hecho común que se confundan credibilidad y confianza con popularidad. Diversos estudios de opinión han revelado que ante un listado de figuras públicas la gente suele ver con más confianza y credibilidad a una presentadora de noticias que a un ministro de Estado, por ejemplo. Indicios como ese, fuertemente destacados por los propios medios cada vez que se producen y en beneficio directo de su prestigio con explícito y calculado in-

terés, deben ser incorporados en un análisis más completo de cómo se busca influir en las percepciones ciudadanas. En especial, si estas son abordadas en una perspectiva crítica de los valores que transmite la educación y los productos culturales que están recibiendo los consumidores de medios de comunicación.

Recordemos que los medios de comunicación son también industrias que compiten en un mercado. Su acción es dual: prestan un servicio y lucran a un tiempo. El negocio de los medios de comunicación en general y de la prensa en particular se asienta sobre la capacidad de explotar, en parte para lucrar, como hemos dicho, y en parte para persuadir a la gente, de una materia prima compleja y muy delicada: la información, el conocimiento, y en un sentido más amplio, los valores de la cultura.

El debate sobre la necesaria refundación democrática de los partidos políticos –un asunto medular de la realidad nacional de hoy– pasa, como ocurrió en los Estados Unidos en los años ochentas, por un debilitamiento dramático de lo público, “pasa por el descrédito de lo político y de la política que se volvió rutinario en los medios de comunicación, lo cual, unido, claro está, a la propia crisis de representatividad política, ha erosionado espacios clásicos de construcción de opinión pública. La prensa escrita, por ejemplo, se ha dedicado en años recientes a perseguir sistemáticamente la corrupción como una manera de no quedarse atrás frente a las luces de Bengala de la televisión e Internet (Ramone, 2001, citado por Miralles).

Para los efectos de este breve análisis, conviene dibujar algunos perfiles de los medios de comunicación más influyentes en la capacidad de informar y formar opiniones entre los costarricenses:

- a. Prácticamente desde su fundación, en 1946, el periódico *La Nación* ha sido el medio de prensa más influyente del país. Ideológicamente ubicado en el centro-derecha, desde sus páginas editoriales y de información desempeñó siempre un papel militante durante la guerra Fría. Su conservadurismo lo hizo mantener distancias y hasta combatir férreamente a los gobiernos socialdemócratas del partido Liberación Nacional a lo largo de los últimos cincuenta años. Es el diario de referencia de las clases media y alta y de las personas con los mayores niveles de escolaridad del país.

El Grupo Nación es uno de los más poderosos conglomerados empresariales del país, en el que la actividad periodística y de información no lo es todo aunque indudablemente es su bandera más visible. Posee medios de comunicación en Costa Rica y en Centroamérica.

Localmente, posee dos diarios, un semanario financiero, tres emisoras de radio, la planta de impresión más grande y moderna de América Central y participa en el negocio periodístico en forma directa en Guatemala y Panamá. Nominalmente, su capital accionario es muy abierto, pero, en realidad, sigue regido por el mismo grupo familiar que le dio origen: antes Jiménez de la Guardia, ahora Jiménez Borbón y herederos. Posee vínculos muy fuertes con sectores industriales y financieros cuyas ramificaciones se extienden a una enorme diversidad de actividades empresariales, entre ellos la única cervecera que opera en el país, agroindustrias, negocios inmobiliarios, hotelería de playa y producción y distribución de bebidas refrescantes y agua embotellada.

Más que una empresa periodística sofisticada y moderna, *La Nación* constituye hoy un paradigma de la prensa costarricense pues ha logrado desarrollar una especie de escuela propia. Muchos periodistas que iniciaron su ejercicio profesional en este diario dirigen hoy otros medios de comunicación locales. Además, ha ejercido un gran liderazgo en luchas como las reformas legales para garantizar las libertades de expresión y prensa y particularmente contra la corrupción política en el Estado. Goza hoy de gran credibilidad y prestigio.

En prensa escrita otro grupo empresarial, aunque de menor tamaño, es el Grupo Extra, propiedad de su director y gerente William Gómez. Publica desde hace 25 años un diario dirigido a las clases populares, de menores niveles educativos pero masivo. A este grupo pertenece el periódico decano de la prensa nacional, el diario *La Prensa Libre*, con un siglo de existencia; es de poca circulación y se concentra en población de niveles medios bajos y de edad adulta mayor en las zonas metropolitanas del Valle Central. En sostenida expansión y crecimiento en los últimos años, este grupo posee una emisora de radio y un canal de televisión en UHF, ambos con fuerte presencia de espacios informativos y de noticias.

- b. En radio el Grupo Monumental es el más influyente. Desde principios del presente año consiguió incorporar entre sus socios capitalistas a uno de los grupos financieros más reconocidos del país, el Grupo Sama, operación en la cual destaca la participación de compañías inversionistas como las del grupo de los hermanos Arias Sánchez, uno de ellos, don Óscar Arias, expresidente de la

República. Poco después de esa capitalización, el renovado Grupo Monumental absorbió a la tradicional Radio Reloj, una de las más antiguas y emblemáticas del país, con lo que se aseguró el predominio en el rango de emisoras de noticias y opinión, tal y como lo constata la última encuesta de la Cámara Nacional de Radio (CANARA). Tanto Noticias Monumental como Radioperiódicos Reloj están a cargo de la periodista Amelia Rueda. En el segmento de opinión, además de Reloj y Monumental, destaca la participación de otras radioemisoras como Columbia, Eco, Nacional y Universidad de Costa Rica.

Conviene agregar aquí que en el medio radiofónico nacional existe, además, variedad de programas de humor o de sátira política que se ocupan de temas de la actualidad nacional; aunque esos programas aseguran poseer altos índices de sintonía, carecen de credibilidad.

- c. En televisión, la adjudicación de frecuencia más antigua del país es la del Canal 7. Otorgada al empresario, ya fallecido, René Picado y dos socios más, pasó después en su totalidad a la familia Picado Cozza. Tiene uno de los noticiarios más tradicionales de la televisión nacional. Sus actuales directores, Pilar Cisneros e Ignacio Santos, iniciaron y forjaron gran parte de sus carreras profesionales en el diario *La Nación*. Por su estilo y por otros espacios de variedad que producen, tanto el noticiario como el canal pujan por mantenerse como la televisora de referencia de las clases medias y altas. No obstante, en los últimos años, *Telenoticias* perdió la hegemonía de la que disfrutó por cerca de 20 años.

En televisión, la competencia ha llegado a ser de igual a igual, en especial en el campo de las noticias, con la instalación de Repretel, concesionaria de los canales 6, 4 y 11. En el canal 6 (líder del grupo) se transmite el noticiario *Noticias Repretel*, bajo la dirección de Roxana Zúñiga, quien también forjó su carrera profesional en el diario *La Nación*. Este grupo de televisoras pertenece al empresario mexicano Ángel González, poseedor de gran cantidad de medios electrónicos –radio y televisión– en países como México, Guatemala y Perú.

