



PROCESOS

**Serie Cuadernos de Trabajo
No. 1999-02**

Partidos y asamblea: representación en crisis

Florisabel Rodríguez
Silvia Castro Méndez

1999



PROCESOS

PROCESOS es un centro de investigación, asesoría, capacitación y promoción para el desarrollo de los regímenes democráticos de Centroamérica y el Caribe.

Nuestro propósito es contribuir al fortalecimiento de la democracia en Centroamérica y el Caribe mediante acciones que desarrollen y reproduzcan valores y actitudes democráticas; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y de generación de consensos.

Es una organización privada sin fines de lucro ni afiliación política partidaria, creada en 1996 con el apoyo de los Presidentes de los países centroamericanos.

PROCESOS ofrece servicios y actividades dirigidos a instituciones públicas, organizaciones sociales y políticas, y empresas privadas en los países de la región.

PROCESOS

Teléfonos (506) 231-1116, 231-1125 Fax (506) 220-1580

Correo electrónico: procesos@procesos.org

Página Web: <http://www.procesos.org>

Presentación

Este documento es el segundo de la serie Cuadernos de Trabajo del año 1999, a través de la cual PROCESOS busca dar a conocer estudios y debates de importancia para el desarrollo democrático sostenible de nuestros países.

PROCESOS es un centro de investigación, promoción, capacitación y asesoría que promueve el desarrollo de la democracia sostenible en Centroamérica y el Caribe. Busca llevar a cabo acciones que desarrollen y reproduzcan valores democráticos; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y generación de consensos.

El presente artículo se refiere a la crisis que viven actualmente dos instancias de representación política que son críticas para la reproducción y la sostenibilidad del sistema político democrático: los partidos políticos y la Asamblea Legislativa.

La importancia de ellas radica, en el caso de los partidos, en que éstos, mediante su capacidad para articular y canalizar demandas de la sociedad civil bajo la forma de un programa de acción, son capaces de lograr el acceso al poder político. En el caso de la Asamblea Legislativa, su importancia estriba en el poder de ejecutar una serie de tareas de gran complejidad e impacto político, entre las cuales se encuentra la de lograr que un texto específico adquiera jurídicamente la fuerza obligatoria de una ley y la de efectuar funciones fiscalizadoras relacionadas fundamentalmente con aspectos claves de la función pública.

Conviene decir que, además de existir una relación genética importante entre ambas instancias, también existe una gran relación entre la fuerza efectiva de los partidos políticos y la constitución de la Asamblea Legislativa. Es por ello que la crisis de representación de uno de estos cuerpos políticos afecta de manera sustantiva la capacidad y calidad de la representación del otro.

Comprender las dimensiones y el modo en que estas crisis se expresan concretamente permite, adicionalmente, que se encuentren las vías para su superación en beneficio del régimen político democrático.

Esperamos, pues, que el análisis que aquí presentamos contribuya al entendimiento de la crisis que sufren estas instancias y al mejoramiento del tejido de la representación política en Costa Rica.

Florisabel Rodríguez
Directora General

Florisabel Rodríguez

Directora General y fundadora de PROCESOS. Politóloga, realizó estudios de maestría y doctorado en la Escuela de Estudios de Posgrado de la Universidad de la Ciudad de Nueva York. Ha sido Ministra de Información del Gobierno de Costa Rica, profesora de la Universidad de Costa Rica. Posee amplia experiencia como investigadora y consultora en temas de cultura política, conducta electoral, opinión pública y comunicación política. Ha publicado múltiples artículos especializados y es coautora del libro “El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana” y del libro “Con la herencia de la paz: cultura política de la juventud centroamericana”, actualmente en prensa. Correo electrónico: florisabel@procesos.org

Silvia Castro Méndez

Estudió filosofía en la Universidad de Costa Rica y arpa en el Programa Juvenil de la Orquesta Sinfónica Nacional. Obtuvo su M.A. en Historia y Filosofía de la Ciencia en la Universidad de Pittsburgh. Ha trabajado como profesora de esas disciplinas en varias universidades estatales y ha sido consultora en temas de transferencia tecnológica, comunicación política y cultura política. Actualmente es investigadora de PROCESOS. Ha publicado varios artículos en temas de filosofía e historia de la ciencia y es coautora del libro “El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana” y del libro “Con la herencia de la paz: cultura política de la juventud centroamericana”, actualmente en prensa. Correo electrónico: scastro@procesos.org

SIPNOSIS

El presente estudio se refiere a la crisis de representación en Costa Rica, tal y como ésta se expresa en dos instituciones: los partidos políticos y la Asamblea Legislativa. Además de analizar los aspectos comunes de ambas instituciones desde el punto de vista de su génesis y de su desarrollo, el artículo se ocupa de reconocer las dimensiones en que puede expresarse la representación y el modo específico en que estas dimensiones se han visto deterioradas en el caso de Costa Rica. Se parte de la hipótesis de que la crisis de representación en este país tiene su origen en la dimensión sustantiva, la cual coadyuva al deterioro posterior de las otras dimensiones. Se señala, además, la necesidad de poner en práctica ciertas acciones capaces de minimizar el impacto de la crisis para la vida política de la nación.

