

Costa Rica: consolidación
democrática, desafíos del
presente y del futuro

Constantino Urcuyo

Introducción

El caso costarricense es reconocido como una consolidación democrática. Es cierto que el proceso político costarricense se caracteriza por una relativa buena distribución del poder en el ámbito político, social y económico. También es cierto que las autoridades gubernamentales son electas en elecciones libres, regulares, competitivas y limpias. La oposición al gobierno es aceptada e incentivada por las reglas y por la práctica del sistema político. La participación política es un dato real, no sólo a través de la participación electoral, sino también en la totalidad de la vida pública, gracias a la participación ciudadana en una multiplicidad de asociaciones de diversa índole. El pluralismo ideológico es respetado, pues no se persigue a nadie por razones de disidencia ideológica. Los partidos antisistema gozan de plena libertad de organización y la prensa de estos se distribuye sin censuras de ninguna índole. El sistema de partidos es competitivo, aunque el desarrollo reciente del bipartidismo niega, políticamente, oportunidades de organización a nuevas fuerzas políticas.

Las anteriores afirmaciones se refieren no sólo a la dimensión formal o legal del sistema o régimen político, sino también a la llamada dimensión real del mismo.¹

1. Esta dicotomía entre lo real y lo formal nos parece inadecuada para explicar el proceso político. Por una parte, por cuanto la dimensión normativa de los procesos políticos no está desvinculada del problema de la eficacia de las normas jurídicas en el plano de la lucha político-social concreta, o sea, que formal no es sinónimo de adjetivo, de irreal o de secundario.

Por otra parte, la categoría de "real" está la mayoría de las veces, cargada de un tono normativo oculto que dificulta la explicación sociológico-política. En efecto, lo real no

En efecto, el desarrollo de la democracia en Costa Rica se ha caracterizado por ser un proceso gradual y evolutivo. La democracia decimonónica era un modelo altamente imperfecto cuando se la compara con las realizaciones de hoy en día. Sin embargo, lo que resulta notable es que se haya llegado al modelo actual en el marco de la negociación, el diálogo y la discusión política civilizada, a pesar de algunos episodios de violencia que tampoco dejaron de marcar episódicamente la vida política.²

La transición a la vida democrática y su posterior consolidación en el caso costarricense, es fruto de un proceso en el que intervienen factores propios de la vida colonial, el desarrollo del cultivo del café en el siglo XIX, el estilo de gobierno de las élites políticas y la propia dinámica del sistema político que desarrolla mecanismos de inclusión e integración desde finales del siglo pasado y los perfecciona durante esta centuria.

Actualmente el sistema político puede ser caracterizado como democrático, a pesar de imperfecciones, que algunos críticos aprovechan para negar las características democráticas del régimen. El respeto por las libertades públicas y los derechos de participación política; el equilibrio de poderes entre las instituciones políticas, una política de seguridad democrática y un sistema de

sería el sistema político funcionando en concreto, sino un referente ideal: la verdadera democracia, la verdadera política. Igualmente, la utilización del término real complica también el análisis, cuando se hace contraponiendo el régimen o sistema político en su funcionamiento concreto con los ideales que le sirven de principios articuladores. Resulta obvio que este desfase existirá siempre, pues su desaparición sólo sería posible en una situación Platónica en la que pudiésemos vivir a plenitud el mundo de las ideas. La dimensión utópica, la capacidad de continuar ejerciendo la dimensión proyectiva propia de la condición humana, hace que siempre se dé esta brecha entre lo que se aspira y lo que se logra.

Es desde luego otra cosa, la situación aquella en que la confrontación principios-práctica revela contradicciones profundas entre ambos niveles.

2. Obregón, Rafael. *Conflictos Militares y Políticos de Costa Rica*. Imprenta La Nación. San José, 1951. Este autor identifica 89 episodios de violencia política en el periodo 1824-1890, 14 en el primado 1891-1919 y sólo 8 entre 1920-1948.

partidos vigoroso no son meras declaraciones de los textos jurídicos, sino prácticas efectivas, como lo veremos en la exposición siguiente. Algunas de las críticas al funcionamiento del sistema político y sus instituciones tienen validez, sin embargo, la existencia de imperfecciones no nos lleva a concluir que nos encontremos ante un régimen de carácter dictatorial u autoritario.

Las amenazas que se ciernen sobre el proceso político democrático son variadas, algunas se ubican en el terreno de los valores, otras en circunstancias muy concretas. Frente a ellas vale la pena hacer un pequeño ejercicio normativo de propuestas concretas, encaminadas a lograr el fortalecimiento de la democracia costarricense.

Siguiendo las líneas antes comentadas, este trabajo se centrará primero en un análisis de las condiciones históricas que hacen posible la democracia en Costa Rica. En este primer nivel analizaremos los orígenes de la democracia costarricense y su proceso de consolidación en los últimos cuarenta años.

En segundo lugar estudiaremos las características actuales del régimen político costarricense.

Seguidamente examinaremos las principales críticas expresadas con relación al carácter democrático del régimen político; y concluiremos analizando las posibilidades de desarrollo y fortalecimiento de la democracia en Costa Rica.

I- Orígenes

No es posible entender las características actuales del sistema político costarricense si no se comprenden las condiciones de su aparición, tanto en la historia mediata como inmediata.

1- La historia

Es evidente que la conformación de un sistema o régimen político, no se encuentra desvinculada de las condiciones económico-sociales y culturales, del entorno en que el proceso político se desarrolla. El régimen político no surge del cielo, es el fruto de un proceso de confrontación de intereses sociales diversos, que logran (o fracasan) plasmar sus particulares concepciones en las instituciones y en la práctica cotidiana. Como bien lo señala González (1989):

“Así desde un punto de vista estricto entenderemos por régimen político el conjunto de instituciones que regulan la vida política de un país y que se manifiestan como ámbito jurídico predefinido, a la vez que como reglas del juego político, cuya dialéctica permite una singular forma de lucha por el poder y su ejercicio, dando vida a los valores que animan tales instituciones.

Hay que considerar que las instituciones políticas, tanto constituyen la estructura organizativa del poder político como resultan ser un conjunto de normas y procedimientos que garantizan la continua repetición de comportamientos previsible, *posibilitando la regulación del conflicto de intereses, es decir de la lucha por el poder y su ejercicio*”.³

No es posible entender la política como un compartimento separado, desvinculado de las otras órbitas de la vida. Los procesos de interrelación entre las diversas órbitas de la actividad humana, hacen que sea necesario recurrir a otras dimensiones de la realidad para explicar enteramente la política, y realizar este procedimiento no sólo en la dimensión sincrónica, sino también diacrónicamente. Lo anterior no implica en ninguna manera una concepción adjetiva de la política, sólo el reconocimiento de sus interrelaciones, pues suscribimos la tesis de la autonomía de ésta.

3. González, Juan Carlos. *Regímenes Políticos*, en CAPEL, *Diccionario Electoral*, San José, 1989, p. 566.

Es por ello que la explicación de la democracia costarricense se remonta en este análisis hasta la época de la conquista y de la colonia. En efecto, Costa Rica fue la cenicienta de la Capitanía General de Guatemala desde un inicio. Sus vínculos con el centro de la dominación colonial fueron muy débiles y el proceso de conquista del territorio se demoró más que en el resto de los países centroamericanos.⁴ Este aislamiento, unido a la pobreza colonial, que si bien no estuvo igualmente repartida, sí conformó un fenómeno digno de destacarse, repercutieron fuertemente en la estructura del proceso y de la cultura política del país. El carácter individualista y aislacionista del costarricense no deriva de una supuesta esencia del ser costarricense, sino de estos procesos históricos muy concretos.

La ausencia de una aristocracia colonial, permeó también el proceso político, pues la dominación política tuvo lugar en un contexto donde las diferencias de clase fueron atenuadas por la pobreza general, la desvinculación del centro colonial y el carácter disminuido de los sectores dominantes.

En contraposición a Guatemala, Costa Rica se caracterizó por la ausencia relativa de tierra, capital y trabajo. En efecto, como lo ha demostrado reiteradamente la sociología política costarricense.⁵ La escasez de mano de obra indígena, lo limitado de las tierras disponibles para el cultivo, la ausencia de recursos minerales significativos y la ubicación de capitales en aquellas zonas coloniales

4. Véase Stone, Doris, "The Indian Setting: The Original Determinants of Varying Future Nationalities", en School of American Research. Advanced Seminar: "Central American Background and Future Fundamental Differences Between the Five Sovereign Nations," New Mexico October 28 - November 2, 1985. También Greenleaf, Richard. *The Spanish Conquest and Central American Regionalism 1522-1573* en School of America Research New Mexico; y Macleod, Murdo. *The Colonial Centuries and the Demographic, Social and Economic Structures of the Central American States*. School of American Research. Advanced Seminar, New Mexico, 1985.

5. Stone. *The Heritage of the Conquistadors. Ruling Classes from Conquest to Sandinistas*. University of Nebraska Press. Próximo a publicarse, 1990.

donde su rentabilidad se ofrecía más prometedora; hicieron que Costa Rica permaneciera prácticamente al margen del esfuerzo colonizador español, lo que provocó que el conflicto entre colonizadores y colonizados no adquiriera características dramáticas que pudiesen trasladarse al sistema político que surgió con la independencia.

Pasada ésta, el hecho socioeconómico más importante para el futuro del régimen político, lo constituyó la introducción de la economía agroexportadora y la integración de la economía costarricense con el mercado mundial. Esta circunstancia marcó una redistribución del poder económico y social en una pequeña sociedad campesina. Sin embargo, esto se caracterizó por su carácter pacífico, en contraposición al carácter violento que adquirió en otras sociedades centroamericanas, en las que a la violencia de los conquistadores sobre las poblaciones indígenas se vino a sumar la violencia sobre los poseedores de las tierras ejidales para lograr el desarrollo del nuevo cultivo. En Costa Rica, el proceso de expropiación de los pequeños campesinos se desarrolló recurriendo a los mecanismos capitalistas clásicos (financieros) y no *manu militari*. Por otra parte, como lo ha demostrado Stone⁶ la baja densidad demográfica hizo posible que los expropiados fuesen recompensados con buenos salarios y con políticas tempranas (salud, educación) para mejorar la productividad de la fuerza de trabajo.