La consolidación de este grupo mediático nacional en manos de un solo dueño extranjero fue posible tras la reforma de la ley que restringía a una participación máxima del 49 por ciento de las acciones a los foráneos.

El proceso de reforma ocurrió durante la administración Calderón Fournier (1994-1998), siendo uno de sus más allegados parientes políticos quien ha fungido como gerente general de la empresa, Fernando Contreras. La hermana de este, Rina Contreras, ha sido presidenta del partido Unidad Social Cristiana (PUSC), diputada a la Asamblea Legislativa (1998-2002) y ministra de la Presidencia durante la primera parte del gobierno Pacheco de la Espriella.

La rendición de cuentas no parece ser un concepto claramente comprendido por la gente. Resulta todavía vago e irreconocible. En círculos intelectuales y de opinión, está bien colocado como un requisito del buen gobierno, pero para el común de los ciudadanos sigue siendo un intangible, una incógnita de su realidad cotidiana. Cuando lo arguyen los jefes de las instituciones, suscita la idea de un ritual relacionado con la entrega de algún informe de labores. Se le suele percibir como la enunciación de una lista, más o menos profusa, de cosas hechas, con números que las identifican. Desde los medios suele ser medida por la mayor o menor disposición de los funcionarios a responder cuándo, cómo y de la manera en que los medios lo solicitan. La ciudadanía ha ido haciendo sus propias interpretaciones entre la vaguedad de la primera y el valor de oportunidad de la segunda.

El Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica divulgó, el 4 de noviembre de 2004, los resultados de una encuesta en la que se pidió a los entrevistados calificar con nota de 1 a 10, de malo a muy bueno, el reciente desempeño de los medios de comunicación, la Fiscalía General y del presidente de la República, don Abel Pacheco, en las denuncias de corrupción que impactaron al país en los meses de setiembre y octubre del 2004. La prensa obtuvo 8,3; el Fiscal General 7,8 y el mandatario Pacheco 6,16.

Los resultados no sorprenden, habida cuenta del altísimo protagonismo de los medios de comunicación en la revelación de las denuncias y el profuso seguimiento a sus repercusiones. Vale recordar que, regularmente, los medios de comunicación figuran entre los de mayor credibilidad para los costarricenses, aunque no todos (prensa escrita, radio y televisión) con igual rango.

Con respecto a la construcción de la democracia, prácticamente nadie duda de la necesidad de fomentar la existencia de más y mejores medios de comunicación. Estos medios, sin embargo, deben ser mucho más que meras empresas de lucro. Deben ser facilitadores, auspiciadores y convocantes permanentes de la discusión sobre asuntos de relevancia para el

mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la República y de las oportunidades de desarrollo de la sociedad en su conjunto. Si su acción pública se limitara a favorecer exclusivamente los intereses de grupos políticos y económicos, los medios de comunicación dejarían de ser contribuyentes de la democracia, la deteriorarían y acabarían amenazándola.

Por eso, medios más libres, más profesionales y más plurales serán siempre necesarios para mejorar la calidad de la democracia. Vale aquí volver a recordar al prócer nacional de la educación, don Mauro Fernández, quien dijo que prefería el camino difícil de enfrentarse como gobernante a la vigilancia de una prensa libérrima, que someterla a ataduras y restricciones.

En contraste con el idealismo de don Mauro, hay quienes creen que ante las evidencias de manipulaciones interesadas, componendas políticas y la consolidación de concentraciones de poder en grupos mediáticos, o la absorción de estos por conglomerados empresariales de intereses económicos diversos, la prensa de ayer no es la de hoy, y por consiguiente, resulta necesario fijarle límites razonables para prevenir, desestimular, o, en el peor de los casos, castigar el daño que sus intereses particulares y sus excesos pudieran provocar a personas, empresas, instituciones y valores.

Es justo mencionar aquí que desde las quiebras fraudulentas y la corrupción de emporios financieros estadounidenses como Enron, por citar uno, hasta la profunda crisis política e institucional provocada por las denuncias de corrupción en Costa Rica, quedó más clara todavía la necesidad de que la prensa sea un vigilante celoso y fuerte de la esfera pública y de la privada. La toma de distancias, la indiferencia o la eventual labor de ocultamiento de la corrupción en el sector privado, es otra cara del asunto que, al decir de Miralles, “al margen de mostrar las restricciones informativas (...), lo que refleja es la necesidad de los medios de hacer oposición allí donde sean menos vulnerables y donde sus funciones públicas puedan ser más visibles”.

Donde hay un corrupto hay un corruptor; uno está dentro y otro está fuera del Estado. La investigación y la denuncia resultan insumos vitales para la vida democrática como también la equidad en el ejercicio de esas potencialidades. Aquí solemos encontrarnos con que no siempre los recursos de la administración de justicia son suficientes para ahondar con solvencia en los menesteres previos de la investigación para la correcta puesta de los presuntos responsables en manos de los jueces.

No es raro descubrir que algunos medios de comunicación –los menos, desgraciadamente– destinan sumas millonarias y recursos humanos y

técnicos exclusivamente a investigar y denunciar. Recursos de los que, muy frecuentemente, carece la institucionalidad. Tampoco es raro que esos mismos medios, en su papel de *watchdog* (perro guardián), según cierta doctrina periodística estadounidense, encuentren en la misma institucionalidad o en las personas responsables de la administración de la justicia, el campo de acción de sus denuncias.

El ejercicio de la equidad y el balance, aquí, resulta crucial para saber si estamos ante una prensa con conciencia y visión de su indudable papel de actor político en el sentido más amplio del término, o en una prensa que, siguiendo la fantasía literaria de Irwin Wallace, echa mano a todo insumo capaz de hacerla aparecer “todopoderosa”.

Si la prensa no actúa drásticamente con el mismo rasero frente a funcionarios y frente a empresarios, puede ser acusada, con razón, de sesgada y manipuladora. Es necesario mantenerse alerta para saber cuándo la correlación de fuerzas (prensa-políticos, o prensa-institucionalidad) ha podido haber cambiado. Cabe aquí la advertencia de Edurne Uriarte, citado por Miralles: “...los conceptos clásicos de independencia respecto al control del gobierno o de los monopolios ya no nos permiten comprender la acción de los medios de comunicación, que de ser víctimas de la ferocidad del poder político han pasado a ser un actor importante que más bien está en posición de conseguir que la víctima sea el poder político”.

Ante la corrupción, ante la impunidad y ante la ineficiencia, la prensa tiene obligaciones éticas y morales insoslayables, que no puede festinar ni delegar, son suyas exclusivamente. Del ejercicio cabal y responsable de tales mandatos depende el valor de su contribución a la construcción democrática. Esto se puso de manifiesto con pasmosa contundencia en el transcurso de los últimos meses en el país. Como hemos podido constatar también, para cumplir con su función de vigilante contra la corrupción y la ineficiencia, la prensa necesita de ciertos acompañamientos mínimos en la institucionalidad democrática como es el funcionamiento de un sistema judicial (Fiscalía General, jueces y tribunales) independiente y eficaz.