AGRADECIMIENTO

Las autoras desean hacer explícita la valiosa colaboración de Rowland Espinosa en la elaboración de este trabajo.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	iii
SIPNOSIS	v
INTRODUCCIÓN	1
1. Formas Institucionales	3
1.1. De los partidos y de las asambleas legislativas.....	3
1.2 Las dimensiones de la representación	6
2. Crisis en Costa Rica	7
2.1 Dimensión sustantiva	7
2.2 Dimensión de relación.....	9
2.3 Dimensión formal.	10
2.4 Dimensión refleja	11
A manera de conclusión	13
Bibliografía	15

Introducción

El mundo democrático no había terminado aún de celebrar los triunfos de su expansión en Europa oriental y en América Latina, cuando aparecieron fracturas importantes en un punto neurálgico de su funcionamiento: los mecanismos de representación política.

Debido al deterioro de la credibilidad en los mecanismos de representación, diversos sectores de la sociedad civil han iniciado una búsqueda de mecanismos de participación directa. Sin embargo, dado el tamaño y la complejidad de las democracias contemporáneas hay un mínimo de funciones que requieren de canales intermedios y, por tanto, de la representación. Así que, si bien los mecanismos de participación directa que se incorporen pueden enriquecer la democracia, no pueden sustituir totalmente a las instancias de intermediación.

Estas instancias juegan un papel central en la conducción de las demandas ciudadanas a un terreno fértil de satisfacción efectiva. Por ello la calidad de la representación política determina en forma importante la eficacia institucional. Adicionalmente, a través de estas instancias de representación se renueva la aceptación ciudadana del poder político. Un problema prolongado en la confianza y la credibilidad de los ciudadanos hacia sus representantes puede llegar a generar una amenaza para la sostenibilidad del régimen mismo, pues afecta la renovación de la legitimidad¹ de la institucionalidad democrática.

Costa Rica no ha sido la excepción en cuanto a problemas en las instancias de representación. Comprender las causas que han propiciado estas fracturas y describirlas es una tarea compleja. En primer lugar, en el plano conceptual, la representación es un fenómeno que encierra varios aspectos o dimensiones y muchas veces se han obviado o confundido algunas de ellas, introduciendo ambigüedad o simpleza en el concepto que se utiliza para estudiarla, y oscureciendo con ello su entendimiento.

En segundo lugar, en el desarrollo de los problemas actuales de representación hay tendencias propiciatorias que rebasan los límites nacionales. Por ello, algunos estudios se han dirigido a describir los elementos comunes de estas crisis. Sin embargo, se ha descuidado el entendimiento de las particularidades nacionales y de la relación entre estas particularidades y las tendencias externas. Esos aspectos son finalmente los que permiten entender cuándo y de qué forma se dan las crisis específicas, y entonces favorecer también el planteamiento de cómo enfrentarlas.

El presente artículo queda aún en deuda con ese segundo aspecto y se concentra en todo aquello que nos permita precisar el primero de ellos que hemos señalado.

¹Las palabras legitimidad y legítimo se utilizan en este artículo en el sentido desarrollado por la ciencia política y no por las ciencias jurídicas. La legitimidad es la aceptación ciudadana del ejercicio de las funciones por las instituciones políticas. Ello incluye a las instancias y los mecanismos de representación, así como a los productos que resultan del trabajo institucional.

Este artículo trata la crisis de representación en Costa Rica, tal como se expresa en dos instituciones: los partidos políticos y la Asamblea Legislativa². Está organizado en dos secciones: la primera sección resume las funciones que cumplen ambas instituciones y las dimensiones de la representación política. La segunda sección brinda información empírica ordenada según dimensiones y funciones y presenta elementos interpretativos para el caso de Costa Rica.

²Al hablar de crisis no queremos decir que, al verse alcanzados por diversos problemas de representación, los Partidos y la Asamblea se hayan convertido en enfermos terminales. Pero es necesario llamar la atención sobre aquellos aspectos de la representación que sufren males importantes y que, de no ser corregidos a tiempo, pueden deteriorar dos importantes pilares de la institucionalidad democrática.

1. Formas Institucionales

1.1. De los partidos y de las asambleas legislativas

Los partidos políticos y los cuerpos legislativos, son las instituciones más desprestigiadas de la mayoría de las democracias.

El haber perdido legitimidad al unísono es expresión de un ligamen funcional entre ambas instituciones. Este nexo tiene raíces históricas, pues los partidos políticos nacieron en el propio seno de los parlamentos, bajo el efecto dinamizador de la ampliación del derecho al sufragio en la sociedad (Duverger, Maurice, 1974).

El proceso genético se produjo en muchos casos de la siguiente manera: cuando las asambleas políticas, formadas en el siglo XIX por camarillas bastante inconexas de parlamentarios (Dowse, Robert, 1975), vieron crecer sus funciones y su autonomía, sus miembros también vieron incrementada su necesidad de agruparse por afinidades para lograr mejores acuerdos.

Cuando se extendió y multiplicó el derecho al voto, los miembros de las asambleas políticas sintieron que además era necesario dar un salto mayor y organizarse para dar a conocer sus propuestas a los electores y canalizar la dirección de los sufragios en su favor. De ahí nacieron los comités electorales.