Esta convergencia de procesos creó una estructura social caracterizada por bajos niveles de conflicto social y propensa a la integración e inclusión.⁷ Las bases funda-

6. *Ibid*

7. La creación temprana de una institucionalidad estatal, hace que desde muy temprano el mecanismo del Estado liberal sirva para regular el proceso político en una dirección que tiende a la desactivación temprana de los conflictos. Como lo ha señalado José Luis Vega, refiriéndose a la creación del Estado Nacional en el siglo pasado: "En resumen un sistema de coordinación social con múltiples contrapesos fue el resultado de la división del trabajo en la sociedad agroexportadora y la forma como se estructuró la distribución de los beneficios, base sobre la que tuvo que constituirse el Estado Nacional. No podía éste en absoluto ir más allá de los delicados tejidos y límites seña-

mentales de esta estructura surgieron durante el siglo XIX y se consolidaron durante el siglo XX. El sistema electoral se desarrolló desde inicios de éste, reforzándose la democracia política; la reforma social de los años cuarenta reforzará las dimensiones igualitaristas del sistema político.

Esta interpretación de los orígenes de la democracia en Costa Rica es ampliamente compartida. Un académico de izquierda ha sintetizado esta visión de las condiciones del desarrollo de la democracia en Costa Rica, al afirmar:

“En Costa Rica, la consolidación de una burguesía agraria transcurrió sin conflictos con la Iglesia, ni con las comunidades indígenas, ni con un legado colonial de enfiteusis o tierras ejidales. A su vez esto facilitó la creación de condiciones, lentamente sedimentadas, para que la política fuera un juego entre contendientes que se toleran. Ello fue posible, no porque todos fuesen socialmente iguales, como si en la Meseta Central se materializara la utopía campesina de una semejanza entre todos, sino porque las clases sociales mantuvieron sus conflictos y relaciones, en el seno de una identidad comunal en formación, y *surgieron también mecanismos para el arreglo de sus diferencias*. Las diversas clases se fueron formando constitutivamente ligadas a la nación emergente y, *el ejercicio del poder, también en formación, no necesitó permanentemente del control de recursos de fuerza y represión*. En este resultado cuenta la dimensión demográfica y física del espacio social; también el origen étnico común, un relativo aislamiento y la ausencia de tradición burocrático colonial”.⁸

Mientras los otros pueblos de la región continuaban inmersos en la guerra civil, Costa Rica emprendió la construcción de un Estado Nacional durante la segunda mitad del siglo XIX. Desde 1869 se declara obligatoria la

lados al ejercicio colectivo de la autoridad (...) *ni tampoco fracasar en proveer a los dominados con ciertos recursos dados a cambio de su obediencia; a saber, para que se condujeran socialmente sin necesidad de aplicarles la coacción y el terror*. Veremos posteriormente cómo este mutuo arreglo, que era un reflejo de la correlación de fuerzas, servirá más adelante de plataforma excepcional a los constructores del Estado Benefactor moderno en Costa Rica”. Vega, Carballo, José Luis. Poder Político y Democracia en Costa Rica, San José, Editorial Porvenir 1982, p. 46.

8. Torres-Rivas, Edelberto. *Centroamérica: La Democracia Posible*. San José, C.R. Educa/Flasco, 1987, p. 60.

educación primaria, los partidos políticos empiezan a jugar un papel importante a partir de 1889. Los progresos en salud pública y electrificación se inician y la estructura estatal se fortalece con la aparición de importantes instituciones como el Registro Civil y de la propiedad, así como la promulgación de códigos (Código Civil 1888).⁹

El poder militar que tuvo alguna importancia hasta entonces, empieza su declinar en el último tercio del siglo XIX, siendo sustituido por fuerzas de policía. Gracias a la integración de las élites locales al sistema político y al perfeccionamiento de los mecanismos del sufragio, la sucesión política comienza a desarrollarse de manera enteramente pacífica, salvo breves episodios (1917 y 1948) en los que la violencia política apareció de nuevo. Un estudioso del sistema político costarricense ha resumido la esencia de este proceso al señalar que:

“El sistema electoral le negaba al 90% de la población el derecho de ejercer puestos políticos, únicamente con el requisito de saber leer y escribir. A esto se agregaban otros requisitos como el de ser terrateniente o capitalista. Es preciso recordar que las pocas personas con derecho a ejercer los puestos políticos se elegían mediante un sistema en dos grados, donde el pueblo nombraba electores quienes a su vez votaban por el Presidente y los Diputados (...)

En el siglo XX se notan cuatro cesiones y reformas importantes en el sistema electoral, y éstas, en parte, parecieran responder al surgimiento de los sectores rurales ya descritos. En primer lugar está la participación de estos sectores a través de las municipalidades; luego la institución del sufragio directo en 1913 y del voto secreto en 1928. (...) El sufragio directo introducido en 1913 eliminaba un importante obstáculo (para la participación de los sectores rurales), que eran los puestos de electores hasta entonces reservados a la élite”.¹⁰

Las reformas del sistema electoral constituyen un excelente ejemplo de la capacidad del sistema y de los ac-

9. Este temprano y sólido desarrollo del sistema jurídico es uno de los componentes esenciales de la cultura política del país.

10. Stone, Samuel. *La dinastía de los Conquistadores*, San José, C.R., EDUCA, 1975, p. 233-235.

tores políticos para tomar las vías de la resolución pacífica de los conflictos. Su consecuencia más importante es un sistema político que puede ser caracterizado como inclusivo. La integración es la nota más característica de éste, rasgo que continúa hasta nuestros días, como se verá en el desarrollo posterior de este trabajo.

Llegado el siglo XX el proceso de desaparición del poder militar continuará de manera progresiva y culminará en 1948, con la abolición legal de éste, luego de una cruenta guerra civil que demarcará el escenario político costarricense de las últimas cuatro décadas. En efecto, en esa fecha las reformas sociales de la administración Calderón Guardia (1940-44) y las irregularidades electorales, fruto de las imperfecciones del sistema electoral, provocaron una guerra civil de la que salió triunfante José Figueres, líder de una alianza de conservadores y de transformistas, unidos por el enemigo común de un gobierno reformista, aliado con un arzobispo innovador y con el partido comunista.

Pasada la guerra civil el nuevo poder disolverá el ejército ante las sospechas de Figueres que elementos conservadores al interior de su ejército triunfante intentaban desplazarlo del poder. Los temores de la oligarquía tradicional frente a las aventuras militares de Figueres en contra de los tiranos del Caribe (Trujillo, Somoza) jugarán también un papel en esta disolución. La importancia de esta abolición reside no tanto en un supuesto pacifismo metafísico de los triunfadores, como en la singular decisión de un general triunfante quien se da cuenta que a pesar de tener las armas en la mano, el poder no reside en la punta del fusil, sino en la legitimidad popular, y decide ante la visión de conflictos futuros, optar por la vía de la desmilitarización progresiva, antes que por la de la represión absoluta de los vencidos.

2- La Costa Rica moderna

Los hechos guerreros de 1948 llevan consigo el germen del perfeccionamiento de la democracia de nuestros días. Con posterioridad a estos se produce la reconciliación nacional progresiva, se crean mecanismos de sufragio que hacen casi imposible el fraude electoral, se amplían las reformas sociales de la administración Calderón Guardia (1940-1944), desarrollándose un Estado Benefactor que redistribuye el ingreso en beneficios sociales para las grandes mayorías, y la seguridad nacional se pone en manos de los mecanismos de seguridad colectiva del sistema interamericano. El país se modernizará aceleradamente durante los años 50 y 60, lo que producirá nuevos cambios sociopolíticos en la década de los años setenta.

a- Reconciliación

La guerra civil provoca la persecución de los vencidos, calderonistas y comunistas sufren cárcel y exilio. El partido comunista es proscrito y los sindicatos disueltos. Los principales dirigentes del régimen anterior son sometidos a juicios por medio de tribunales especiales y quienes optan por el exilio tratarán, en dos oportunidades (1948 y 1955) de derrocar al nuevo régimen, promoviendo invasiones apoyadas por Somoza. Sin embargo, luego de diez años, la reconciliación entre las élites políticas y sus clientelas políticas respectivas se formaliza. En 1958, se permite al Dr. Calderón Guardia regresar del exilio y sólo quedan proscritos los comunistas, quienes no podrán participar enteramente en la vida pública del país sino hasta inicios de la década de los años setenta.

Esta reconciliación es una de las claves para entender la Costa Rica moderna. Ambos sectores aceptan que sus antagonismos podrán ser dirimidos por la vía electoral

en vez de por la vía armada. El enfrentamiento político entre ambos bloques es agudo y hasta el día de hoy, las líneas de fuerza de la política costarricense están marcadas por este conflicto que ha venido bajando de tono, conforme nuevas generaciones han ido ingresando en el escenario político; sin embargo, la aceptación del principio de la competitividad entre las élites y la conformación de partidos de masas es una de las claves sobre las que se asienta la Costa Rica democrática de hoy en día.

b- Sufragios competitivos

El viejo problema del fraude electoral será superado con la creación de un organismo electoral relativamente independiente de los vaivenes políticos y altamente independiente de los gobiernos de turno. Este organismo electoral fundamenta su autonomía en el mecanismo de nombramiento de sus miembros, pero también en su independencia organizativa y financiera. Constitucionalmente goza del privilegio de interpretación auténtica de todas las normas relativas a la materia electoral y esto se ve reforzado con la prohibición constitucional de modificar la legislación electoral un año antes o seis meses después de las elecciones.¹¹

Como factor adicional cabe citar que seis meses antes de las elecciones la fuerza pública pasa a estar directamente al mando del Tribunal Supremo de Elecciones.

El sistema electoral costarricense descansa sobre la autonomía de este órgano, pero también sobre el hecho que los integrantes de las mesas electorales son fiscales de los partidos políticos, uniéndose así la circunstancia que la organización de las elecciones queda en manos de jueces profesionales, a cargo de un aparato institucional

11. Para mayor precisión véase Brenes, Gonzalo. *El Sistema Electoral Costarricense*. San José, mimeografiado, sin fecha.

independiente del poder ejecutivo, y de fiscales de los partidos políticos quienes supervisan a sus adversarios desde la base del sistema.

El Registro Civil y el Registro Electoral están unificados, lo que facilita la depuración de las listas electorales y la correcta identificación de los votantes.¹²

La cultura política surgida en torno al acto electoral hace que la fe, la legitimidad de los resultados electorales sea un valor consensual. En Costa Rica, desde hace varias décadas, ningún partido político presenta alegatos de fraude electoral.

Recientemente las modificaciones de la legislación electoral han afectado las posibilidades de surgimiento de partidos nuevos. Quienes justifican estas decisiones argumentaron que la proliferación de partidos destruye la democracia, que las democracias efectivas son aquellas con pocos partidos y que la atomización partidaria conduce a la ingobernabilidad. Siguiendo este razonamiento la legislación ha favorecido con el pago de la deuda política adelantada a aquellos partidos que obtengan más del 5% en las elecciones anteriores,¹³ se ha aumentado el número de firmas necesarias para inscribir partidos nuevos,¹⁴ se ha restringido el derecho de hacer propaganda política en época electoral, al permitirse esto únicamente a los partidos inscritos.