Sin embargo, así como es de esperar que desde la prensa haya constante crítica y denuncia acerca de las insuficiencias u omisiones de los funcionarios, los empresarios y las instituciones, también es válido cuestionar cuánta autocrítica ejercita ella misma. El ejercicio de la autocrítica y la reflexión constantes sobre los temas que hemos mencionado, más allá de la reivindicación de cambios legales puntuales y legítimos, puede darnos una pista de cuán dispuesta está la prensa de discutir con otros actores sobre su papel y su influencia en la vida política de la sociedad.

Tocamos aquí un terreno sensible, ciertamente. Los más ortodoxos defensores de la prensa sin limitaciones, verían en esta sola mención una amenaza inadmisibile, pues son los mismos que suelen pedir a la sociedad que se dé por conforme con que la prensa fije sus propios límites. Para ellos, cualquier cosa distinta que quitarles controles –el solo hecho de proponer el debate–, lo asumen como una posición ofensiva e improcedente. Su concepto unidimensional de democracia no parece darles para tanto.

Caben aquí, entonces, algunas interrogaciones. ¿Cuál es la tradición de autocrítica de la prensa costarricense sobre sus relaciones con el poder? ¿Cuándo, cómo y quiénes ejercitan la autocrítica en la prensa costarricense? ¿Cómo asumiría la prensa que otros sectores legítimos la llamaran a rendir cuentas de sus acciones públicas? ¿Cuál fue su papel durante las históricas manifestaciones contra las reformas a las leyes del ICE (combo ICE)? ¿Realmente se sustraen los empresarios de medios de comunicación de aceptar vínculos con determinados candidatos presidenciales durante los procesos electorales? ¿Es impermeable la relación entre jerarquías periodísticas y propietarios cuando de filiaciones partidistas, de relaciones personales de las preferencias electorales se trata?

Esas son solo algunas de las preguntas que en este renglón podrían ser formuladas a propósito de si hay o no ejercicio del análisis y la reflexión crítica al interior de los medios de comunicación costarricenses.

Esa situación de silencio, autocrítica, o falta de debate sobre la prensa en general, y en particular sobre su papel en los procesos políticos-electorales y de denuncia de la corrupción, es lo que nos mueve a pensar en que todavía hay carencias significativas en nuestra democracia. Una democracia sin suficiente discusión, incluida la del papel que juegan los medios en las diferentes coyunturas nacionales y en la vida cotidiana de las personas, es, a todas luces, una democracia insuficiente.

Si la calidad de la prensa independiente en una democracia se mide, entre otros parámetros, por su profesionalismo, su autonomía y nivel ético, en pocas palabras, por su prescindencia de cualquier tipo de privilegio o gracia desde el Estado, la ley o la costumbre, con mayor razón debe, esa prensa, estar dispuesta a ejercitar la autocrítica o a concurrir a la convocatoria de la crítica ciudadana.

Los medios de comunicación que no asuman con responsabilidad la autocrítica, o que se nieguen a aceptar la cita para discutir sobre sus actuaciones, le fallan a la democracia, le fallan a la libertad, a la ética y a la rendición de cuentas. Reclamamos, por cierto, que la prensa acostumbra hacer a los partidos políticos, a las instituciones públicas, y a veces, a las empresas. ¿Debe ella eximirse de responder preguntas?

Tampoco se trata aquí de inventar evasivas ingeniosas. No cabe ya aceptar el cuento de que la preferencia diaria por un determinado medio (sintonía, *rating*, ejemplares vendidos) es la mejor respuesta a las dudas de si ese medio es o no bueno, creíble y útil para la democracia. Esas categorías cuantitativas no son válidas para inferir conclusiones sobre la calidad del aporte que los medios de comunicación hacen, o no, a la interminable construcción democrática, a la educación y a la cultura de los costarricenses.

En ese sentido, es necesario dejar claro que existe una sustancial diferencia entre la condición de consumidor y usuario y la de ciudadano. Los primeros son los que concurren a un mercado limitado por voluntad, por necesidad u obligados ante la falta de alternativas mejores. Los segundos son, esencialmente, buenas personas; son los miembros de una sociedad de valores, aquellos sujetos de derechos políticos que intervienen, ejercitándolos, en el gobierno –según el DRAE–, y que, agregamos nosotros, lo hacen con plena e informada conciencia de ello. Como vemos, Alejandro Sanz tiene razón cuando dice, en su canción: “No es lo mismo”. No es lo mismo un medio de comunicación que tiene por referente el mercado de sus consumidores al que se ocupa de la ciudadanía. ¿Cómo diferencian nuestros medios de comunicación a los unos de los otros?

Cada medio debería darnos su versión de los hechos. De la mano de Champagne, podríamos decir, provisionalmente, que tomar los sondeos como punto de llegada y no de partida para mejores análisis de lo que realmente piensa la ciudadanía, trabajar con preguntas cerradas y no de opinión, creer que en la suma de opiniones individuales hay una construcción colectiva, son los grandes reduccionismos que operan hoy en día en torno a la idea de opinión pública.

Más aún, según Wolton, también citado por Miralles, los sondeos son importantes para conocer las tendencias de opinión, pero no son equiparables a la opinión pública, “lamentable confusión que le ha dado una legitimidad política desmedida a esta práctica, a favor de quienes la estimulan. No entender los resortes de la opinión pública, temerle a su materialización y hablar olímpicamente a nombre de ella es ya toda una tradición periodística que desde esta perspectiva ha sido prolongada por los sondeos”.

En cuanto a la relación con otros actores, ¿cómo percibe la prensa esa tensión con los poderes del Estado? A este respecto, creo que existe una relación compleja y contradictoria, tal vez producto de un proceso incompleto de madurez democrática; del Estado en su composición, funcionamiento y transparencia y de los medios en su rol de actor con intereses privados (el lucro y los consumidores) en el control de facto de las acciones públi-

cas (la construcción de la ciudadanía). En ese sentido, la tensión de la prensa con otras instancias de poder (en especial con las que están dentro del Estado) tiende a ser diferenciada con relación a las del sector privado.

Reflejo, en parte, de la institucionalidad dominante, en el ámbito público uno de los sectores más arduamente cuestionados y claramente invisibilizados, es el sindical. Excepto cuando ha resultado imposible ignorar las acciones de protesta y manifestación multitudinaria sobre asuntos de gran interés público, lo habitual es una confrontación en la que, de cara a la opinión de la ciudadanía, los sindicatos pierden el pulso ante la agenda informativa de los medios de comunicación. Al fin y al cabo, parece evidente que impera en los medios de comunicación la conciencia de que en lo fundamental son sociedades privadas en ejercicio de su libertad de empresa, más que instituciones de derecho privado en un ejercicio de indudable naturaleza política, la información y la opinión de la ciudadanía.

Ese trato diferenciado en beneficio del ámbito privado ocurre seguramente porque la prensa blande la convicción de que en el Estado están quienes asumen, con el cargo, la renuncia automática a todo secreto que no sea del ámbito de la más estricta intimidad; y eso, mientras no se sospeche que también su comportamiento más personal podría influir en su desempeño como empleado público.