La organización de los partidos políticos fue un paso más allá de esos comités electorales, puesto que supusieron una relación más permanente entre los miembros de las asambleas políticas, buscando lograr, por un lado, alianzas más sólidas para la orientación de políticas y, por otro, estructuras estables para alcanzar una mayor eficacia en la canalización de los sufragios.

En otras ocasiones la relación se dio en dirección inversa. Los partidos socialistas europeos, por ejemplo, creados a fines del XIX y a principios del XX, fueron agrupaciones de la sociedad que se convirtieron en partidos dando una lucha por tener representación en el parlamento. Tal es el caso del Partido Laborista Británico, de origen sindical, que nació cuando el Congreso de las Trade-Unions de 1889 decidió crear una organización electoral y parlamentaria. Otro ejemplo son los partidos demócrata-cristianos, que siguieron el ejemplo exitoso de los partidos socialistas (Dowse, Robert, 1975).

Pero ya sea porque los partidos hayan nacido como resultado de necesidades ampliadas de los parlamentarios en busca del apoyo, o bien porque hayan nacido de luchas de base por alcanzar poder en el legislativo, existió una relación funcional entre ambas instituciones que continúa en el presente.

Las funciones de los partidos políticos son dos. La primera es la lucha por el acceso al poder y su éxito se traduce en el logro de la Presidencia o en el número de escaños que se ocupan en el Parlamento. En otras palabras, ocupar un puesto

de representación pasa por haber hecho efectiva la aspiración de un partido político, y la marca de esa relación permanece como un vínculo indeleble entre una instancia y la otra. Este vínculo con los partidos se expresa muy especialmente en el caso de los Parlamentos, donde la afiliación partidaria palpita en el quehacer cotidiano de los representantes. Es por esta razón que un problema de representación en una de estas instancias produce un contagio prácticamente inmediato sobre la otra.

La segunda función, también de vínculo entre la sociedad civil y las instancias gubernamentales, es la articulación y canalización de demandas de la sociedad civil hacia el sistema político.

Esta articulación puede darse en el ámbito más general: el de las grandes propuestas programáticas que habitualmente se asocian a posiciones ideológicas. Así, estas propuestas programáticas e ideológicas dicen interpretar el sentir y la voluntad de los ciudadanos y dan una visión del rumbo que debe llevar el país en el mediano y el largo plazo. Sin embargo, no siempre los partidos tienen este tipo de planteamiento.

En la lucha inmediata por alcanzar el poder político, los partidos hacen propuestas para el presente inmediato a nivel local o nacional, que idealmente están enmarcadas en las grandes propuestas programáticas, aunque no siempre es así. Estas propuestas electorales se presentan a la comunidad para obtener de ellas su preferencia, e incluyen el compromiso de luchar por hacer efectiva la propuesta si la elección favorece al partido o al candidato.

Esta función de articulación de demandas se hace relevante en la relación de partidos y parlamentos, puesto que, al ser electos, se espera que los parlamentarios conserven su vínculo con las comunidades a las que representan, y con sus partidos políticos respectivos.

Los problemas de representación de los partidos políticos pueden afectar ambas funciones, sea la de elegir autoridades o sea la de articular demandas.

En cuanto a los cuerpos legislativos, el ejercicio de la representación es aún más complejo que el de los partidos políticos. Ello es así, pues son cuerpos colegiados y las funciones que cumplen son aún más complejas.

En cuanto a las funciones, la tarea fundamental es lograr que un texto específico adquiera jurídicamente la fuerza obligatoria de una ley. Para ello, los y las legisladoras cuentan con una serie de instrumentos y procedimientos, algunos de los cuales son de naturaleza investigativa o consultiva, cuyo resultado permite a los diputados y diputadas formar criterio en torno a determinada propuesta legislativa.

La relevancia política de los proyectos de ley varía, y con ello también la complejidad de la tarea de representación. Entre los proyectos más complejos están aquellos en los que la labor legislativa se coloca en el vértice mismo de diversos intereses económicos, sociales y/o regionales. Con respecto a estos proyectos se evidencia con mayor claridad la tarea política que tiene en sus manos el cuerpo legislativo: existen diversos intereses en la sociedad, muchos de los cuales confluyen en la Asamblea y es allí donde se construyen acuerdos y acomodos (o desacuerdos y desacomodos) entre estos intereses.

Un caso especial es la obligación de aprobar anualmente la ley de presupuesto nacional de los gobiernos. Esta es una tarea de gran contenido político, puesto que la aprobación del presupuesto acaba por dar realidad a un programa político concreto.

Los cuerpos legislativos suelen tener la potestad para efectuar una función fiscalizadora, independiente del proceso legislativo, relacionada fundamentalmente con los asuntos públicos. Mediante esta función, el Congreso vigila la conducta administrativa del gobierno o de los funcionarios públicos, exige explicaciones sobre una orientación, sobre la marcha de un servicio, o sobre el criterio utilizado para hacer frente a un problema específico.

Igual que en el caso de los partidos, los problemas de representación pueden afectar el cumplimiento de parte o de todas las funciones legislativas.

Una variable que se suma a la complejidad de su función de representación es que las asambleas legislativas son cuerpos colegiados. Precisamente por ello, los productos legislativos son siempre resultado de decisiones colectivas entre pares políticos, contribuyendo esto a dificultar el conocimiento y el entendimiento que alcanzan los ciudadanos con respecto a la participación de su representante en muchos de estos productos.