12. Rafael Villegas ha señalado las principales características del sistema electoral costarricense. 1) Administración autónoma del proceso electoral por un Tribunal Supremo de Elecciones nombrado por la Corte Suprema de Justicia; 2) Régimen competitivo de partidos políticos; 3) Sufragio universal con voto directo y secreto para todos los costarricenses mayores de 18 años; 4) Elecciones periódicas; 5) Registro permanente de electores (mayores de 18 años, nacidos en Costa Rica o nacionalizados); 6) Cédula de identidad con fotografía; 7) Listas de candidatos designadas por los partidos en procesos internos de carácter democrático; 8) Elección del Presidente por mayoría de votos (superior al 40% de los votos válidos); 9) Elección de diputados y municipales por un sistema de representación proporcional; 10) Financiamiento parcial de la campaña política por parte del Estado.

13. Título X del Código Electoral. De la contribución del Estado para el financiamiento de los gastos políticos electorales de los partidos.

14. Según el artículo 64 del Código Electoral, para la inscripción de un partido a escala nacional se necesitan adhesiones equivalentes al uno y medio por ciento de los electores inscritos.

Es evidente que estos razonamientos tienen su contrapartida en el argumento que expresa que la limitación del juego democrático a dos grandes partidos propicia el fenómeno de la ley de hierro de oligarquías partidarias, que señalara Mitchels, impidiéndose el proceso de adecuada formulación, expresión y combinación de demandas en el proceso político; sin embargo, analizaremos este fenómeno más adelante, tanto desde la perspectiva de los problemas que engendra como de sus posibles soluciones.

c- Estado benefactor

El grupo triunfante en 1948 impulsó un proceso de modernización del país, basado en una activa intervención del Estado en la vida socioeconómica. Las ideas de este nuevo grupo contemplaban la industrialización, la diversificación de la economía nacional, la intervención estatal en la solución de los problemas sociales y la creación de obras de infraestructura física.

Los ideales se materializaron en la nacionalización de los bancos, la creación de instituciones paraestatales encargadas de diversas funciones, el ingreso de Costa Rica al proceso de industrialización centroamericana (sustitución de importaciones), en una política de salarios crecientes y en el desarrollo del sistema de seguridad social estatal con cobertura casi total para la población del país.

Hacia inicios de la década de los años setenta el proyecto intervencionista sobrepasó las órbitas de la política social, del proteccionismo industrial y la construcción de obras de infraestructura para extenderse a actividades netamente propias del sector privado en el campo productivo. Las instituciones paraestatales, surgidas con la intención de descentralizar el poder, terminaron siendo

controladas directamente por el poder ejecutivo, y el proceso de centralización y burocratización produjo la "presidencia imperial" en lo político¹⁵ e ineficiencia en la prestación de los servicios estatales.

El desarrollo del estado benefactor redistribuyó el ingreso y permitió la satisfacción de demandas sociales en una sociedad en acelerado proceso de modernización y cambio social; sin embargo, también engendró nuevas dificultades, que con el tiempo se transformarían en obstáculos de alguna importancia para el continuado desarrollo democrático del país.

El bienestar social se ubicó en la tradición igualitarista¹⁶ costarricense heredada de la historia precedente y en esa medida contribuyó a la consolidación del sistema democrático. Efectivamente, para el costarricense la democracia no ha sido solamente libertad, sino también la igualdad de oportunidades en el disfrute de los medios del progreso material.

La centralización, sin embargo, ha engendrado problemas nuevos, pues ha repercutido desfavorablemente en el plano de la capacidad del ciudadano para controlar las acciones de un poder crecientemente agrandado, fenómeno que analizaremos más adelante.

15. Rodríguez, Miguel Angel. *Al progreso por la libertad*, Editorial Libro Libre, San José, 1989.

16. Vega califica como igualitarismo tendencial a esta tradición y la explica por las circunstancias que: "... el país no tuvo que "arrastrar" super estructuras sociales e institucionales heredadas de un pasado "feudal", esclavista o despótico...", y por: "La combinación peculiar de una economía pequeña campesina que puso límites, tanto al surgimiento de estructuras despóticas precapitalistas, como a los procesos de expropiación masiva de productores directos..." Esto produjo: "... una especie de equilibrio inestable entre dos "polos" desiguales de organización productiva, social y cultural de la propiedad agraria, que se impusieron ciertas normas de reciprocidad en cuanto a la prestación interdependiente de servicios y la distribución de excedentes y de ingresos. Por una parte, el complejo finca beneficio y, por otra, el de la mediana - pequeña propiedad basado en el trabajo familiar. A cambio de estabilidad, protección empleo y trato "paternal", el campesino aportaba lealtad, trabajo, excedentes de producción y subordinación política". Vega, Op. Cit., págs. 24-25.

d- Seguridad democrática

La Doctrina de la Seguridad Nacional han descansado sobre la fusión arbitraria de los conceptos de Seguridad Nacional, Seguridad del Estado y Seguridad Pública. La práctica democrática costarricense reposa sobre el tratamiento diferente de estos problemas de seguridad, que si bien interrelacionados, tienen cada uno de ellos un espacio específico.

Después de 1948 se ha dado una estrecha identificación entre la política exterior de Costa Rica y su política de seguridad nacional, entendida ésta como defensa de la integridad territorial y de la soberanía. Para lograr esto, Costa Rica se ha atrincherado en la permanente proclama de sus valores civilistas, en el desarme unilateral de su territorio y en su estrecha alineación con los mecanismos de seguridad colectiva del sistema interamericano, esto último hasta bien avanzada la década de los años ochenta.

El valor de una sociedad democrática ha proveído la legitimidad moral ante la sociedad internacional; la proscripción del ejército ha neutralizado a potenciales enemigos, quienes carecerían de causa justa para legitimar una agresión contra un país desarmado; la afiliación al Tratado de Río ha provocado la solidaridad permanente de los Estados Unidos con un pequeño país que contribuyó continuamente a la legitimación de este pacto.

La Seguridad del Estado ha reposado sobre la legitimidad de un sistema político que obtiene el consenso en las urnas y es dirigido por civiles. El vigor de los partidos democráticos hace inviable la oposición antisistémica por vía de las armas y circunscribe a los opositores de la democracia al terreno estrictamente político. Por otra parte, la vigorosa política social ha arrebatado banderas a este tipo de opositores, por lo que podemos afirmar que

la seguridad del estado descansa sobre la cultura política democrática, sobre el *catecismo democrático costarricense*¹⁷; y sobre los beneficios sociales acordados en las últimas décadas.

La Seguridad Pública reposa sobre fuerzas de policía pobremente entrenadas y enfrentadas a nuevos tipos de delincuencia surgidos del proceso de modernización vivido durante los últimos años.

La proscripción del ejército ha provocado una consecuencia muy importante; la desaparición de las posibilidades de desarrollo de los grupos militares y el mantenimiento de las posibilidades de predominio casi absoluto de las élites civiles.¹⁸ En efecto, cada cambio de gobierno las fuerzas de seguridad pública son renovadas casi enteramente, lo que impide la profesionalización de éstas y produce también su incapacidad crónica para el combate de la delincuencia común. El debilitamiento organizacional de las fuerzas de seguridad impide que éstas desarrollen capacidades de actividades políticas autónomas.

17. Un estudioso francés ha aprehendido la esencia de la cultura política costarricense al afirmar: "En el fondo, el contenido del mensaje consiste en una socialización de la historia. La democracia costarricense es un producto de la evolución, construida por campesinos libertarios, individualistas y tolerantes. Costa Rica ha vivido siempre en democracia y este tipo de régimen es su destino. En última instancia, el pueblo es el primer garante de la estabilidad del sistema político, pues él posee en sí las calidades del civismo y de la virtud que han presidido el surgimiento de la democracia. El mesianismo se acompaña de una exaltación del carácter excepcional del país que lo transforma en un ejemplo y en una vitrina". Dabene, Olivier, *Le Catechisme Democratique au Costa Rica*. Mimeo. San José, Julio 1989, p. 3. La traducción es mía. Dabene elabora sobre el papel que cumple este discurso en la vida pública y en las campañas electorales, pero sobre todo analiza los mecanismos utilizados como son las repetidas celebraciones nacionales y escolares, las que juegan un papel fundamental en el proceso de socialización en los valores democráticos, lo que constituye una de las claves para entender el funcionamiento de la democracia en Costa Rica.

18. Sobre este tema véase: Urcuyo, Constantino. *Les Forces de Sécurité Publique et la Politique au Costa Rica 1960-1978*. Tesis Université de Paris V. Paris 1978. Igualmente: Urcuyo, Constantino. *Civil-Military Relations in Costa Rica: Militarization or Adaptation to New Circumstances?*, en Louis Goodman, Johanna SR Mendelson, and Juan Rial. *The Military and Democracy: the Future of civil-military relations in Latin America*. Massachusetts, Lexington Books, 1990.

e- Modernización integradora

La sociedad costarricense vive durante los años cincuenta y sesenta un acelerado proceso de urbanización, las comunicaciones electrónicas y terrestres experimentaron un proceso similar, la educación creciente de la población fue también una nota del panorama de la modernización. A pesar del impacto que esto produjo en una sociedad tradicional, el proceso modernizador¹⁹ no se reflejó en grandes conmociones políticas. La modernización educacional²⁰ produjo malestar intelectual y estudiantil en los inicios de la década de los años setenta.²¹ El agotamiento de la frontera agrícola produjo invasiones de tierras y los partidos de izquierda conocieron un desarrollo efímero.

Sin embargo, el sistema político logró absorber las nuevas demandas. El Instituto de Desarrollo Agrario solucionó parcialmente los problemas de la tierra; los partidos políticos absorbieron a los principales líderes de la rebelión intelectual y estudiantil; el nuevo desarrollo de la izquierda sucumbe ante los temores que engendra

19. En efecto, la población urbana pasa de 33% en 1948; 34% en 1963; 40% en 1970 y 45% en 1984. El empleo agrícola pasa de 55% de la PEA en 1950, a 47% en 1963; 36.42% en 1973 y 30.97% en 1984. Dirección Nacional de Estadística y Censos, Censos Nacionales de los años respectivos. La red de carreteras pasa de 14.000 Km (3.245 transitables todo el año) en 1960, a 24.724 Km en 1975 (9.155 transitables todo el año). Las comunicaciones sociales se desarrollan aceleradamente: los teléfonos pasan de 11.000 en 1954, a 17.914 en 1962; 40.148 en 1970; 176.000 en 1980 y 284.700 en 1988; al inicio de los años sesenta no existían transmisiones de televisión, en 1976 existen ya tres canales y el 37% de los hogares tienen aparatos de televisión. El número de estudiantes de secundaria pasa de 10.000 en 1948, 50.000 en 1966 y 101.000 en 1973.