El proceso reciente de denuncias contra políticos y algunos empresarios involucrados en el trasiego de jugosos pagos por tráfico de influencias, comisiones, dádivas o premios, ha tenido a la prensa como actor denunciante. En estos meses los medios han figurado como una suerte de brigada de limpieza contra la corrupción. Esa percepción pública se ha visto fortalecida porque a la acción de la prensa ha estado aparejada la de la Fiscalía General de la República.

Además, el hecho de que compañías transnacionales e internacionales aparezcan como sospechosas y que también figuren tres expresidentes de la República, de los cuales uno cayó desde su flamante cargo de secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el otro desde el puesto de director del Foro Económico Mundial, permite calificar el caso de único y estruendoso. En términos periodísticos, una historia excepcional.

Pero más allá del reconocimiento público a su hora de gloria, ¿puede esperarse una mejoría en las percepciones que la prensa tiene de los demás poderes del Estado? Habría que preguntarles, de primeros, a los directores de los medios y a sus periodistas. Pero también habría que preguntarles a los demás actores: funcionarios, sectores sociales y políticos,

y a la población, sus sentimientos con respecto a la prensa más allá de este capítulo histórico.

Por lo pronto, la evidencia sugiere que la relación de la prensa con la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y el Poder Judicial, en especial con la Sala Constitucional, depende, a mi juicio, entre otros, de dos factores críticos. Por una parte, según sean los sentimientos recíprocos entre la prensa y los jefes de las instituciones, y por otra, según sea el valor real y objetivo que los medios les den a esos poderes en sus agendas informativas.

Como ejemplo, sirva aquí mencionar que en el pasado algunos medios de comunicación costarricenses han impuesto vedas a la información de algunas dependencias públicas, incluida la Asamblea Legislativa, por considerar que la disconformidad pública con la institución o el desprestigio por el desempeño de los funcionarios, como los diputados, hacían poco interesante para el público las informaciones con ese origen. Una acción, en lo periodístico, similar a la del empresario de medios que rechaza crear un espacio o dar cabida a determinado tipo de programa analítico, educativo o cultural, con el argumento de que no es lo que el público quiere ver, escuchar o leer.

Debemos reconocer, sin ninguna duda, que la tensión entre la prensa y los demás actores públicos es lo habitual, ha sido siempre la norma, en Costa Rica y en cualquier país democrático del mundo donde haya una prensa más o menos libre y mínimamente crítica.

Hay que apuntar que un principio orientador de la prensa es que ante el funcionario o el empresario que actúa arbitrariamente, a su conveniencia, y en perjuicio del interés público, la primera obligación es exhibir (divulgar, denunciar) su falta. La reacción y las dimensiones de esa reacción por parte de la prensa suele corresponder a la jerarquía del funcionario o a la gravedad de la falta en cuestión. Podemos usar como referencia el reciente capítulo de revelaciones sobre corrupción.

A veces, según de quién o de qué se trate, la prensa opta por invisibilizar o ignorar —como el caso antes mencionado— a sabiendas y a propósito de que se trata de políticos. Para un funcionario con ambiciones políticas, un trance peor que ser interrogado por la prensa sobre sus actuaciones es sentirse ignorado por ella. Esto lo sabe la prensa. Quizás por ello en el periódico *La Nación*, desde inicios de la década de 1980, se ha institucionalizado la práctica de pedirles a los periodistas que califiquen a los funcionarios públicos. Con profusa exposición de razones, puntuaciones y otros detalles, se publica a mitad de las vacaciones de fin de año el resul-

tado del famoso sondeo. Ministros de Estado, diputados, presidentes ejecutivos y políticos con aspiraciones a elevados cargos de elección popular, incluidos los matriculados en la carrera presidencial, figuran en la cartelera de popularidad entre los periodistas. Nunca nadie se ha atrevido a sugerir que sean los políticos quienes respondan un sondeo igual calificando a la prensa.

No cabe duda de que la reciente coyuntura ha *empoderado* a la prensa en su ejercicio, de hecho, de prácticas de control político. Aun si se señalara que sus actuaciones pueden estar impactando negativamente en la administración de justicia porque afectan el debido proceso, la privacidad de las personas o el criterio objetivo e independiente de los jueces, la prensa insistiría en invocar –en esta coyuntura como en otras en el pasado– un mandato profesional incuestionable y una representación de los intereses de la ciudadanía que nadie, formal ni informalmente, le ha otorgado.

Se sustenta para ello en su convicción de que actúa de buena fe, según las técnicas de la profesión, moviéndose dentro de un margen de restricción normativa todavía insuficiente para sus aspiraciones y anteponiendo en todos sus actos, en primerísimo lugar, el interés público. Volvemos a Miralles: “El problema es que tanto periodistas como políticos han sostenido que representan y hablan a nombre de la opinión pública, como una entidad abstracta que los dota de legitimidad para hablar realmente desde sus propias perspectivas”. Y agrega: “La representación de los intereses ciudadanos y la confrontación con el poder político como paradigmas del periodismo hicieron de la opinión pública su caballito de batalla para un periodismo que ha intentado mantener sus relaciones históricas con el poder al ponerla de escudo en sus críticas a esa instancia. La propia crisis de la representación política problematiza la cuestión cuando busca culpables de su propio debilitamiento, de su pérdida de conexión, en suma de su pérdida de espacios y de legitimidad”.

En general, los datos estadísticos indican que las personas entienden así el papel de la prensa, aunque no siempre los estudios revelan suficiente rigor o conocimiento ciudadano acerca de cómo evaluar críticamente a la prensa costarricense en su papel de “sacerdotisa” de la opinión pública. La opinión pública se forma del intercambio dinámico, profundo y ampliamente difundido de las ideas de los más diversos actores sociales, políticos y económicos, convocados preferentemente, no en forma exclusiva, por los medios de comunicación.

En ese sentido, cabría preguntarse: ¿hay suficiente apertura y afán de convocatoria para el debate público de parte de los medios de comunica-

ción?, ¿responden esas convocatorias, cuando suceden, a lo que le interesa realmente a la ciudadanía, o la deciden los medios asumiendo, *de facto*, la representación de esa ciudadanía?, ¿están otros actores legítimos y creíbles como las universidades públicas abriendo espacios de análisis y deliberación para crear opinión sobre aspectos relevantes de la vida política?

Esos planteamientos nos llevan por el camino de otras viejas preguntas: ¿cuánto están influyendo los medios de información costarricenses en las percepciones de la gente?, ¿cuánta capacidad real tienen esos medios de modificar las percepciones, las opiniones y finalmente las actitudes de las personas?, ¿cuánto de lo que se enteran los receptores es más el reflejo incompleto y efectista de lo que le sirve decir a la prensa y no lo que percibe la gente en su realidad más cercana? Para concluir con Miralles: “Mientras el periodismo tradicional siga trabajando con una idea de opinión pública que coincida siempre con sus propias visiones, como una entidad que no tiene materialización, es muy difícil hablar de una democracia basada en el gobierno de opinión que ha reivindicado Sartori”.