Esto se ve agravado puesto que si bien los legisladores, en tanto representantes individuales, tienen idénticos derechos y potestades, también son miembros de partidos con agendas políticas específicas. Es así que, cuando hay grandes fracciones partidarias dominando numéricamente el Congreso, la mayoría de los temas que llegan a formar parte de la agenda legislativa es producto de negociaciones entre esas grandes fuerzas políticas; de lo que resulta que el margen de maniobra individual de los representantes sea extremadamente bajo y, en muchos casos, muy poco visible.

Adicionalmente, hay un problema que se deriva del ámbito en que se centran las acciones parlamentarias, puesto que la agenda nacional suele imponerse a la agenda local. Mucho tiempo del legislador o la legisladora se dedica a problemas nacionales de poco impacto específico para la comunidad particular que representa, de manera que el representante a menudo se desdibuja como tal en los ojos de sus representados.

1.2 Las dimensiones de la representación

Existen al menos cuatro dimensiones de la representación política en una democracia³. Problemas de representación se pueden generar desde cualquiera de estas dimensiones y pueden llegar a cubrirlas todas:

- a. Representación formal: La dimensión formal de la representación es una condición necesaria para la existencia de la democracia. Refiere al cumplimiento de las formas y procedimientos establecidos para ocupar los puestos de dirección política según la legislación vigente. En esta dimensión, el problema se puede generar porque se violentan los procedimientos o porque se erosiona la credibilidad en éstos.
- b. Representación reflejo: La dimensión reflejo de la representación existe cuando el representante refleja las características de los y las representadas. Generalmente refiere al reflejo de las principales características físicas de los o las representadas (por género, por grupo etario o étnico, etc.).

La aceptación de la representatividad física supone que compartir características físicas es acompañado por una similitud de opiniones y preferencias políticas.

A diferencia de lo formal, el aspecto reflejo de la representación, no siempre está presente en las democracias para todos los grupos. Tiende a aparecer cuando algún grupo, con una historia de exclusión, lucha por acceso a los puestos de dirección política. Así su aparición viene a solventar una ausencia de representación para algún grupo.

- c. Representación por relación: Esta dimensión enfatiza la relación personal entre el representante y su representado. Es a través de esta relación que el representado intenta afectar en forma personal lo público. En una democracia con una cultura cívica fuerte, esta relación esta dominada por los temas programáticos. En situaciones de deterioro de la cultura cívica, en esta relación tiende a predominar el clientelismo. Se genera un problema de representación cuando para la mayoría de los representados el representante se torna distante o inaccesible.
- d. Representación sustantiva: Es dimensión refiere al corazón de la representación política democrática, pues trasciende las expresiones formales, reflejas o de relación personal y se coloca en un espacio de las propuestas sustantivas. Este aspecto de la representación, se da cuando las acciones del representante buscan defender y avanzar los intereses y

³ Estas cuatro dimensiones de la representación política fueron desarrolladas por David K. Ryden (1996).

posiciones sustantivas de las o los representados. La representación sustantiva puede darse con un predominio de intereses cortoplacistas, con un evidente deterioro para el desarrollo del conjunto del país. Los procesos de desideologización de los partidos y las grandes presiones sobre lo inmediato tienden a acentuar el cortoplacismo y a olvidar los proyectos de más largo alcance. Por otro lado, si predominan los intereses de mediano y largo plazo, la representación resulta mucho más funcional para el conjunto de la sociedad, pues se articulan las aspiraciones ciudadanas en propuestas más globales y con mayor visión de futuro. Un área indefinida y generadora de muchos conflictos en esta relación es el papel del representante: sea como intérprete de lo que es mejor para sus representados o sea fundamentalmente como ejecutor de un mandato. Cuando hay problemas en la dimensión de la representación sustantiva se da un desacuerdo entre representantes y representados sobre el contenido de las políticas públicas.

2. Crisis en Costa Rica

Los problemas de representación pueden originarse y extenderse en una o en varias de las dimensiones de la representación y afectar parte o todas las funciones de los partidos⁴ y las Asambleas.

En este artículo deseamos plantear la hipótesis de que la crisis de representación costarricense se originó en la dimensión sustantiva de la representación. Y es a partir de allí que se afectan las otras dimensiones. Esta dimensión hoy continúa teniendo un papel central, pero los otros aspectos han adquirido su propia dinámica y requerirán modificaciones propias para restablecer las instancias de representación en toda su eficiencia y legitimidad.

2.1 Dimensión sustantiva

En los años sesenta y setenta, el país fue capaz de avanzar como nunca antes en su historia. Durante este período tuvo un importante consenso sobre la dirección del desarrollo nacional y un Estado bastante eficiente en términos de los resultados que produjo en movilidad social y en generación de servicios e infraestructura (Garnier, Leonardo, et. al., 1991).

En los años ochenta y noventa, la velocidad del avance ha sido más lento, con altibajos en términos de la movilidad social y de la prestación de servicios e infraestructura (Garnier, Leonardo, et. al., 1997). Esos factores internos se han

4

En el presente artículo nos referiremos a los dos partidos mayoritarios: el Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana.

visto mezclados en sus efectos con los cambios a nivel internacional producidos por la globalización y la revolución informática.