La tasa de crecimiento de la población fue de 3.73% anual para el período 1950-63, y de 3.25% anual para el período 1963-73.

20. Según OPES, en 1961 el número de estudiantes universitarios era de 4.184 y en 1970 alcanzó la cifra de 12.913. El número de graduados universitarios fue de 217 en 1961 y llegó a 857 en 1970. El número de profesores universitarios pasa de 333 en 1960 a 802 en 1970. La magnitud del fenómeno es más evidente si lo comparamos con la evolución de la década siguiente. En efecto, la matrícula universitaria alcanza 50.000 estudiantes en 1980, los graduados 3.977 en ese mismo año y los profesores alcanzan los 4.000 al iniciarse esa década.

21. Para un análisis de este descontento véase: Urcuyo, Constantino. *Intelectuales y Política en Costa Rica (1960-1988). Debilitamiento de la Cultura Política Democrática?* Hoover Institution. Forthcoming, 1990.

la crisis centroamericana, el desarrollo de un sistema bipartidista y los propios errores de sus dirigentes, quienes confundieron una crisis de modernización con una situación revolucionaria.

La modernización produce empero, una diversificación social importante, tanto a nivel de los sectores dirigentes como de los gobernados. El surgimiento de nuevos sectores en una sociedad caracterizada por la simple dicotomía "oligarca cafetalero-peón de plantación", complicó los asuntos del gobierno cotidiano.

La proliferación de demandas, unida a la limitación de las instituciones políticas para procesarlas provocó algunas disfunciones (huelgas, ocupaciones de tierras, protestas estudiantiles) que se tradujeron en mini crisis²² de gobernabilidad. La solución fue la creación de nuevas instituciones, la respuesta burocrática para tratar de canalizar uno a uno los nuevos problemas. En esto el sistema se reveló efectivo, pues logró desactivar uno a uno los casos difíciles, sin embargo, se creó un nuevo problema: el crecimiento del aparato estatal, lo que unido al proyecto del Estado Empresario, provoca que el tamaño del sector público, su control y su eficiencia se constituyan en uno de los problemas más acongojantes de la Costa Rica de este fin de siglo.²³ Las implicaciones de este fenómeno serán analizadas en la sección siguiente.

22. Es así como los conflictos laborales aumentan de 48 días de duración en 1972 (8 huelgas), a 117 días en 1976 (12 huelgas) y la tasa de sindicalización pasa de 2,6 en 1963 a 10,9 en 1973.

23. Ambos partidos mayoritarios comparten esta inquietud en sus programas de gobierno. "... impulsaremos la existencia de un Estado Promotor, regulador u orientador, en el cual se revierta el proceso centralizador hacia uno cada vez más participativo..." Partido Unidad Social Cristiana. *Programa de Gobierno 1990-1994. El Futuro es de Todos*, San José, Trejos Hermanos, 1989, p. 24-25. "El Estado debe ser eficiente (...) Para conseguir la eficiencia (...) deben tomarse las siguientes medidas: a) Simplificar la estructura y dar flexibilidad al funcionamiento de sus órganos (...) b) Reducir y reagrupar ministerios..." Castillo, Carlos. *Construyamos el Futuro. Ideario de mi Gobierno*. Sin fecha, sin casa de edición, p. 57-58.

II- Características Actuales

Como hemos dicho antes, es claro que el régimen político de Costa Rica puede ser clasificado en los regímenes democráticos. Los derechos de libertad propios de la tradición liberal, derechos negativos, tienen plena vigencia legal lo que asegura las posibilidades de autonomía y escogencia individuales y las posibilidades de ejercer control sobre el gobierno. Las garantías del debido proceso y las normas antidiscriminatorias gozan de plena aceptación, lo mismo que los derechos de libertad de expresión, y asociación. El derecho de participación política es reconocido por la cultura política, tanto en lo que concierne a elegir y ser electo como al derecho general de participar en los asuntos públicos de la sociedad. Los costarricenses viven un régimen de derecho democrático en el que las mayorías respetan los derechos de las minorías, existe pluralismo ideológico y político, los gobernantes son electos libremente, de manera periódica, según reglas preestablecidas, con sufragio universal, secreto, personal, igual e informado de los ciudadanos. La competencia por el poder es pacífica, y éste se encuentra distribuido en órganos diferentes para impedir el abuso de poder.

Estas constataciones se efectúan tanto a nivel de los textos legales como de la cultura y del proceso político del país. Sin embargo, es necesario preguntarse si los ideales sistémicos corresponden a prácticas efectivas. Es obvio como lo hemos señalado anteriormente, que siempre encontraremos desfases entre lo que se proclama o cree y los que efectivamente se hace. Para algunos esta simple constatación lleva al rechazo de los regímenes políticos democráticos y a la opción por utopías de otro signo.

Desde un punto de vista analítico, hay que constatar los desfases, describirlos y explicarlos. Desde una pers-

pectiva normativa, ya que de esto se trata también en este trabajo, se debe evaluar el análisis, sacar conclusiones y proponer soluciones. Son los desfases constatados, suficientes para descartar la calificación de democrático?

Para llegar a estas conclusiones es necesario analizar todas las características del régimen en concreto. En efecto, ¿la intensidad y frecuencia de la participación en las elecciones y en los procesos de decisión son congruentes o antagónicas con los ideales proclamados de organización política? ¿El sistema electoral representa y facilita adecuadamente la voluntad ciudadana? ¿Cuál es el grado de control que ejercen los ciudadanos sobre las autoridades electas? ¿Cuál es la participación de las minorías en los procesos de decisión colectiva? ¿Cuál es la práctica efectiva de los derechos políticos, civiles y económicos? ¿Cuáles son las oportunidades de acción política para los partidos minoritarios?

Trataremos de analizar en esta sección no las características legales de las instituciones políticas, sino su funcionamiento concreto, dejando esbozadas desde ya sus limitaciones, las que comentaremos in extenso en la sección siguiente. El propósito de esto es ver la práctica real del sistema político y constatar sus imperfecciones, sus desfases, según se aborde el problema desde una óptica analítica o normativa.

1- La selección de los gobernantes

Hemos descrito anteriormente las principales características del sistema electoral costarricense. Es claro que éste brinda un amplio margen para confiar en que se trata de elecciones realmente libres y competitivas.²⁴ En efecto, se trata de elecciones que tienen una importan-

24. Entendemos por competitivas, aquellas elecciones en las que no sólo se reúnen los requisitos técnicos para un sufragio libre, sino que también concurre la circunstancia de que existe riesgo de perder el poder para quienes lo detentan.

cia muy alta en el proceso político (reclutamiento de élites políticas, representación de opiniones e intereses diversos, movilización del electorado, canalización de conflictos políticos), no existen restricciones a la libertad de elegir y ser electo, los partidos efectúan sus campañas sin experimentar presiones gubernamentales por su acción, existe la posibilidad de cambiar el gobierno (lo que a pesar de la hegemonía de un mismo partido político, ha ocurrido en cuatro ocasiones de diez elecciones realizadas después de 1948). Las elecciones ocurren también en el contexto más amplio de garantías a los derechos democráticos fundamentales antes señalados.²⁵

La participación política en los procesos electorales es importante no sólo desde la perspectiva cualitativa (intensidad de la participación), sino también desde una óptica cuantitativa. Los niveles de participación son superiores al 80% de los electores inscritos, lo que coloca a Costa Rica en el nivel de participación de las democracias occidentales más avanzadas.²⁶ Todos estos criterios

25. Las pautas para observación internacional de elecciones elaboradas por "The International Human Rights Group" señalan que la evaluación de los procesos electorales debe centrarse en un enfoque amplio que contemple la vigencia de los derechos de asociación y expresión, la ausencia de limitaciones irracionales para la emisión del voto, el derecho de organización y petición, el voto secreto, el escrutinio honesto y la ausencia de intimidación hacia los votantes. La tesis básica de este grupo es que las elecciones procesalmente correctas son un ingrediente necesario, pero no suficiente para la democracia. Véase: Steiner, Henry J., *Political Participation as a Human Right*, en *Harvard Human Rights Yearbook*. Volume one, Spring 1988, p. 112.

26. En efecto, un estudio de estos temas ha señalado los porcentajes de participación en varios países industrializados (datos para el período 71-80):

Australia	84.48 %
Austria	87.76 %
Alemania Occidental	84.22 %
Canadá	67.15 %
Dinamarca	86.77 %
Francia	76.84 %
Japón	72.91 %
Italia	93.47 %
Holanda	81.54 %
Noruega	81.32 %
Suecia	87.46 %
Inglaterra	74.99 %
Estados Unidos	54.22 %

En: Jackman, Robert W. *Political Institutions and voter turnout in the industrial democracies*. *American Political Science Review*, Vol 81 No. 2. June, 1987, p. 420.

permiten ubicar estos procesos electorales en la categoría de elecciones competitivas.²⁷

Sin embargo, existen elementos del mecanismo electoral que actúan como contratendencias a los rasgos dominantes del sistema.

a- Límites para la inscripción de partidos

Las modificaciones recientes del Código Electoral han aumentado el número de adhesiones necesarias para la inscripción de nuevos partidos, lo que beneficia a los grandes partidos e impide la expresión de nuevas fuerzas políticas. Sin embargo, el bipartidismo emergente pareciera ser capaz de integrar al interior de ambas formaciones mayoritarias, diversas tendencias ideológicas e intereses sectoriales variados.

b- La deuda política

El pago adelantado de los gastos de la campaña electoral constituyó un excelente mecanismo, en su momento, para liberar a los partidos de la del poder de los grandes grupos económicos, sin embargo, se ha ido creando un oligopolio de los dos grandes partidos, los que tienden a ser controlados por oligarquías partidarias, que buscan la autoperpetuación en el poder gracias al control de derechos de llave sobre estos dineros públicos, obteniendo así una ventaja inicial en la competencia electoral.

c- El residuo

El sistema de representación proporcional asegura representación a los partidos pequeños, sin embargo, la

27. Esto de acuerdo también a los criterios de Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. *Elecciones*; en CAPEL. *Diccionario Electoral*. San José, Costa Rica, CAPEL, 1989, p. 258-259.

dimensión de la llamada cifra residual²⁸ ha perjudicado a estos, lo que unido al sistema de la deuda política ha disminuido las oportunidades de representación de las minorías políticas, lo que constituye un grave riesgo pues se presenta la posibilidad que estas demandas empiencen a presentarse fuera del marco del proceso político institucional.

d- Limitaciones a la propaganda

Las limitaciones a la actividad propagandística de los partidos han contribuido a disminuir el gasto político y de alguna manera a paliar los efectos de la manipulación publicitaria; sin embargo, estas restricciones atentan contra valores más importantes (libertad de expresión) que el deseo de una campaña política ordenada y austera. En efecto, el limitar la propaganda, en época electoral, sólo a los partidos políticos, viola derechos humanos fundamentales, pues impide que los ciudadanos se manifiesten sobre asuntos de carácter público, lo que llega a constituirse en una especie de censura previa.

e- Las convenciones

Hace más de quince años los partidos han empezado la práctica de convenciones abiertas para la elección de sus candidatos a la presidencia de la república. Esto constituye una sana práctica que contrarresta el poder de las cúpulas partidarias, empero, se pueden señalar algunas limitaciones a los procesos de selección interna de los partidos.