Existen, a este respecto, situaciones que la historia nacional deberá aclarar con rigor y visión crítica, y a su debido tiempo, acerca del papel desempeñado por la prensa. Se pueden mencionar aquí, entre muchos otros, el frustrado intento de reformar las leyes del ICE (combo), procesos político-electorales sui generis como el de la contienda Figueres-Rodríguez de 1994, el uso y manejo de encuestas por la televisión antes del cierre de urnas el día de los comicios presidenciales Rodríguez-Corrales de 1998, el fenómeno de avivamiento y estímulo de una tercera fuerza electoral para las elecciones del año 2002 y la creación de una corriente de sustentación a favor de la candidatura para la reelección de Óscar Arias en fechas más recientes, mediados del 2004.

Esos casos, y otros conexos o absolutamente imbricados a la política, como los revelados recientemente sobre corrupción, nos llevan al tema de la política de la información, entendida esta como la capacidad de los medios de articular las artes de su oficio para persuadir a los receptores de sus propios valores, creencias, percepciones y opiniones. La relación de cercanía de los receptores con respecto a los acontecimientos es hoy tan intensa e impactante que no hay cabida a dudas sobre la necesidad social de discutir su desempeño. En especial, ante la explícita ubicuidad y la capacidad de influir en las emociones que a diario patentiza la televisión.

Siguiendo al investigador alemán de la comunicación Emil Dovifat, la exposición subjetiva en las escenas triunfa sobre la dirección responsable y alcanza desde el matiz accidental hasta el total falseamiento. En-

tonces se está llevando a cabo una política de noticias. Más aún, afirma el periodista y estudioso de las ciencias de la información, aunque conseguir “verdades” es siempre difícil, se trata de desarrollar la veracidad, o lo que es lo mismo, la voluntad de describir los hechos objetiva y verídicamente, de tal forma que hay que analizar meticulosamente las desfiguraciones en cine, radiodifusión y televisión (cortes en cine, tono en radio, mezclas en televisión).

¿Cómo conseguir, entonces, un cierto control sobre la veracidad de lo que nos enteramos por las noticias y las informaciones que recibimos? El mejor método es, según Arnold Toynbee, el conocimiento público del informador por parte de los espectadores; es decir, la postura religiosa, social y política desde la que juzga. Esto es, sencillamente, por parte del informador, asumir una actitud de transparencia en correspondencia con la que la prensa exige a funcionarios y empresas; sinceridad y honestidad con respecto a las ideas, valores y creencias con las que se anda mirando al mundo; tan claramente expuestas que, confrontadas con la aplicación de las técnicas de la profesión, ratifica la integridad en el ejercicio de la mayor objetividad, equidad y balance posibles. Todos, valga decir, antidotos contra las tentaciones del sesgo, la manipulación y el sensacionalismo.

Las características de ese mensajero, omnipresente hoy en los medios de comunicación, ese individuo que hace la diferencia entre los enlaces puramente técnicos e impersonales, el comunicador, son relevantes. La calidad y las calidades de la persona que comunica son vitales para garantizar la adecuada recepción del mensaje. No olvidemos que la primera conceptualización del informador o comunicador, el orador para su tiempo, la hizo Aristóteles cuando dijo que es quien “tiene que despertar en los hombres los sentimientos dormidos”.

En este orden de cosas, cabe preguntarse qué papel estará jugando la prensa en el desempeño, la calidad y el perfeccionamiento de la democracia costarricense. Y si no lo estuviera haciendo, si resultara inocua para el cambio –lo cual sería trágico al fin de cuentas–, necesitaríamos transformarla desde sus más profundos cimientos, porque la historia universal nos lo reclamaría.

Recordemos. La imprenta permitió, en el siglo XV, iniciar cambios de tal trascendencia para la Humanidad que aún hoy seguimos viviendo las consecuencias de aquella invención. Desde entonces, las cosas artificiales de las que se ocupaba el oficio de escribir (*ars artificialitas scribendi*) se empezaron a tomar por verdad en tal grado que, al final, se acabó por admitir que tal “artificio” conseguía “imprimir parte de su na-

turalidad a los objetivos y misiones de los que era expresión”. Muchas veces el uso de tal recurso se hizo sin escrúpulos, tal y como nos lo relata, con apasionante misterio y erudición el italiano Humberto Eco en su novela *El nombre de la Rosa*.

No cabe duda de que la televisión ejemplifica hoy, mejor que cualquier otro medio, el perfeccionamiento de ese concepto de lo artificial y su impacto en la cotidianidad. El recurso a lo artificial puede enfrentarnos de la misma manera con la realidad más creíble que con la más desfigurada. Aquí, los medios de información nos enseñan que también ellos codeterminan el sentimiento de las personas, las persuaden. Entendemos aquí la persuasión según GRIMM: como la penetración de una verdad, cuyas “evidencias” han triunfado sobre toda duda, lógicamente en relación con el dictado de la inteligencia y de la razón.

De nuevo, con Dovifat, recordamos: “Todo periodismo se halla delimitado por un sentimiento. Cuanto más grandiosos se revelan los medios informativos, tanto más intensamente pueden servir a la verdad, o removerla y volverla del revés, todo depende de los sentimientos”. El mismo autor nos hace una advertencia: si no se valora la “libre voluntad” de la persona, “es decir, cuando, como es frecuente en las formas del periodismo difusor y conquistador (propaganda), se provocan procesos inconscientes, no se puede hablar de libertad, ya que somos libres solo cuando nuestra vida la rigen procesos conscientes. Este es el punto débil de la democracia; se puede destruir en libertad y con su propio método”.

Esa capacidad de autodestrucción no existe en los regímenes totalitarios, o en quienes confían en la imposición de los consensos entre receptores insuficientemente informados, porque su esfuerzo conlleva evitar toda posibilidad de discrepancia o acción crítica. Bueno sería que, en el marco de un ejercicio de crítica y fortalecimiento de la prensa en la democracia, se pudiesen dilucidar temas como este con la mayor participación ciudadana posible. Los medios deberían ser los más interesados.

De nuevo en referencia al rol de actor político que juegan los medios de información y prensa en Costa Rica, se escuchan dudas acerca de otras formas de dirigir su capacidad persuasiva, la de unguir a sus favoritos con el favor de sus receptores. Los casos sobre los cuales hay evidencias más claras son el surgimiento del Partido Acción Ciudadana y su líder, Ottón Solís, durante el proceso electoral del 2002, y más recientemente, la figuración y el tratamiento que le han estado dando algunos medios de comunicación a Óscar Arias, hasta el momento precandidato presidencial único del Partido Liberación Nacional.

El fenómeno de la tercera fuerza fue perfilándose como una oportunidad clara a raíz de los resultados electorales de 1998, donde el abstencionismo alcanzó el porcentaje histórico de 30%. Desde entonces, y en aparente sincronía con las decisiones de Solís, previas a la de crear un partido y proponer su nombre para la candidatura, hubo una insistente colocación del tema en los medios de comunicación más influyentes del país. También hubo encuestas que dieron seguimiento al fenómeno hasta la constitución formal del partido político y hasta muy pocos días antes del primer domingo de febrero.