Producto de la comparación con los veinte años anteriores, así como de las incertidumbres creadas por los cambios que ha impulsado la clase política nacional, se puede hablar de que en Costa Rica se ha roto el consenso sobre la dirección que debe llevar el país. Ello se expresa frecuentemente en las encuestas de opinión, cuando la cerca de la mitad de los costarricenses tienden a expresar que el país va por rumbo equivocado.

Específicamente, la falta de consenso halla su mayor expresión en la distancia manifiesta entre la clase política y el electorado, al abordar temas de gran impacto nacional, como son las privatizaciones o las medidas propuestas para controlar la deuda interna. También se nota ese distanciamiento en la percepción que tienen los ciudadanos sobre los acuerdos que se establecen entre la clase política. Uno de los ejemplos más notables que nos brinda el pasado reciente con respecto a este último punto es el acuerdo Figueres-Calderón, que fue censurado por un tercio de los entrevistados, cuando se hicieron públicas las medidas que nacieron de esa negociación⁵.

El tema de la falta de consenso sobre el curso que debe llevar el país, problema fundamental de la representatividad sustantiva, se expresa también en el propio seno de los partidos mayoritarios.

El favorecimiento de uno u otro partido político por parte de sus seguidores no obedece a las opciones programáticas que éstos ofrecen, sino que se distribuyen por partes iguales en un amplio espectro o que parece responder mucho más a razones difusas que a la suscripción de una propuesta sobre el desarrollo del país. Por ejemplo, ante preguntas sobre posiciones ideológicas, hay pocas diferencias entre socialdemócratas y socialcristianos, colocándose el 67% de los costarricenses en el centro, en una escala de uno a diez (Clark, Mary A., 1999).

Los simpatizantes de los dos partidos mayoritarios se dividen en partes iguales ante otra serie de preguntas más específicas sobre posiciones ideológicas: cuando se les pide responder si el Estado debe garantizar el bienestar de las personas, o si cada quien debe hacerlo por su propia cuenta; o cuando los ciudadanos opinan sobre la propiedad pública de las compañías de agua y de las escuelas, o sobre la propiedad privada de las aerolíneas y de las estaciones de televisión.

Al existir esta diversidad de posiciones entre los simpatizantes de cada partido, cuando se plantea la necesidad de tomar posición con respecto a asuntos complejos de la vida nacional, como el de reformar el Estado, suelen mostrarse las fisuras

⁵Encuesta telefónica en la Gran Área Metropolitana, Ministerio de Información y Comunicación (1995), citado por Rodríguez, Castro y Espinosa, 1998.

existentes entre la clientela electoral y los líderes de los partidos o los diputados. De este modo, los representados encuentran a menudo motivos de distanciamiento con las posiciones de quienes dicen ser sus representantes, momento en el que se manifiesta la crisis sustantiva de representación.

Finalmente, un elemento adicional que dificulta el entendimiento por parte de la ciudadanía de las posiciones de los partidos políticos, es que muchos de los asuntos que los representantes electos a través de los partidos pueden hacer, está definido por fuerzas fuera de su control (Richard, Rose, 1980).

Algunos datos recogidos por diversos estudios sobre los costarricenses reflejan esta situación de separación entre la clase política y la ciudadanía:

- El **84%** de la población adulta costarricense considera que los dirigentes políticos se preocupan **poco o nada** por los temas de interés para los ciudadanos (PNUD, 1997).
- El **48%** de los entrevistados en la Aglomeración Metropolitana (con teléfono), expresó que la Asamblea Legislativa no ayuda **nada** a resolver los principales problemas del país (PROCESOS, 1996).
- Alrededor de un **70%** dice tener poca o ninguna confianza en la Asamblea Legislativa (PNUD, 1996).
- El **72%** de los costarricenses adultos considera que los partidos políticos son incapaces de resolver un problema que afecte a su comunidad (PNUD, 1997).
- El **68%** de los entrevistados en la Aglomeración Metropolitana con teléfono opinó que los partidos políticos no ayudan nada a resolver los principales problemas del país (PROCESOS, 1996).
- El **32%** de la población adulta costarricense considera que **ninguno** de los partidos políticos existentes defiende sus intereses y aspiraciones (Rodríguez, Castro y Espinosa, 1998).
- Un **38%** dice que la política le produce desconfianza y un 39% declara que le produce aburrimiento (PNUD, 1997).

Hay que hacer notar que todo este descrédito y distanciamiento se ve agravado por un sentimiento creciente de que en Costa Rica la corrupción es un problema muy grave: en 1997, una quinta parte de los costarricenses mencionó la corrupción como el principal problema de Costa Rica (PNUD, 1997).

2.2 Dimensión de relación

Un efecto del crecimiento de la población, especialmente en los centros urbanos, es que esta dimensión de la representación por relación se debilita. También se debilita esta dimensión por el predominio de los medios de comunicación nacionales, en los que las expresiones de naturaleza masiva sustituyen el contacto directo entre los representantes y sus representados, y entre simpatizantes y dirigentes partidarios. Costa Rica ha sufrido este fenómeno. Las maquinarias partidarias, según estudios hechos en las diversas campañas electorales, logran

llegarle a un grupo de ciudadanos en una proporción que se coloca entre un 10 y un 20% de la población nacional. El resto se hace a través de los medios de comunicación.