28. Esta cifra sólo opera como un repartidor proporcional, luego que los partidos menos votados han sido descalificados por no obtener subcocientes en las elecciones parlamentarias. Se entiende por cociente el resultado de dividir el total de votos válidos entre las plazas a adjudicar. Subcociente es la mitad del cociente. Sólo obtienen diputados aquellos partidos que hayan obtenido cocientes o subcocientes.

El peso de las contribuciones de los grupos más poderosos se ha trasladado de la esfera nacional a la esfera partidaria, y la democratización interna no ha afectado la esfera de la selección de candidatos a la Asamblea Legislativa, los cuales continúan siendo seleccionados casi a dedo por las cúpulas partidarias.

f- La sobrerrepresentación cantonal

Según estudios autorizados el sistema de representación proporcional ha producido una situación en la que los cantones con más población tienden a ser privilegiados por los partidos en el momento en que designan sus candidatos al parlamento. Esto hace que los cantones menores no gocen de representación adecuada.²⁹

g- La lista cerrada

Este sistema de elección, a pesar de la proporcionalidad paralela ha producido que la votación presidencial arrastre a los diputados, lo que unido a su no reelección hace que estos no tengan que responder ante sus electores sino ante las cúpulas partidarias. Este fenómeno fortalece a los partidos, pero debilita la capacidad de control de los ciudadanos sobre quienes eligen, aparte de que conforma una situación de *winner takes all*, en la que el gane presidencial conlleva, casi automáticamente, el gane del poder legislativo, cosa que nulifica en los hechos el principio del equilibrio entre los poderes del Estado y otorga un poder político excesivo al Presidente de la República, aunque este último se limita con la prohibición absoluta de la reelección presidencial.

29. Samuel Stone ha señalado que aproximadamente un 25% de los cantones tienen una representación casi permanente, en perjuicio de otras circunscripciones. Véase Stone, Samuel. *La Herencia de una Dinastía*. Tomo II. CIAPA, San José, 1974, p. 294.

2- El Control del poder

El proceso de centralización anteriormente descrito ha repercutido en el plano institucional, y producido fenómenos como la subordinación de las mayorías legislativas al poder del Presidente de la República, lo que atenta en la práctica contra el principio del equilibrio entre estos. Por otra parte, la centralización también ha producido desequilibrios entre gobernantes y gobernados.

a- Entre poderes

La Asamblea Legislativa no sólo se ha subordinado a los designios del ejecutivo en la práctica, sino también institucionalmente, pues su control ha quedado limitado a cuestiones presupuestarias, lo que hace que el control político sobre las actuaciones del Poder Ejecutivo sea muy débil. A pesar que la Constitución prevé el voto de censura para los ministros, éste carece de consecuencias, pues no conlleva su retiro del gabinete.

La abdicación por parte de la Asamblea Legislativa a sus potestades de fijar impuestos, en favor de un Banco Central controlado por el Poder Ejecutivo, constituye una merma sensible de las atribuciones parlamentarias.

El mecanismo para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia ha creado desbalances importantes pues ha dado un sesgo partidario extremado a la designación de estos funcionarios, designados por simple mayoría de la Asamblea Legislativa, creándose un mecanismo de sujeción casi directa entre los administradores de la justicia y la política electoral. Recientes escándalos y dimisiones de magistrados han traído al tapete de la discusión propuestas de modificaciones a este sistema de nombramiento, que discutiremos más adelante.

b- De los gobernantes a los gobernados

El fuerte sistema presidencialista imperante en el país, y la gran expansión del aparato público, bien que sujetos al control jurisdiccional y funcionando en el marco de un Estado de Derecho, han creado una mentalidad de prepotencia en los burócratas que detentan el poder de las altas cúpulas gubernamentales. Los escasos mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía, y la reducida participación de ésta en el control democrático de las instituciones centralizadas han puesto a la orden del día la discusión sobre *democracia participativa*.

La participación política en Costa Rica gira en torno a dos grandes ejes, por una parte la dimensión electoral y por otra, la participación en los llamados cuerpos intermedios. El tejido de la sociedad civil es no sólo fuerte en lo que respecta a los valores democráticos en relación a la política, sino también en lo referente a la participación ciudadana en una gran cantidad de asociaciones voluntarias de diversa índole (cooperativas, sindicatos, asociaciones solidaristas, empresas asociativas de autogestión, centros agrícolas cantonales, asociaciones de desarrollo comunal).³⁰

El abstencionismo electoral ha sido prácticamente reducido a los niveles más bajos posibles y alcanza cifras, como lo hemos señalado, similares, y en algunos casos superiores a las de países de democracia industrial avanzada. En 1953 el porcentaje de abstención fue de 32.8%, en 1962, 19.1%; en 1970 16.7%; en 1978, 18.7%; en 1986, alcanzó 18.2% y en 1990, 20% aproximadamente. Estas cifras son un poco menores, pues los expertos y los políticos estiman que hay un porcentaje de población

30. Un analista norteamericano pudo comprobar hace algunos años, que el 66% de los jefes de familia encuestados por él, eran parte de organizaciones voluntarias. Booth, John. "Replications: modes of political participation in Costa Rica", *Western Political Quarterly*. No. 29, December 1976.

inscrita (entre el 5% y el 10%) que se encuentra residiendo fuera del país.

El abstencionismo se ubica en las provincias más alejadas de los centros urbanos y con mayores porcentajes de población rural, lo que hace suponer que éste no es un fenómeno de anomia o falta de integración en el sistema político.

La participación se desarrolla también, en el plano cotidiano, a través de organizaciones de desarrollo, sindicatos, asociaciones solidaristas y cooperativas. Las asociaciones solidaristas cuentan con 150.000 afiliados,³¹ los sindicatos 138.000 y las cooperativas 350.000.

3- Vigencia de los Derechos Humanos

En lo referente a la vigencia de los derechos civiles y políticos se puede afirmar que su observancia es amplia, salvo excepciones puntuales. En lo que respecta a los derechos económicos sociales y culturales, el país ha avanzado mucho pues el régimen de seguridad social, el desarrollo del sistema educativo, los altos índices de salud testimonian claramente de esto.

Sin embargo, Costa Rica no ha dejado de ser un país en vías de desarrollo y es mucho lo que le falta por avanzar en este terreno, en el cual la evaluación del cumplimiento de estos derechos es un poco más difícil que en el campo de los llamados derechos negativos, que lo único que imponen al Estado es la obligación de no hacer.

En el terreno de los derechos económicos, sociales y culturales la situación es más compleja, por cuanto la obligación que se establece para el Estado es una obligación activa, de promoción. ¿Cuánta promoción es sufi-

31. Según el Presidente de la Unión Nacional Solidarista. Entrevista con el señor Rodrigo Jiménez. San José, 31 de enero de 1990.

ciente en cada uno de estos terrenos, cuando los parámetros del desarrollo social y de las necesidades humanas básicas se modifican continuamente en el curso de la evolución social? Es obvio que la respuesta es difícil, sin embargo, ello no excusa de realizar progresos en este campo, ni de utilizar indicadores como los antes citados, para constatar su grado de vigencia efectiva.

En lo que concierne al respeto de los derechos civiles, es conveniente examinar uno a uno los grandes grupos de derechos que los componen.

a- Libertad de expresión

Este es el más polémico de los campos. En la Costa Rica de hoy no existen mecanismos de censura previa gubernamental para la emisión del pensamiento. La libertad de informar es amplia, existen tres grandes diarios nacionales y a la par de ellos funciona una prensa de izquierda (tres periódicos y varias revistas) que se difunde sin ninguna restricción. Es cierto que existe un desequilibrio notable entre la prensa de izquierda y la gran prensa; sin embargo, éste no obedece a mecanismos de persecución gubernamental, sino a la superioridad político-social de la primera. La prensa antisistema se encuentra recluida en su vieja retórica (desvinculada de las reales necesidades, sentimientos y percepciones de la población), así como en su escasa capacidad financiera. La libertad de las empresas periodísticas es un hecho innegable, lo único que podría discutirse son las posibilidades de acceso ciudadano a los medios de prensa. Sin embargo, regulaciones estatales en esta dirección crearían la posibilidad de intromisiones gubernamentales que nadie desea.

b- Libertad de asociación

Aparte de que nadie es perseguido por razones de pensamiento político, de que se tiene derecho de asociarse

para fines lícitos. Por su parte, esta definición de fines lícitos no excluye por razones de diferencias ideológicas y políticas. El sistema político permite la libre asociación en partidos políticos, sindicatos y otros tipo de asociaciones.

Existen dos partidos comunistas que funcionan legalmente, sin limitaciones de ninguna especie, un partido de ultraizquierda y un partido socialista de tendencia marxista. La prohibición que regía sobre el funcionamiento del Partido Comunista, desapareció en los años setenta, y a partir de entonces estos partidos han gozado de representación parlamentaria. En 1970 el voto de izquierda representó el 5% de los votos para diputados, en 1974, el 5.3%; en 1978, el 7.7%; en 1982, el 6.8%; en 1986 el 5.1%.

Bien que los aspectos esenciales de la libertad de asociación sindical son respetados por los gobiernos, existen elementos de índole político-cultural que crean dificultades para un ejercicio pleno de la libertad sindical. En relación a lo primero cabe apuntar, que pese a que las leyes prevén la disolución de sindicatos en determinados casos, en los últimos veinte años se ha decretado la disolución de un pequeñísimo número (dos según informaciones del Ministerio de Trabajo, no enteramente confirmadas). Sin embargo, el Derecho de Huelga sufre limitaciones legales y también de interpretación judicial, lo que dificulta en este aspecto las actividades sindicales. Cosa similar ocurre en cuanto a los conflictos colectivos de trabajo, donde la práctica judicial requiere de mejoramientos que la armonicen con las necesidades del mundo del trabajo.

c- Pluralismo ideológico

La fuerte adhesión a los valores costarricenses hace muy difícil la tarea de quienes tratan de presentar opciones opuestas a la democracia representativa. Esto, sin

embargo, no puede ser visto como persecución ideológica, sino como parte de una lucha general por la hegemonía y por la legitimidad entre diversas corrientes de pensamiento y de acción político social.