Los medios, sin embargo, ya habían logrado crear con más o menos claridad la convicción en sus receptores de que existiría una tercera fuerza a la cual apostarle en las elecciones. Ante tal expectativa, la presencia de Solís en los medios fue prolija. A lo largo de ese proceso, uno de los temas constantes en las discusiones y debates electorales fue el papel de influyentes medios de comunicación, particularmente Canal 7 y el periódico *La Nación*, en la irrupción del nuevo partido político, visto entonces como el instrumento capaz de desafiar al bipartidismo dominante del PLN y el PUSC.

Sin embargo, la evolución misma de la contienda electoral, justamente por el impacto de la propaganda de denuncias contra su candidato, hizo que el PAC se quedara en un tercer lugar en la primera votación, lo que le impidió ascender a la disputa de la presidencia de la República en la inédita segunda ronda electoral de abril del 2002. Consiguió, sin embargo, una representación legislativa de 14 diputados, la cual al poco andar acabó reduciéndose a ocho por fracturas internas.

El otro caso de interés sobre este tema es el de la figuración y el tratamiento del expresidente Óscar Arias en los mismos medios de comunicación, Canal 7 y *La Nación*. Desde las páginas de opinión de *La Nación*, donde escribe, Arias ha mantenido siempre presencia pública. Posteriormente, pasó a ser tema de noticias por su cercanía, y posterior alejamiento, como consejero del presidente Pacheco y por el anunciado lanzamiento de su precandidatura presidencial por el PLN. Como se comentó más arriba, un fallo de la Sala Constitucional hizo posible esa aspiración después de treinta años de prohibición.

En este contexto de facto las preguntas viejas y nuevas sobre el papel de los medios como poder en la rendición de cuentas parecen insoslayables, si queremos potenciar la contribución que hacen al fortalecimiento democrático y llamar la atención sobre las vulnerabilidades que nuestro sistema institucional tiene y que favorece sus intereses empresariales y por ende de maximización de utilidades.

5. ¿Y CÓMO FUNCIONA? EL EJERCICIO DEL CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS: APUNTES SOBRE EXPERIENCIAS EXITOSAS Y NUEVAS PREGUNTAS

El control horizontal, como se indicó al principio, en tanto mecanismo de rendición de cuentas, no puede ser visto como independiente y mucho menos aislado del control vertical, control social o control ciudadano como quiera llamársele. En efecto, la puesta en marcha de experiencias exitosas en el control horizontal invariablemente ha contado con una amalgama de factores y actores que intervienen en la consecución de los objetivos propuestos. No solamente se trata de la presencia insoslayable de los medios de comunicación, cuya cobertura, visibilización de protagonistas y orientaciones de opinión califican, según se ha visto, como parte de las “agencias de control horizontal”; sino, también, de la convocatoria de instancias de vigilancia ciudadana que, en muchos casos, activan y posibilitan la eficacia misma del control horizontal y potencian la gestión pública hacia procesos más democráticos.

En efecto, diversas experiencias consideradas exitosas en el ejercicio del control horizontal, muestran que hay al menos cuatro factores que intervienen en mayor o menor medida según cada caso, pero cuya presencia deviene en garante del éxito:

- a. las alianzas institucionales con grupos organizados de la sociedad o ciudadanos posicionados en situación de privilegio en relación con el acceso a la información, presencia en los medios y/o instrumentos de defensa activa de intereses específicos;
- b. el conocimiento y valoración oportuna del contexto de surgimiento, así como del estatus jurídico y jurisdiccional que se le concede a la institución respectiva que lidera el caso en la legislación nacional.
- c. la utilización asertiva de los recursos disponibles y el acceso efectivo de estos para la ejecución de los objetivos propuestos.
- d. la disponibilidad y posibilidades reales de coordinación interinstitucional entre las agencias de control horizontal, incluyendo el manejo de la información con los medios de comunicación.

Las múltiples combinaciones que estos factores provocan en los distintos regímenes democráticos, muestra que las experiencias y lecciones aprendidas deben ser más vistas en relación con casos específicos y cómo se gestionan, cuáles procesos y procedimientos deben institucionalizarse, qué tipo de alianzas deben potenciarse, cómo obtener y aprovechar al máximo los recursos disponibles y cómo fortalecer mecanismos ágiles que permitan que la información que se desea transmitir llegue a quienes se quiere hacer llegar.

En esta perspectiva, las lecciones aprendidas van más allá de conocer en términos generales las competencias de las defensorías del pueblo, las contralorías o los tribunales constitucionales. Porque su capacidad de acción tiene implicaciones de carácter histórico, político, económico, procedimental y jurisdiccional. Como instituciones globales, no se puede ni se debe intentar “replicar”, no es realista. Lo que parece más interesante en dirección a una cultura de rendición de cuentas, es conocer tanto su carácter proactivo ante requerimientos específicos (procedimientos debidamente institucionalizados), lo que se ha denominado también el control *ex-ante*, así como su capacidad de reacción ante situaciones de crisis, o control *ex-post*.

En particular, en los más diversos casos, citados como exitosos, principalmente en lo que refiere a las defensorías del pueblo (*ombudsman*), un requisito fundamental parece ser la “complicidad” con organizaciones diversas de la sociedad civil. La interlocución entre las instituciones y los grupos organizados de la sociedad, sobre la base de un reconocimiento mutuo como interlocutores válidos, se muestra cada vez más como uno de los aspectos por considerar en relación con las aspiraciones por un control horizontal efectivo para la rendición de cuentas.

En este aspecto, los casos analizados por Smulovitz y Peruzzotti dan cuenta de ese vínculo entre los que ellos llaman control social y control horizontal¹⁷ y cómo los mecanismos se sirven de soporte unos a otros para avanzar de la petición de cuentas a una efectiva rendición de cuentas. Esto es especialmente cierto en casos en los que se espera la acción institucional en contextos que O'Donnell llama “brown areas” (1993); esto es, donde la presencia territorial y funcional del Estado es baja o casi inexistente, bien sea por la variable geográfica (por distancia o topografía, lejos de las áreas centrales) o por la variable de “clase” (poblaciones pobres o marginales).

17 Pueden verse con detalle los casos aquí mencionados en Catalina Smulovitz and Enrique Peruzzotti: 2000

Los dos casos emblemáticos, porque involucran la mayor parte de las instituciones de control horizontal que hemos señalado, son extraídos del escenario argentino. El primero conocido con el caso María Soledad, refiere a la demanda por justicia en el caso de una estudiante de secundaria que fue encontrada asesinada en la provincia de Catamarca. El segundo, el caso del ingeniero Budge, involucra un episodio de violencia policial que resulta en la muerte de tres jóvenes en un vecindario periférico del gran Buenos Aires. En los dos casos, el asesinato levanta el reclamo de justicia y la movilización social ayuda a garantizar que las autoridades públicas no obstruyan la investigación y el proceso judicial. En los dos casos hubo juicios y condenas a los culpables; y en los dos casos, ambos, la prensa y la población, siguieron el desarrollo de la investigación y el proceso judicial muy de cerca.