Adicionalmente, y en correspondencia con lo dicho en la dimensión sustantiva, a ese 10-20% al que se le llega personalmente, se le ha abordado con promesas eminentemente clientelistas, en vez de propuestas enmarcadas en visiones programáticas de más largo aliento. Y aún esta forma de relación se ha deteriorado pues ha crecido la sensación en la ciudadanía de que se les instrumentaliza como votantes con promesas que luego se diluyen. Evidencia parcial de este sentimiento ha sido recogida por diversas encuestas de opinión pública. Por ejemplo, una vez que se eliminan las razones de carácter personal esgrimidas por aquellos que no votaron en las elecciones pasadas, sobresalen 'la desilusión de la política' y el hecho de que los políticos 'ofrecen y no cumplen' como razones para no votar (Ministerio de Información y Comunicación, 1998).

2.3 Dimensión formal

Aún en este campo se ha roto el consenso que durante mucho tiempo imperó en el país, tanto sobre los mecanismos de elección de candidatos a diputados al interior de los partidos políticos, como sobre los mecanismos de elección de los miembros del Congreso.

Durante mucho tiempo el código electoral estableció un mecanismo mediante el cual los candidatos a diputados y municipales fueron escogidos mediante elecciones indirectas. Adicionalmente, la elección de diputados y municipales se realizó a través de listas partidarias. De esta manera, los electores han votado en bloque por aquellos a quienes las estructuras partidarias han nominado. Estos dos mecanismos de elección diluyen la relación entre el voto emitido y el representante electo en los procesos internos de los partidos y en los procesos electorales nacionales. Esta distancia, en una época de descontento por la conducción política del país y de las comunidades, terminó erosionando estas disposiciones formales sobre cómo elegir.

Un factor agravante en este contexto ha sido la prohibición actual para la reelección inmediata de diputados y municipales. El voto en bloque ya había establecido una intermediación entre la voluntad individual de votar por un candidato y el representante que resulta efectivamente electo. Pero, además, la imposibilidad que tiene ese representante para reelegirse elimina un mecanismo importante de rendición de cuentas. Al final, si el representante incumple sus compromisos no hay instrumentos que permitan que el elector exprese su inconformidad con el representante. El camino que puede encontrar el ciudadano para manifestar su descontento es el de castigar al conjunto del partido cuando le niega su voto en la próxima elección, dejando impune al representante que incumplió o que no efectuó adecuadamente su labor.

Durante los últimos años se han hecho esfuerzos importantes para superar la distancia entre las nominaciones y los electores, pero ciertamente aún hay mucho camino por recorrer en este sentido. Se han propuesto diversas reformas con mecanismos de mayor participación y control por parte del electorado y, en el momento en que este artículo se escribe, hay una comisión nombrada por el Tribunal Supremo de Elecciones estudiando modificaciones a los actuales procedimientos, en consulta con diversas organizaciones de la sociedad civil.

El Partido Unidad Social Cristiana innovó durante la contienda electoral que culminó en 1998, con un procedimiento de elección popular de candidatos a diputados y municipales. Sin embargo, el resultado de esta elección interna fue bastante precario en términos de participación de la ciudadanía. Actualmente, el Partido Unidad Social Cristiana se encuentra haciendo una revisión de este procedimiento con el propósito de mejorarlo.

Una reforma similar se ha discutido en el Partido Liberación Nacional para las próximas elecciones. Sin embargo, para muchos electores liberacionistas esta es una reforma tardía para una voluntad expresada en plebiscito interno desde 1993, sobre el tema de la elección directa de diputados⁶.

2.4 Dimensión refleja

En lo que atañe a esta dimensión los hechos más relevantes han ocurrido con relación a la representación política de las mujeres. Si bien los partidos han avanzado en este campo, aún queda mucho por hacer y existen muchos reclamos sobre cómo se ha procedido en el campo de la acción afirmativa. Las acciones afirmativas son medidas que favorecen a grupos sujetos a discriminaciones y desigualdades (Camacho, Rosalía, 1996).

El primer intento en el campo legal de acciones afirmativas fue en 1990 con la Ley de la Promoción Social de la Mujer de cuyo proyecto las cuotas fueron eliminadas. Ahí se establecieron una serie de lineamientos generales a favor de ampliar la participación de las mujeres en puestos de decisión. En 1996 se logró la aprobación de una serie de reformas al Código Electoral. Una de estas reformas buscaba asegurar la presencia de un 40% de mujeres en el conjunto de quienes fueran nominados a puestos de elección popular y en la estructura de los partidos políticos. Al interior de la Asamblea Legislativa se dio una lucha sobre la redacción de esta reforma y finalmente salió del proceso legislativo sin la mención de que

⁶ Otro tema negativo para el Partido Liberación Nacional fue el fraude que se produjo en las elecciones internas de 1997, y que se encuentra bajo investigación. En la Encuesta Nacional de PROCESOS, realizada en 1997, entre las personas que juzgan que nuestro país es poco o nada democrático, el fraude apareció como segunda razón en importancia para emitir esa opinión, en una pregunta abierta, siguiendo al tema de la corrupción. En la Encuesta Nacional Telefónica realizada por el Ministerio de Información y Comunicación, en marzo de 98, al preguntar por qué a aquellos que opinaron que las elecciones de 1998 no habían sido limpias, el fraude en Liberación apareció como respuesta en tercer lugar, después de "la temprana divulgación de encuestas el día de las elecciones" y "la política sucia".

este 40% fuera en puestos elegibles⁷. Quedó así debilitada la ley en comparación con el proyecto presentado, pero al igual que en 1990, fue un paso muy importante que ha obligado a los Partidos a modificar sus formas de funcionar.