La vida universitaria es una excelente muestra de la práctica del pluralismo ideológico. La libertad de cátedra es un principio observado y en las Ciencias Sociales se enseñan todas las corrientes de la teoría social y política.

Todos los informes de organizaciones internacionales de derechos humanos han podido constatar que en el país no hay presos por razones de conciencia o disidencia política.

La tolerancia es un valor realmente observado por los costarricenses, a pesar de las estridencias de algunos sectores de la extrema derecha.

d- La política exterior hoy día

La participación del país en los esfuerzos de paz en Centroamérica y el Premio Nobel de la Paz obtenido por el Presidente de Costa Rica ha adicionado un nuevo elemento legitimador al accionar internacional de Costa Rica. Esto ha constituido un cambio cualitativo importante con relación a épocas anteriores. En efecto, el escudo protector del sistema interamericano ha pasado a ser sustituido por la autoridad moral de pacifismo. Lo anterior se origina en la crisis de la Organización de Estados Americanos y en las dificultades de la política exterior de los Estados Unidos para enfrentar la toma de poder por parte de los sandinistas y la guerrilla en El Salvador.

En efecto, las dudas sobre la capacidad norteamericana para resolver una nueva ruptura de la solidaridad ideológica continental, llevaron a la administración Arias a buscar apoyo en una actitud más independiente frente a la política exterior norteamericana, lo que ha abierto,

temporalmente, nuevos espacios de maniobra para Costa Rica; y a tratar de hacer descansar la seguridad nacional, no tanto en la alianza estricta con los Estados Unidos, como en la proclamación de la nueva autonomía, en momentos en que la potencia hegemónica enfrentaba dificultades mundiales por sus posiciones ante los problemas regionales.

Desde el punto de vista de la seguridad del Estado democrático, las políticas públicas se han encaminado a mantener la situación de desmilitarización de las fuerzas de seguridad. El presidente Arias abolió durante su administración los grados militares de los cuerpos de seguridad y la proclamación permanente del valor paz, frente a los espantos de la guerra, ha contribuido a restar legitimidad a cualquier intento de militarización de la vida nacional. La situación de escasa autonomía político-social de los cuerpos de seguridad ha continuado, a pesar del fortalecimiento de las unidades de defensa de fronteras y de inteligencia.

El valor de la predominancia civil es hegemónico frente a los intentos de grupúsculos de extrema derecha por militarizar la vida nacional. La continuada vigencia de los mecanismos de participación democrática y los nuevos logros alcanzados en el plano de las políticas sociales (vivienda) continúan restando posibilidades de desarrollo a quienes cuestionan la vigencia del régimen democrático con los argumentos de la formalidad y falta de sustantividad del mismo.

e- Deuda externa y democracia

La crisis económica de inicio de la década de los años ochenta puso en duda las posibilidades de continuación del experimento democrático costarricense. Sin embargo, al iniciarse una nueva década los augurios de quienes

pensaron que el deterioro económico³² produciría la ruptura del régimen democrático como consecuencia de la irrupción de las masas desposeídas e insatisfechas en el escenario político, ha resultado sin fundamento.

La masiva ayuda externa otorgada al país, así como la fortaleza de la cultura política democrática han impedido que la dura situación económica se transforme en una crisis política. Es obvio, que una reducción en los niveles de ayuda externa, acompañada de altos niveles de inflación y unido al duro peso del servicio de una deuda externa muy grande, acarrearían riesgos para el mantenimiento de un sistema democrático que ha descansado no sólo sobre la libertad y apertura para la participación, sino también sobre la capacidad de mejoramiento de las condiciones de vida de sus ciudadanos.

III- Las Críticas

El funcionamiento de la democracia fue criticado por primera vez en Costa Rica durante la década de los años veinte, por grupos de intelectuales nacionalistas. En los años treinta el partido comunista tomó el relevo y en los cuarenta apoyó la reforma social, que tuvo como bandera la superación de las limitaciones de la democracia oligárquica y cafetalera construida desde el siglo XIX. La guerra civil del 1948, silenció las voces de la crítica y de la reforma social por dos vías: la cooptación de la reforma por parte de los vencedores, y la represión contra los vencidos. La llegada de la década de los años setenta verá un resurgir de las voces críticas, fundamentalmente en el medio intelectual y universitario. Estas críticas son radicales en un inicio y el cuestionamiento de la de-

32. Para un enfoque del impacto social de éste, véase, Céspedes, Víctor y Jiménez, Rulfo. *Evolución de la Pobreza en Costa Rica*. San José, Academia de Centroamérica, 1988.

mocracia se hace en base al carácter abstracto de clase de ésta, luego las críticas evolucionarán hacia formulaciones más concretas, que hoy día se cobijan bajo el alero de la expresión democracia inconclusa.³³

1- La democracia burguesa

Esta crítica no es sino una repetición de la tesis marxista tradicional. La democracia costarricense sería una democracia formal, caricatura de la democracia verdadera, la real, pues no es sino una democracia de clase. Como lo ha señalado un académico, hoy día candidato presidencial de la coalición de la izquierda marxista, en:

“...la Costa Rica actual la democracia es limitada y poco estable debido a la dominación de la clase burguesa sobre todas las demás clases y sectores sociales”.³⁴

Esta visión descarta el análisis de la estructura social concreta del país. ¿Es la burguesía costarricense igual a la europea? ¿Existe un verdadero proletariado en Costa Rica? ¿Es aplicable la estratificación social teorizada por Marx para la Europa del siglo XIX, a la Costa Rica subdesarrollada del siglo XX? Esta perspectiva excluye también el hecho de la evolución histórica concreta de Costa Rica, donde más que una dictadura de clase hegemónica absoluta, lo que ha existido es un sistema político abierto en el que los sectores dirigentes se han visto obligados a políticas de alianzas desde el siglo pasado y a compartir el poder, con sectores subordinados a los propietarios de la plantación cafetalera primero, y de los nuevos sectores medios surgidos al calor del Estado Benefactor.

33. Al respecto véase Rojas Bolaños, Manuel, et al. *Costa Rica: la democracia inconclusa*. DEI, San José, 1989.

34. Camacho, Daniel, ¿Por qué persiste el juego democrático en Costa Rica? (algunas hipótesis), en Zelaya, Chester y otros, *¿Democracia en Costa Rica? 5 opiniones polémicas*. San José, EUNED, 1977, pag. 85-129.

El otro componente de esta visión es la afirmación simplista que las imperfecciones de la democracia concreta deben llevar al rechazo o comprueban el fracaso total de esta fórmula. En efecto, la sola constatación de fenómenos de concentración de poder económico social o político es suficiente para concluir en la invalidez del procedimiento de organización democrática como ideal de organización sociopolítica. El comprobar el desfase entre principios y prácticas no es suficiente para concluir en la falta de legitimidad de la democracia como proposición general, ni de sus formas histórico-concretas.

La otra gran equivocación de este planteamiento es concluir que la democracia no sirve por cuanto no se adapta a una visión utópica de la organización social que detentan implícitamente, quienes estas críticas profieren. El ideal de la economía centralizada de la propiedad común de los medios de producción, no puede justificar la invalidación de las formas democráticas, pues desde un punto de vista teórico estaríamos comparando cosas diferentes (ideales versus realidades). Desde una perspectiva práctica, la comparación de las democracias concretas con los socialismos concretos, revela grandes desventajas para estos últimos, no sólo desde el punto de vista de su eficiencia para lograr el bienestar material del mayor número, sino también desde una perspectiva política. Cuando el principio del partido único, representante de la clase universal, se derrumba en las mismas plazas fuertes del socialismo real, resulta improcedente seguir argumentando que el multipartidismo no es sino la máscara de la burguesía para disfrazar la dominación de una sola clase. El ideal de una democracia participativa permanente, desde la base, fundado en la dirección de un partido único, de una democracia de productores liderada por el príncipe proletario, no es defendible hoy día ante la renuncia al monopolio de partido único en la Meca del leninismo.

Es evidente que en la Costa Rica moderna la concentración del poder económico es un fenómeno inocultable. Es también claro el poder de las cúpulas partidarias y la concentración de prestigio social en ciertas familias, pero de constatar estos hechos a concluir que estamos frente a una dictadura de clase hay mucho espacio que recorrer. Económicamente los grupos económicos se han diversificado, en detrimento del poder de la tradicional oligarquía cafetalera (exportadores de carne, industriales, neoexportadores, nuevo capital financiero), lo que ha redundado en una pérdida relativa del prestigio e importancia social de ésta. Desde el punto de vista político, la irrupción de los sectores medios, motivada por el desarrollo del Estado Benefactor a partir de 1948, ha provocado que el poder de las cúpulas partidarias deba ser negociado con otros sectores de la burocracia partidaria, local y estatal.

2- La democracia inconclusa

Quienes defienden estas tesis ha emprendido una crítica más inteligente de las imperfecciones de la sociedad costarricense, pues ésta, parte del análisis concreto de sus imperfecciones y no de referentes abstractos. Esta confrontación entre los ideales de la democracia costarricense y sus prácticas efectivas es un ejercicio útil, por cuanto permite el mejoramiento del régimen democrático; sin embargo, algunos de quienes esto sostienen, luego del análisis concreto, caen en el mismo error que los críticos de la democracia burguesa. En efecto, al constatar agujeros en el techo se pasa directamente a la necesidad de arrasar la casa y no a la reparación de estos o a instalar un techo nuevo.

Es de señalar también que no todas las críticas concretas tienen fundamento real y teórico, como lo veremos a continuación. Estas críticas ha sido bien resumidas

por un inteligente representante³⁵ de esta tendencia quien ha señalado que la democracia costarricense está inconclusa por cuanto:

- a- La libertad de expresión es libertad para los dueños de los medios de comunicación de masas.
- b- Hay crecimiento de la desigualdad social.
- c- La crisis político-militar de la región ha favorecido las tendencias que buscan reforzar el aparato represivo y de control de los ciudadanos.
- d- Existen signos de un posible deterioro del clima de libertades públicas por cuanto no se permite la circulación de mensajes alternativos.
- e- El sistema electoral estimula la participación cada vez más pasiva dentro de la política, pues no hay educación política de las masas.
- f- El régimen bipartidista dificulta las posibilidades de expresión de las minorías políticas.
- g- La sociedad atraviesa por un período en el que la corrupción ha alcanzado niveles desconocidos (narcotráfico, delitos de cuello blanco).
- h- Las organizaciones populares se han debilitado.