El ejemplo del caso María Soledad se ha considerado como paradigmático pues pone en evidencia la activación del control horizontal, principalmente en la coordinación entre agencias a escalas local y central, así como en su relación para *eficientizar* los debidos procesos con las instancias judiciales, “empujadas” o ayudadas por la movilización social y la llamada *mediatización*.

Lo anterior contribuyó a proponer nuevas formas de participación de la ciudadanía en las demandas de justicia (las marchas del silencio, ya no solamente en Catamarca, sino, también, en otras provincias a lo largo de la nación), y fue ocasión para redescubrir nuevas tareas de la prensa (“nacionalizar” los casos provinciales) y por supuesto desafió a las autoridades públicas a enfrentar a acusados comprometidos (hijo de un diputado provincial) en coordinación e intercambio de información interinstitucional, no sin obstáculos, por las críticas de parcialidad hasta de miembros del tribunal penal que fueron destituidos con la consecuente suspensión del juicio, entre otros.

Finalmente, el proceso contribuyó a visibilizar y activar tareas que principalmente las agencias estatales de ámbito local realizan pero usualmente no son reconocidas como estratégicas, con lo que se ha perdido su capacidad de petición de cuentas. En efecto, la combinación de las más diversas acciones activaron tareas como la búsqueda, contrastación e intercambio de informaciones y evidencias de la policía local con otras agencias, en diversos aspectos como la protección del medio ambiente, y el apoyo a la Junta Electoral en procesos de elecciones: se conocieron y reconocieron a lo largo del proceso.

A su vez, la visibilidad ganada por el caso a escala nacional activó los mecanismos horizontales nacionales, incluyendo la creación de una comisión legislativa investigadora del caso provincial. Ello no estuvo carente de roces y conflictos entre las instancias provinciales y nacionales. Pero lo importante del caso es que muestra cómo desde un crimen u otro acontecimiento lamentable específico, se pueden activar mecanismos que fortalezcan la democracia, visibilicen sus principales dificultades e insuficiencias y potencien mecanismos y procedimientos de prevención, institucionalizados y legitimados por la ciudadanía. No fue la movilización social por sí misma la que lleva a los culpables a prisión, ni los medios, ni solamente los policiales y judiciales: ello fue posible porque se asumió como un desafío al sistema democrático: avanzar hacia la rendición de cuentas, mediante la participación activa de los más diversos componentes de la sociedad democrática, ejerciendo, a la vez que descubriendo y aprendiendo, cuáles son los roles por desempeñar para contruir esa democracia por la que se aspira.

Por otra parte, el llamado “Caso del Ingeniero Budge”, recuerda a tres jóvenes que estaban bebiendo licor y aparecieron muertos por las fuerzas policiales en la esquina de un vecindario. El caso no es aislado, más bien, como lo muestran diversas estadísticas, alrededor de cien jóvenes menores de 24 años de las “brown areas” mueren anualmente en Argentina como resultado de confrontaciones con las fuerzas policiales. El caso aludido adquirió especial relevancia cuando las agencias estatales intentaron opacar la gravedad del incidente, enfatizando en una confrontación armada que nunca existió. La demanda social por justicia inmediatamente se hizo sentir, principalmente por los vecinos y amigos de los jóvenes, quienes se organizaron para proteger el área del crimen y se evitara la eliminación de evidencias. La reacción coercitiva de la policía no tardó en llegar, pero ello no amedrentó a la comunidad organizada: iglesias, escuelas, instancias locales del más diverso tipo, que se turnaban y se transmitían la información necesaria para protegerse. Las marchas, las peticiones y la demanda a la respuesta de las instituciones estuvo unida a la forma como se incorporó en la prensa esta demanda por justicia: la violencia policial no fue tratada como “sucesos” o “sección policial”, sino que se introdujo en la sección de “política”.

La implicaciones en relación con la misma organización de la ciudadanía se hicieron visibles en la conformación de instancias nacionales como COFAVI (Comisión de Familiares de Víctimas Inocentes) y la CORRREPI (Coordinadora contra la Violencia Policial e Institucional) o loca-

les como *El Ágora* en Córdoba, que cumplen un papel clave de vigilancia y denuncia.

Además, a la vez que resultó exitoso posicionar por parte de estas organizaciones el *issue* de la violencia policial y las distintas modalidades de corrupción en la agenda pública, estas organizaciones pronto se convirtieron en instrumentos clave para fortalecer a las agencias estatales y el control horizontal. En este sentido, estimularon la revisión tanto de la legislación existente, como su posición en temas como la estructura institucional y funcional, los recursos disponibles y las competencias que les da el marco constitucional para ejercer el control político interinstitucional efectivo para enfrentar los temas vinculados a las agencias policiales y judiciales. En este sentido, todas las agencias ha sido “tocadas”, desde el Congreso, la Defensoría del Pueblo, los tribunales constitucionales y el mismo Tribunal de Cuentas.

Estos casos nos permiten llamar la atención sobre preguntas que la relación entre control horizontal, rendición de cuentas y democracia tiene para Costa Rica. La coyuntura de crisis política que ha experimentado el país de manera convulsa en el 2004 y que parece prolongarse con consecuencias aún inciertas en relación con el futuro de algunos partidos políticos y la capacidad de convocatoria de otros; el fortalecimiento institucional más allá de la Fiscalía General de la República y otros órganos judiciales; la credibilidad de actores clave en la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo y las instituciones autónomas; la posición de “fuera del ruedo” de la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes; las dificultades para avanzar hacia procesos efectivos de descentralización; la capacidad de articulación de las organizaciones sociales permanentemente enredadas en el falso dilema de los intereses gemiales vs. intereses intergremiales; generan un halo de incertidumbre y un conjunto de preguntas que parecen requerir un despertar urgente hacia la toma de posición sobre opciones arriesgadas pero valientes. No se puede “esperar a que aclaren los nublados del día”. No van a aclarar como los más diversos actores no se decidan a levantarse y correr la cortina.

Ante las acusaciones de corrupción en los más altos niveles de la esfera política, la institucionalidad costarricense mostró una reacción inmediata esperanzadora. Se mostró capaz de reaccionar y reconocer la fortaleza institucional que solo la da el tiempo y el ejercicio de la mayoría de los funcionarios públicos que hacen posible la gestión de la democracia: una burocracia más o menos educada, responsable y con relativa estabilidad laboral.

Pero ello es solo el primer paso y en cualquier caso, aun si ello contribuye a fortalecer la coordinación y el intercambio de información y vigilancia interinstitucional, estamos ante el control *ex-post*. Es importante pero claramente insuficiente, urge avanzar a una opción más proactiva, de mayor iniciativa, de control *ex-ante*, de prevención, de procedimientos claros institucionalizados y socializados entre las diferentes instituciones.