La primer elección para la cual rigió esa ley fue la de 1998. Su puesta en práctica ha sido polémica. Probablemente lo más lamentable fue que se procediera a aplicarla si haber definido en la ley o en algún otro lugar con claridad el procedimiento a seguir para obtener el porcentaje.

Según carta de la entonces directora ejecutiva del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, Lic. Ana Isabel García, de fecha 3 de febrero de 1998⁸, dirigida al Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, Lic. Rafael Villegas, el Tribunal hizo uso de diversas formas para hacer los cálculos del 40%, decisión que resultó insatisfactoria para esa institución.

Visto que es imprescindible regular los mecanismos para el cálculo del porcentaje y así asegurar que se cumpla la ley del 40%, el Tribunal Supremo de Elecciones dio respuesta, el 23 de setiembre de 1999, a una solicitud de la Lic. Gloria Valerín, Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres y Ministra de la Condición de la Mujer, mediante la emisión de un acuerdo (Tribunal Supremo de Elecciones, 1999) en el que se dispone que el cuarenta por ciento de participación de las mujeres en las papeletas para la elección de diputados, regidores y síndicos debe ser en puestos elegibles. También en el acuerdo se exige que esa proporción sea respetada en la estructura interna de los partidos, haciéndola valer en cada asamblea distrital, cantonal y provincial y no solo en forma global.

Consecuentemente, el Tribunal impone a los partidos la obligación de incluir las modificaciones estatutarias que sean indispensables para hacer valer su disposición, indicando que el Registro Civil no podrá inscribir las nóminas de los candidatos para la próxima elección si no se cumplen los requisitos recientemente expuestos⁹. Tampoco podrá el Registro Civil acreditar las reformas estatutarias ni las actas de las asambleas, cuando éstas no cumplan con lo establecido.

Todo ello redundará en el mejoramiento de la credibilidad sobre la transparencia de los mecanismos usados por los Partidos para cumplir con la legislación vigente en materia de acción afirmativa y sobre el proceder del Tribunal Supremo de Elecciones.

⁷ El Tribunal Supremo de Elecciones, ante una consulta sobre ese punto en particular, lo interpretó en la misma dirección (Camacho, Rosalía, 1998).

⁸ Oficio CNDMF 110-98.

⁹ Queda entonces en manos de los partidos políticos definir los mecanismos por medio de los cuales se cumpla con lo establecido por el Tribunal.

A manera de conclusión

Hemos dicho que los problemas de la representación en Costa Rica tuvieron un origen en los aspectos sustantivos, al irse deteriorando el exitoso modelo de desarrollo que prevaleció durante varias décadas y al desarrollarse y profundizarse una fractura entre las aspiraciones de la población, modeladas por los logros del pasado, y la capacidad del Estado y de los representantes políticos para traducir esas aspiraciones en una visión de futuro articulada y satisfactoria para la mayoría de la población.

Todas las dimensiones de la representación han sufrido deterioros específicos y crecientes. Salir de la crisis va a requerir de acciones de muy diversa índole en todas esas dimensiones.

Entre las acciones más importantes para superar los problemas, cabe mencionar la necesidad urgente de ir formando consensos sobre la orientación que debe llevar el país, integrando de manera sostenida a amplios sectores de la población y perfilando un nuevo proyecto nacional sostenible. En la medida en que los costarricenses se vean orientados por una nueva visión del futuro que permita vislumbrar el crecimiento económico y humano de la población bajo criterios de viabilidad ambiental y de inclusividad social, será posible ir superando el *impasse* y la separación clase política-ciudadanía que caracteriza la crisis de representación sustantiva de la que hemos hablado.

También con respecto a los otros problemas encontrados, se ve la necesidad de afinar la consistencia entre el discurso electoral y la voluntad real de los candidatos y los partidos por honrarlo. Complementariamente a esta consistencia, es indispensable mejorar los instrumentos que garanticen el cumplimiento de los compromisos políticos, que no hagan depender su realización de voluntades coyunturales de escaso aliento, cuando han recibido el apoyo explícito de las mayorías. Por volver a un ejemplo señalado, un proyecto como el de la incorporación de las mujeres de manera equitativa en las papeletas de los partidos habría tenido mejores frutos si hubiera estado respaldado por normativas precisas que obligaran a la ejecución de ese compromiso más allá del simple discurso retórico de los partidos que lo apadrinaron.

Otro aspecto que se hace relevante para acercar al pueblo y sus representantes es mejorar sustantivamente los mecanismos de rendición de cuentas. Los ciudadanos suelen sentirse frustrados al ver su imposibilidad de exigir atención, cumplimiento y cabalidad en el ejercicio de lo público. Así, muy a menudo el reclamo de los ciudadanos tiene que ver con la incapacidad de sus representantes para escuchar sus quejas y sus necesidades e incorporar las modificaciones requeridas con solvencia y celeridad. En ausencia de la necesaria atención, los ciudadanos terminan por alejarse de sus representantes sin tener inclusive la posibilidad de hacer valer su descontento con acciones que sancionen a quienes incumplen, se corrompen o desoyen.