Aunque es cierto que existen dificultades de acceso a los grandes medios de comunicación, hay que señalar que resulta arbitrario hablar de supuestos complots entre los medios de comunicación para producir la intolerancia y la conformidad. Bien que existen procesos de concentración de poder informativo, resulta arriesgado afirmar que hay una uniformidad absoluta entre los medios de información para cerrar el paso a todo proyecto alternativo. El problema es más profundo, existe una

35. Rojas Bolaños, Manuel, *El Proceso democrático en Costa Rica*, en Rojas, Manuel et al, Op. Cit, p.15-68.

cierta uniformidad en los valores democráticos de la sociedad civil que se opone al desarrollo de proyectos alternativos de carácter socialista, pero esto es más un problema de quien gana la hegemonía sobre la sociedad civil que un problema de represión o de complot. La incapacidad para la conquista de esta hegemonía, a través de estrategias imaginativas de dinamización cultural y política es uno de los grandes errores de los grupos "alternativos en Costa Rica".

Por otra parte, reducir la libertad de expresión a la libertad de información es un error. La primera es más amplia, y comprende una amplia gama de actividades, desde la edición (donde los alternativos han conquistado importantes posiciones) hasta la simple libertad de palabra sin temor a ser inquietado por una policía política, pasando por la libertad de cátedra, de la que se aprovechan también con éxito los alternativos.

Es cierto que se ha dado un proceso de deterioro de los indicadores sociales³⁶ como consecuencia de la crisis económica y el país debe abocarse a un proceso de ajuste social para compensar las nuevas desigualdades creadas por el crecimiento económico de los últimos años.

Existen excesos de algunas fuerzas policiales y reforzamiento de las capacidades militares de algunas unidades de la fuerza pública; sin embargo, el predominio de los valores civiles y la casi inexistente autonomía de las fuerzas armadas no hacen presagiar que esto tenga influencia inmediata sobre el funcionamiento del sistema político, pues no se ha reflejado en actos de represión violenta y generalizada sobre la población civil.

La introducción de las técnicas del marketing político ha estimulado campañas que atentan contra el principio

36. Según datos de la firma CEFSA, el salario mínimo real se ha deteriorado. Desde 1984 (100) han sufrido un leve deterioro, pues ha pasado a 98.8 en diciembre de 1989. La situación económica es de estancamiento para los sectores más débiles, a pesar del progreso de los indicadores macroeconómicos.

liberal de la racionalidad del elector. En efecto, estas técnicas conducen, en ciertos casos, a la manipulación, y no a la buena información de los electores. Es necesaria una reflexión de las fuerzas políticas sobre este fenómeno, para lograr que estas técnicas se utilicen al servicio de un electorado mejor informado. Sin embargo, no se puede concluir que exista pasividad en la política, cuando se constatan los altos índices de participación en el proceso electoral y el mejoramiento de las cuotas de información disponibles para un electorado crecientemente educado. Los progresos con relación al viejo campesinado manipulado por los patrones, y sin posibilidades de acceso a la información son evidentes.

Hay que reconocer que el sistema electoral favorece a los partidos ya incorporados al sistema político y que contiene una serie de limitaciones para la aparición de nuevas fuerzas, siendo necesario introducir modificaciones que logren superar esta situación, so riesgo de aparición de oposiciones extrasistémicas y de violaciones al derecho de la participación política.

La corrupción generada por el acelerado proceso de transformación de valores de los últimos años y por el estatismo otorgador de privilegios es un fenómeno inquietante que la sociedad costarricense debe resolver en el corto plazo.

El debilitamiento de las organizaciones "populares" es fruto de la competencia política, competencia que se ha producido en el marco de las garantías democráticas antes enunciadas, pero también es el fruto de la incapacidad de sus dirigencias para interpretar las necesidades y esperanzas de los ciudadanos, así como para formular proyectos distintos con viabilidad socio-histórica.

La intolerancia de algunos sectores de la prensa para con quienes sostienen puntos de vista antisistémicos

es un hecho, es un fenómeno cultural, que requiere ser modificado a la luz de los valores propios de la democracia. Sin embargo, tolerancia no quiere decir ausencia de debate político o rendición ante el adversario de signo contrario que estigmatiza a quienes se oponen a sus utopías, ubicándolos en el bando contrario al progreso de la humanidad.

Como lo afirmábamos al inicio de esta sección se puede aceptar la tesis que el régimen democrático de Costa Rica presenta una serie de imperfecciones, como son: los fenómenos de concentración del poder; ciertos obstáculos para el ejercicio de algunas libertades, representados por reacciones culturales de intolerancia ante la diferencia; y las dificultades para el funcionamiento de ciertos grupos intermedios. Sin embargo, de la constatación de las fallas no se puede concluir la maldad o incongruencia intrínseca del sistema político. Este continúa brindando amplias oportunidades para el disenso y su expresión, para la organización de éste y para la participación ciudadana en los asuntos públicos. Las amenazas a la estabilidad y ampliación del sistema democrático no pueden confundirse con su fracaso absoluto.

IV- Amenazas

1. Concentración de poder

La concentración del poder en el Estado ha ido en detrimento de los derechos individuales, frente a una maquinaria estatal creciente y casi todopoderosa. La unión del poder político con el poder económico, propiciada por el fracasado proyecto del Estado empresario (década de los años setenta), significa un proceso de concentración

de poder tan peligroso³⁷ como los procesos de concentración de poder en oligarquías privadas. Estos procesos de concentración de poder tienen sus correlatos en la dimensión institucional.

El debilitamiento del poder legislativo en beneficio del ejecutivo se expresa en el proceso de selección de los representantes populares, la delegación de la potestad tributaria en el poder ejecutivo, así como las facultades para establecer los marcos generales de la conducta económica.

“... nos encontramos con que en las leyes de impuestos de consumo, en leyes de sobretasas, en leyes de impuestos específicos a la importación, se le dá y se le ha dado al Poder Ejecutivo la facultad de variar las tasas de los tributos y de incluir artículos que previamente no estaban incluidos, por citar sólo un ejemplo. En otras palabras: ¡se le dá el poder de imponer impuestos al poder ejecutivo!”³⁸

En lo referente al poder judicial hay que señalar que su relativa falta de independencia frente al poder legislativo y frente a la política electoral ha perjudicado seriamente su desempeño.

La ampliación del Estado a órbitas de la acción social que podrían ser desempeñadas por los individuos o las comunidades es otro de los grandes riesgos. Esto ha tenido un gran dramatismo, sobre todo en lo concerniente al debilitamiento del régimen municipal, muchas de cuyas funciones han venido a ser asumidas por el gobierno central o las instituciones descentralizadas, en abierto perjuicio del derecho de las personas a participar en la resolución de los problemas que atañen a sus condiciones inmediatas de existencia.

37. “... se ha ido formando un sector nuevo, una fracción social nueva en nuestro país, (...)... y este sector, que tiene no tanto una existencia económica, sino la vocación del poder y de llegar a ser un sector de clase hegemónico en nuestro país, es lo que se llamaba burguesía burocrática o los políticos empresarios...” Cerdas, Rodolfo. *La Nueva Democracia como Proyecto Político Hegemónico*, en Oduber, Daniel y otros, *Los problemas socio-políticos del desarrollo en Costa Rica*. San José, UNED, 1981, p. 111.

38. Rodríguez, Miguel Angel. Op. Cit. p. 216.

La centralización del poder estatal ha cristalizado en una concentración excesiva del poder en manos del Presidente de la República, cuya principal consecuencia ha sido, como lo apunta Rodríguez, que Costa Rica se ha convertido en:

“... un Estado de Presidencia Imperial (...) hemos pasado, en una sola década, de una situación en que se alegó debilidad extrema del poder ejecutivo, a la situación totalmente contraria, de gran concentración de ese poder (...) La presidencia imperial se asienta sobre la falta de control de ejercicio del poder”.³⁹

2. Antiliberalismo

So pretexto de los excesos del liberalismo manchestriano se ha introducido un ambiente de intolerancia frente a la concepción democrática de la limitación de los poderes del Estado y del gobierno. El constructivismo voluntarista de los últimos años, puesto al servicio de la expansión del aparato estatal ha puesto primero los objetivos del crecimiento económico y de la distribución, con olvido de la democracia política, la cual estaría subordinada a los objetivos últimos de la democracia real o democracia sustantiva.

Esto constituye una grave amenaza contra la vida democrática, pues como lo ha señalado Norberto Bobbio:

“... el Estado Liberal no solamente es el supuesto histórico, sino también jurídico del Estado Democrático. El Estado Liberal y el Estado Democrático son interdependientes en dos formas: 1- en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2- en la línea opuesta la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras, es improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que

39. Ibid, pags. 228-232.

un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales".⁴⁰

La democracia no es concebible sin las libertades, sin el reconocimiento de derechos anteriores al Estado. El debilitamiento de estas ideas, aunque se realice para enfrentar el problema de la justa distribución de los bienes, es un peligro para la sobrevivencia de la idea democrática. La idea que las libertades se pueden coartar en nombre de objetivos futuros de mejoramiento social y de desarrollo económico, no hacen sino generar sueños racionalistas de ingeniería social que cada día hacen crisis, no sólo desde la perspectiva del bienestar económico y social, sino que engendran dictadura política para quienes se erigen en representantes de la racionalidad y de la justicia, al margen de las libertades personales y del necesario control del poder.

La "*intelligenza*" costarricense, tanto en su versión marxista, como en su enfoque socialdemócrata, se ha visto fascinada por estas tentaciones y ha identificado liberalismo con extrema derecha, ello conlleva un grave riesgo, pues los enemigos verdaderos de la democracia, el totalitarismo y el autoritarismo no son claramente identificados, a la vez que se debilitan los valores liberales que constituyen una sólida muralla en contra de las tentaciones autoritarias y totalitarias.

3. Narcotráfico y corrupción

La influencia del narcotráfico sobre los partidos políticos ha sido ampliamente documentada por Comisiones Legislativas que han investigado este problema. Como en países cercanos esta amenaza se cierne sobre el funcionamiento del sistema democrático, a pesar de que no reviste características tan graves como en aquellos, por

40. Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1986, p. 15.

la circunstancia que Costa Rica pareciera ser un centro de tránsito y no de procesamiento de drogas.

Relacionado con este problema, aunque con causas independientes se encuentra el creciente fenómeno de la corrupción pública. La centralización estatal ha propiciado esto pues al ampliarse el marco de las regulaciones estatales se amplían las oportunidades para los funcionarios de obtener privilegios u ofrecer excepciones a sus deberes, a cambio de la dádiva y del soborno. El aumento de la delincuencia de cuello blanco es un claro reflejo de esta circunstancia.