El control horizontal *ex-ante* pone a temblar a muchos que, no sin parte de razón por algunas malas experiencias, lo consideran sinónimo de paralización, obstaculización, plazos y procesos aún más largos y engorrosos, ineficiencia y demás connotaciones negativas que resumen en el término ingrato de “más burocracia”.

El control horizontal, como mecanismo para avanzar hacia una cultura de rendición de cuentas, tiene el desafío precisamente de reivindicar la burocracia como clave para la gestión de cualquier sistema democrático. Burocracia en el sentido weberiano, con una racionalidad orientada por el manejo concertado de la información; el reconocimiento y la delimitación lo más precisa posible de las funciones, la vigilancia y el seguimiento como formas de avanzar en los objetivos comunes que se persiguen. Es evidente que el camino que nos falta por andar es largo.

Si bien los últimos quince años han sido profusos en la creación de espacios institucionales para el fortalecimiento del control horizontal, principalmente; tenemos que reconocer que nos ha sido difícil encontrar el rol específico que debe cumplirse, así como reconocer que la información, hoy en la era de la tecnología, es cada vez menos propiedad de alguien y menos ocasión para obstaculizar la labor realizada por la agencia estatal hermana, con quien se supone debo colaborar. La prensa en ocasiones asume la conducción no solamente de la agenda, sino principalmente de reducir el abanico de actores, hacia un puñado de protagonistas que impiden ver la pluralidad de las visiones y la complejidad de los hechos. La gestión de las finanzas y la administración están prisioneras más que de procesos o departamentos, de personas, de las que parece depender toda una gestión que entraba no sabemos cuántas acciones y decisiones sucesivas, con pérdidas incalculables.

Hoy parece ser más claro que nunca que las *yes/no questions* están obsoletas para avanzar hacia la rendición de cuentas. Es no solamente insuficiente, sino creo negativo, posicionarse de manera simplista a favor o en contra de proyectos complejos y que tienen consecuencias en muchos órdenes. Ninguna institución estatal que se precie de tener una responsabilidad en el control horizontal puede sentirse ajena a los debates sobre el plan fiscal o el TLC.

La mayoría de los costarricenses percibimos el “choteo” como una virtud o cualidad positiva. El peligro de ello es trivializar los problemas y por supuesto evadir la responsabilidad que nos compete de enfrentarlos y solucionarlos. Solamente se recrea en la subestimación de las instituciones para alcanzar los objetivos que se esperarían de ellas. Ello, en un contexto de creciente desconfianza, les hace un flaco favor a las aspiraciones democráticas. La desconfianza genera indiferencia. La prensa misma ha caído en ocasiones a centrar más las informaciones en relación con la desconfianza ciudadana en la política, los políticos y algunas instituciones, así como de que las mismas instituciones desconfían entre sí. El control horizontal no se promueve desde la desconfianza, se promueve desde la vergüenza: “Con lo que tenemos y hemos logrado en la construcción democrática, cómo es posible que hayamos llegado hasta aquí. Tenemos que hacer algo”. El control horizontal siempre involucra al menos a dos, es un término en singular, pero es un ejercicio plural, es una de las dimensiones en que se pide y se rinde cuentas. Es un mecanismo de construcción democrática. También en ello tenemos una tarea de educación y concientización, que se fortalece y se promueve con el ejemplo, hay experiencias y lecciones aprendidas que debemos aprovechar, hay procedimientos y mecanismos que han resultado eficientes y eficaces. Hay que destacarlos y rescatarlos. Pero también hay ejemplos sencillos y no publicitados que, desde el espacio que ocupamos, pueden contribuir a fortalecer esta opción: rindo cuentas para pedir las. Este probablemente sea un aporte y/o una tarea de la que ninguna institución pública, privada, organización gremial, o persona particular, nos encontramos excluidas.

BIBLIOGRAFÍA

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2001). *Memoria Anual 2000*. San José.
- CUNILL GRAU, NURIA (2000). *Responsabilización por el Control Social*. Kellogg Institute. University of Notre Dame.
- CHEIBUB FIGUEIREDO, ARGELINA (2000). *Institutional Power and the Role of Congress as a Mechanism of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience*. State Audit in the European Union. National Audit Office.
- FITZPATRICK, TOM (2000). *Horizontal Management: Trends in Governance and Accountability*. Treasury Board of Canada, Secretariat.
- FLORES NANO, LOURDES (2000). *El caso peruano*. Kellogg Institute. University of Notre Dame.
- FOX, JONATHAN (2000). *Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion*. University of California, Santa Cruz.
- KENNEY, CHARLES D. (2000). *Reflections on Horizontal Accountability: Democratic Legitimacy, Majority Parties and democratic Stability in Latin America*. University of Oklahoma.
- KEOHANE, ROBERT O. (2002). "Political Accountability". Paper for Conference on Delegation to International Organizations. Park City. Utah. In website: faculty.wm.edu/mjtier/keohane.pdf
- KLIJN, E. H. (1998). "Policy Networks: An Overview". In Kickert, W. & Koppenjan, J.F.(eds.). *Managing Complex Networks*. Sage, London.
- MAINWARING, SCOTT AND CHRISTOPHER WELNA (eds.) (2003.). *Democratic Accountability in Latin America*. New York. Oxford University Press.
- MÉNDEZ, JUAN E. (2000). *Legislatures, Judiciaries and innovations in Horizontal Accountability*. University of Notre Dame.
- MONGE, GUILLERMO (2004). *Sobre la noción de rendición de cuentas en las democracias occidentales*. Trabajo Final de Graduación. Maestría en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica.

- O'DONNELL, GUILLERMO (1998). Accountability Horizontal. En *Ágora* N.º 8.
- (2001). Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. En *POST Data*. Revista de Reflexión y análisis político. N.º 7 Buenos Aires.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1993). “Estado democratización y ciudadanía”. En *Nueva Sociedad*. N.º 128. Caracas, nov.-dic.
- PIMENTEL TAMASSIA, MARCOS (s.f.). “Judges for Democracy”. *Judiciaries and innovations in Horizontal Accountability*. Brazil .
- SABORÍO, RODOLFO (s.f.). “Rendición de cuentas en Costa Rica: diagnóstico y propuesta de sistematización”.
- SANTIESTEVEAN DE NORIEGA, JORGE (2000). *The Ombudsman institution and accountability in societies in transition*. Defensor del Pueblo en Perú (1996-2001).
- SMULOVITZ, CATALINA AND ENRIQUE PERUZZOTTI (2000). *Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship*. Universidad Torcuato Di Tella. Kellogg Institute. University of Notre dame.
- SMULOVITZ, CATALINA AND ENRIQUE PERUZZOTTI (2001). “Societal Accountability: the other side of Control. In Enrique Peruzzotti and Catalina Smulovitz (eds.). *Enforcing the Rule of Law. The Politics of Societal Accountability in Latin America*. Pittsburg University Press.
- SOBERG SHUGART, MATTHEW, MORENO, ERICKA AND CRISP, BRIAN F. (2000). *The accountability deficit in Latin America*. University of California/University of Arizona.