Hay muy diversos instrumentos que ayudan a lograr este objetivo y Costa Rica apenas ha dado los primeros pasos en este camino. Es necesario fortalecer procedimientos de queja y de evaluación incorporados al propio diseño organizativo de las

instituciones y ello ha de incluir a la Asamblea Legislativa y a los Partidos Políticos. Con tales procedimientos, las instituciones puedan tener a su haber, de manera sistemática, el juicio de los ciudadanos sobre su ejercicio e introducir con prontitud las modificaciones que se requieran para adecuar o transformar el servicio, castigar la negligencia o detectar actos de corrupción.

Vale la pena detenernos en este último aspecto, puesto que uno de los temas más sentidos por los ciudadanos para alejarse de sus representantes es el de la corrupción. La percepción de que la corrupción es un fenómeno creciente ha venido acentuando la crisis de representación y actualmente agobia el sentimiento de la población. La democracia en general es muy vulnerable a las acusaciones de corrupción, puesto que ella misma visibiliza los casos al incorporar procedimientos de control, denuncia y castigo de los funcionarios que actúan con ilegalidad. Lamentablemente, el descrédito de lo político y de lo judicial ha afectado la credibilidad de los procedimientos con que cuenta nuestra sociedad para castigar y controlar la corrupción. Por ello muchas veces queda la sensación en la ciudadanía de que estos procedimientos son insuficientes, fortaleciendo la idea de que existen grandes dosis de impunidad. Es por ello que hay que prestar una atención muy especial a la construcción de consensos con respecto a los mecanismos asociados al control y penalización de la corrupción.

Otro aspecto crucial para mejorar la legitimidad de la representación es la democratización de los partidos, esto es, la democratización de sus procesos electorales internos, la ampliación de sus instrumentos de consulta sobre asuntos sustantivos, la integración de sectores tradicionalmente marginados en puestos susceptibles de elección popular, el incremento de la participación de los jóvenes, etc. Es decir, se hace necesario hacer de los partidos no solo maquinarias electorales sino instrumentos cada vez más inclusivos de canalización de las aspiraciones de la población a la que desean representar.

Por último, cabe un espacio que ha sido reconocido como una oportunidad muy grande para el tema tratado en este artículo, y que es el del fortalecimiento de los ámbitos de representación en el nivel local. Anteriormente se mencionaron las distancias tan grandes que se imponen entre los representantes y representados en instancias colegiadas como la Asamblea Legislativa, cuya esfera de trabajo suele ser tan global que hace que los representantes se desdibujen como tales ante las comunidades que los han llevado hasta allí.

Contrariamente, ámbitos de la representación local, como son las municipalidades y las instancias locales de los partidos políticos, permiten que el ligamen entre los ciudadanos y sus representantes sea más transparente y más próximo. Por ello, muchas de las tareas pendientes que hemos señalado con anterioridad pueden ser asumidas con mayor propiedad e inmediatez por parte de estas instancias. De asumir esta responsabilidad ante el sistema político, los gobiernos y las organizaciones locales podrían contribuir de manera crucial e inalienable a restaurar la confianza ciudadana en quienes los gobiernan y a mejorar el maltratado tejido de la representatividad política en Costa Rica.

Bibliografía

- Camacho, Rosalía (1998). *Sintonizando la conciencia, el voto y los puestos de decisión*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, pp.39-44.
- Camacho, Rosalía et. al. (1996). Las cuotas de participación política de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa. Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, p.27.
- Clark, Mary A. (1999). *Costa Rica: Portrait of an Establishment Democracy*. Ponencia preparada para la Conferencia "Democracy Through Latin American Lenses: Citizen Views from Mexico, Chile and Costa Rica, Tulane.
- David K. Ryden (1996). Representation in Crisis, Sunny Press, New York.
- Dowse, Robert, y John A. Hughes (1975). Sociología política, Alianza Editorial, Madrid, p.422.
- Duverger, Maurice (1974). *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, p.16.
- Garnier, Leonardo, et. al. (1991). Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza, Ediciones Guayacán, San José, 1991, pp.13-16.
- Garnier, Leonardo, et. al. (1997). "Costa Rica: Social Development and Heterodox Adjustment" en Mehrotra, Santosh y Richard Jolly, Development with a Human Face, Oxford University Press, New York, p.370.
- Ministerio de Información y Comunicación, (1998). Encuesta telefónica Nacional.
- PNUD, (1996). Latinobarómetro.
- PNUD, (1997). Barómetro Centroamericano.
- PROCESOS, (1996). Encuesta telefónica de la Gran Aglomeración Metropolitana.
- Rodríguez, Florisabel; Silvia Castro y Rowland Espinosa (1998). El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana, Editorial EFUNA, Heredia.
- Rose, Richard, (1980). *Do Parties Make a Difference?*, Chatman House, New Jersey, pp.140-161.
- Tribunal Supremo de Elecciones, (1999). Acuerdo No. 1863, San José.