4. Las consecuencias sociales del ajuste estructural

Las medidas económicas de austeridad fiscal, servicio de la deuda externa, desprotección gradual de la industria nacional, agricultura de cambio y otras han provocado desequilibrios sociales nuevos que deben recibir pronta solución gracias a medidas de ajuste y compensación social, so pena de crear tensiones sociales que desestabilicen el sistema político.

5. La burocratización partidaria

La aparición de un sistema bipartidario rígido hace posible el surgimiento de burocracias partidarias que tienden a perpetuarse en sus posiciones, en detrimento de un sistema que dé continuado acceso a nuevas demandas y a nuevos grupos. Es urgente mantener y crear mecanismos de representación y participación que impidan este tipo de bloqueos del sistema político.

V. Posibilidades de fortalecimiento

La existencia de un sistema político democrático, vigente en sus características fundamentales, no puede

hacernos olvidar la necesidad de fortalecer y ampliar las instituciones democráticas actuales. Deben producirse transformaciones en las instituciones políticas, pero también en las condiciones sociales que interactúan permanentemente con éstas.

1. Modificaciones políticas

En este ámbito, los desafíos para mejorar los mecanismos de representación y de equilibrio de poderes conjuntamente con los de participación, constituye un reto para la futura evolución de la democracia costarricense.

a- El peso de la presidencia imperial debe ser contralanceado con el establecimiento de nuevos mecanismos de control político. El otorgar al parlamento poderes de forzar la dimisión de ministros, aunque no del Presidente de la República, constituiría un excelente mecanismo para mejorar el equilibrio entre los poderes del Estado.

b- El sistema electoral necesita ser modificado para dar mayores oportunidades a los partidos pequeños. Con esta finalidad deben modificarse los mecanismos legales para dar mayor acceso a la financiación pública de las campañas electorales. Igualmente debe pensarse en volver a las elecciones de medio período como un elemento que aumente el riesgo de los legisladores, quienes deberán rendir cuentas más a menudo ante sus electores. La creación de distritos electorales contribuirá también a esto, al desaparecer la irresponsabilidad del parlamentario, vigente hoy día, gracias al mecanismo de la lista cerrada.

Esto mejorará también la representación territorial, pues actualmente los cantones más poblados se encuentran hiper-representados en la Asamblea Legislativa. Estos mejoramientos en los mecanismos de selección de los diputados deben acompañarse de la reelección parla-

mentaria indefinida, lo que permite crear la carrera parlamentaria, a la vez que libera a los diputados de la hegemonía del Presidente de la República y del control de los burócratas partidarios.

La pasividad que engendra la centralización partidaria debe ser contrarrestada con un trabajo que tienda a modificar los actuales valores de la cultura política, en su dimensión paternalista, por nuevos valores que inciten a la participación más activa, no sólo en los asuntos electorales, sino también en los asuntos públicos en general.

La rendición de cuentas por parte de los gobernantes es un derecho de los gobernados y el ejercicio de éste debe ser estimulado.

c- La participación puede ser entendida de muchas maneras; sin embargo, reducir ésta a la dimensión electoral constituye un claro error. El control democrático sobre las actividades de las instituciones estatales, por medio de asociaciones de usuarios de los servicios de éstas, así como la participación de sus empleados en las decisiones que se toman al interior de éstas, es no sólo un imperativo de la ética democrática, sino también de la eficiencia organizacional. La descentralización del Estado, el plebiscito y el referéndum, tanto a nivel local como nacional, así como la iniciativa popular en materia de leyes son mecanismos complementarios a la democracia representativa cuyo uso debe estimularse o ampliarse, con la finalidad de perfeccionar el régimen democrático.

d- En lo referente al Poder Judicial, es necesario apartarlo de la política electoral. Una manera de hacerlo es que los nombramientos de magistrados se hagan por los dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa y no por mayoría simple. Igualmente, estos nombramientos deben hacerse, escogiendo entre personas con carrera judicial.

2- Modificaciones socioeconómicas

La contraposición democracia económica-democracia política es un error, si ésta se realiza desde la perspectiva de que ambas son mutuamente excluyentes. La democracia política tiene un valor intrínseco en sí, a pesar de que no coexista con condiciones de absoluta igualdad socioeconómica. En efecto, se trata de un método para controlar el poder, regular la sucesión política y dirimir los inevitables conflictos sociales en el marco de la paz y no de la violencia. Si el mismo se practica en condiciones de excesiva desigualdad, es posible que éstas tiendan a anular su eficacia para producir los efectos antes descritos, pero ello no es excusa para prescindir de éste y optar por la tesis de la pura democracia económica, entendida ésta como la absoluta igualdad en el acceso a los bienes, con prescindencia de los mecanismos de control del poder y del pluralismo. Sin embargo, un sistema político abierto, sobrecargado por excesos de demandas provenientes de difíciles condiciones socioeconómicas, y sin capacidad para dar respuestas efectivas (políticas y económicas), es probable que no subsista mucho tiempo como sistema abierto y democrático. Con fundamento en lo anterior es posible afirmar que aparte de las modificaciones políticas antes señaladas, es necesario que el sistema efectúe cambios de tipo socioeconómico que permitan la creación de condiciones ambientales favorables al funcionamiento de un sistema político democrático. La exitosa solución del problema de la deuda externa es una condición fundamental para que el país evite estos escollos.

a- Desarrollo económico con equidad

Las recientes políticas de ajuste estructural han provocado desbalances que deben ser paliados con políticas de aumentos del ingreso y control de la inflación. La par-

ticipación de los trabajadores en el capital de las empresas, así como en la vida de las empresas constituye un objetivo que si bien debe ser buscado gradualmente, con la finalidad de vencer resistencias, en una sociedad en que la empresa familiar sigue siendo muy importante, es ineludible en la Costa Rica de este fin de siglo.

b- Contar con las propias fuerzas

En los últimos años el motor del desarrollo económico ha estado constituido por una masiva infusión de ayuda extranjera. Es claro que un país en vías de desarrollo no puede prescindir de la inversión extranjera para remediar sus carencias de capital; sin embargo, esto ha creado una situación de dependencia financiera muy grande. La dependencia económico-financiera es un factor de estancamiento para el desarrollo, que impide un despegue productivo más consistente.

c- Despegue productivo

El desarrollo económico del país se fundamenta sobre las exportaciones, y el aprovechamiento de las ventajas comparativas en el comercio internacional, pero no se pueden descuidar los productos tradicionales, eje de la estructura económica del país. Este desarrollo debe basarse en la gran empresa de exportación, pero también en el desarrollo de la micro-pequeña y mediana empresa, así como en una sustitución gradual de la agricultura tradicional de subsistencia.

d- Política social

El paternalismo de la actual política social ha engendrado pasividad y dependencia. La nueva política social debe estar centrada en la combinación del subsidio con el trabajo del beneficiario, así como con el crédito oportuno, esto no sólo con el fin de disminuir presiones

fiscales, sino con el objetivo de desarrollar actitudes más activas en el desarrollo, más empleo y generación de riqueza. Elemento fundamental de este nuevo enfoque es la dinamización del trabajo social voluntario, integrado a los esfuerzos estatales. El voluntariado da una dimensión humana a la política social a la vez que la dinamiza. En efecto, no es lo mismo el frío acercamiento burocrático a los problemas sociales que el trabajo motivado en ideales de cooperación. Por otra parte, el desarrollo de base es un mecanismo más eficiente para detectar problemas, que las pesadas estructuras burocráticas.

CONCLUSIONES

1. La consolidación democrática costarricense es fruto de un proceso continuado y gradual.

2. No podemos atribuir esta consolidación únicamente a factores de tipo jurídico-institucional o de estructura socioeconómica. La interacción de ambos tipos de factores a lo largo de un proceso evolutivo es la clave para entender este fenómeno.

3. La democracia costarricense es imperfecta. La concentración económica privada, la centralización estatal, las imperfecciones del sistema electoral, la difícil situación de la deuda externa, el deterioro de los valores tradicionales, las utopías constructivistas, el retraso tecnológico, la destrucción del medio ambiente, y las transformaciones económicas sin compensación social, son amenazas para el mantenimiento del esquema democrático.

4. El fortalecimiento del régimen democrático costarricense debe partir de acciones conjuntas sobre las instituciones políticas y las condiciones socioeconómicas.

- a) La democracia electoral y representativa debe ser perfeccionada y complementada con mecanismos de democracia participativa.
- b) Es necesario mejorar los mecanismos de control del gobierno.
- c) Los partidos deben democratizarse internamente.
- d) La vida económica no puede dejarse al arbitrio de la mano invisible del mercado o del Estado omnisciente. La intervención moderada y subsidiaria ha de ser la regla.
- e) Los valores de la responsabilidad personal han de ser promovidos para combatir el peso de una cultura política que premia la pasividad frente al paternalismo estatal.
- f) Las concentraciones de poder privado y público han de ser desplazadas por mecanismos de democratización económica y política.
- g) La adaptación selectiva e inteligente de la tecnología extranjera.
- h) Creación de una conciencia de interdependencia mundial junto con la convicción de que el subdesarrollo se vence contando en primer lugar con las propias fuerzas.
- i) Continuación de la política de debilitamiento permanente de élites militares, pero con profesionalización y control democrático de las fuerzas de policía.
- j) Preservación del medio ambiente sin olvidar las necesidades del desarrollo económico.

5. El fortalecimiento democrático sólo será posible si se trabaja paralelamente sobre el plano de la cultura política, dada la importancia de ésta en el contexto costarricense.

cense. Los valores de la participación responsable e informada en los asuntos públicos, han de ser enfatizados conjuntamente con la práctica de mecanismos de democracia directa.

Las condiciones socioeconómicas en que se ha desarrollado el país explican su vida democrática. Es evidente que estas condiciones han sufrido modificaciones en los últimos años, como consecuencia de la crisis económica de inicios de los años ochenta. El deterioro de éstas, así como la obsolescencia de algunas estructuras políticas para hacer frente a las demandas engendradas por la modernización de años pasados, hacen que sea imprescindible realizar modificaciones que permitan el perfeccionamiento de la vida democrática costarricense. Para algunos bastaría con crear nuevas condiciones socioeconómicas para que surgieran las nuevas estructuras políticas que se necesitan.

La tarea es más compleja, hay que mejorar las condiciones y hay que mejorar las instituciones, el trabajo es simultáneo, pues no es posible la democracia sin condiciones, y las condiciones sin la democracia llevan al autoritarismo de los fanáticos del crecimiento económico o al totalitarismo colectivista.