

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: ¿en crisis o en transición?

Manuel Rojas Bolaños (*)

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

Dos premisas

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

1. La forma partido, como base constitutiva de la representación política está hoy en crisis, en Costa Rica, en América Latina y en la mayor parte de los países democráticos. Los partidos políticos, otrora principales instrumentos para la canalización de demandas y representación de los diversos intereses presentes en la sociedad, hoy aparecen como estructuras apartadas de las grandes mayorías y como obstáculos para la ampliación de la democracia y la participación política de la ciudadanía.
2. La ampliación democrática ha traído aparejada la crisis de representación política, sobre todo en los regímenes de corte presidencialista. La democratización no solamente ha provocado mayores demandas al Estado, sino que también ha visibilizado un conjunto de diferencias económicas, sociales y culturales que rebasan los esquemas tradicionales de representación. Una sociedad más compleja no puede expresarse en el plano político solamente a través de los partidos políticos.

Algunas señales

Una mirada hacia atrás, que abarque hasta principios de los años ochenta, permite visualizar algunas tendencias en el comportamiento de los partidos y los ciudadanos, que se mantuvieron a lo largo de más de dos décadas, para desembocar finalmente en la situación actual. Seguramente indicadores

(*) Profesor de la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas e investigador de la Sede Académica de la FLACSO en Costa Rica. Ponencia presentada en el ciclo de mesas redondas realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, en el segundo semestre de 2005.

similares podremos encontrar en la mayoría de los países de América Latina; sin embargo, adquieren especificidad en el contexto nacional.

1. Entre 1982 y 2002, los dos grandes partidos perdieron votos y representatividad. Hasta las elecciones de 1994 el bipartidismo parecía sólidamente establecido. Los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana recibían arriba del 95% de los votos válidamente emitidos; en las elecciones de 1998 este porcentaje descendió al 91,5% y por primera vez en décadas, el abstencionismo se elevó considerablemente por encima de su horizonte histórico: 30%. En las siguientes elecciones el porcentaje de votos controlado por esos partidos descendió a 69,6%. Un nuevo partido apareció en la escena política con inesperado éxito electoral, el Partido Acción Ciudadana, y la situación de la Asamblea Legislativa se transformó radicalmente, con la presencia de cuatro minorías.¹
2. Aumentó la volatilidad, es decir, el porcentaje de votantes que entre una y otra elección se mueven de un partido a otro. En el período de vigencia del bipartidismo, esos movimientos disminuyeron, como lo muestran los estudios realizados relativos al tema, sobre todo en las elecciones legislativas, y se incrementaron en las dos últimas elecciones (1998 y 2002), cuando la crisis se vuelve totalmente visible. Achard y González (2004), variaciones usando el índice de volatilidad de Pedersen, establecieron que para el conjunto de la región centroamericana, la volatilidad media es elevada (21,3 puntos), si se compara con el puntaje de trece países europeos en los treinta años siguientes a la finalización de la segunda guerra mundial, que fue de 8,1; pero para el caso costarricense, entre 1978 y 2002, el puntaje es relativamente bajo: 14,9, a pesar de lo ocurrido en las dos últimas elecciones.. Si solamente se toman los años 1978-1998, el índice de volatilidad es de 11,8 puntos, mientras que para los años 1998-2002, aumenta a 33,3, es decir, muy por arriba del promedio regional y refleja bien la pérdida de escaños y de votos sufrida por los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana.
3. Paralelamente la identificación ciudadana con los partidos bajó. Usando las mediciones realizadas por el Latinobarómetro en los años 1996/97 y 2003, los autores citados construyeron un índice de identificación, que para el caso costarricense fue en el último año de 15,47; mientras que en 1996/1997 era de 23,77. La identificación descendió entonces significativamente, situándose muy por debajo del promedio para la región centroamericana: 27,61 en 1996/97 y 20,50 en 2003. En otras palabras, que la estabilidad de las lealtades políticas presente en el período anterior sufrió una gran erosión y un mayor número de votantes se ha liberado de

¹ Antes de la división del PAC, los libertarios y las bajas sufridas por el PLN y el PUSC, que arrojaron un número apreciable de diputados independientes.

las ataduras de las divisiones políticas tradicionales presentes en Costa Rica desde fines de los años cuarenta.

4. Descendió la confianza en partidos medida por el porcentaje de personas que dicen tener “mucho” o “algo” de confianza, entre 1996 y 2003, del 15,29% al 9,56%, según Achard y González, con datos de los Latinobarómetros. Aunque ascendió en las mediciones realizadas en 1997 y 1998, para descender abruptamente en los años siguientes.
5. Número efectivo de partidos aumentó, en consonancia con la pérdida de confianza en los dos partidos que conformaban el sistema bipartidista. Los resultados de las últimas elecciones arrojan un número efectivo de partidos de 3,65, por encima del promedio en el período 1978-2002, que era de 2,51 (Achard y González). Es decir, de partidos con representación parlamentaria, porque en los procesos electorales han participado muchos más. Por ejemplo, en las elecciones de 1998 participaron 13 partidos con candidatos a la presidencia y 23 con candidatos a diputados; en las elecciones de 2002 cumplieron con los requisitos legales de inscripción 13 partidos para las elecciones presidenciales y 18 para las elecciones de diputados.
6. Las simpatías partidarias se han vuelto oscilantes. Los resultados arrojados por las encuestas realizadas por UNIMERRI/La Nación, entre 1999 y 2003, señalan una oscilación en las simpatías partidarias, con un incremento del porcentaje de personas que indican no simpatizar con ningún partido. En correspondencia, descendieron las simpatías hacia los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana. El PAC y el Movimiento Libertario, que para las elecciones de febrero de 2002 habían mostrado un importante crecimiento, sobre todo el primero de ellos, también descendieron en las mediciones realizadas después de esa fecha; sin embargo, lograron conservar un cierto nivel de simpatías, asegurando así su permanencia.

La pérdida de impacto socio-político

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

1. Los partidos perdieron identidad, se vaciaron de contenido ideológico y programático, con los consiguientes efectos sobre el perfil de los gobiernos, que terminaron haciendo prácticamente lo mismo, independientemente del matiz partidario, y sobre la ciudadanía, que se quedó sin referentes políticos claros. En esas condiciones no es de

- extrañar la disgregación de las comunidades políticas tradicionales y el fortalecimiento del caudillismo y en general del personalismo.
2. Insignificancia en la formulación de política pública. Sin una clara definición ideológica ni plataformas políticas estables, los partidos devinieron en andamiajes electorales usados por los candidatos de turno, andamiajes que luego eran colocados al lado, sin posibilidad alguna de participar, como tales, es decir como partidos, en la formulación de política pública, ni realizar control político sobre sus propios gobiernos y los de los partidos contrarios. En los períodos entre elecciones, los partidos han dejado prácticamente de existir. La fracción parlamentaria, en el caso de los partidos de oposición pasaba a representar el conjunto del partido y a ejercer algunas de las funciones encomendadas a éste.
 3. Pérdida de contacto con las bases. Como resultado, los partidos perdieron contacto con adherentes y simpatizantes. El marketing político sustituyó la construcción de cuadros medios capaces de establecer la conexión entre votantes y dirigencias, la propaganda al debate y las encuestas al contacto cara a cara. Ciudadanos y ciudadanas pasaron al anonimato y sus demandas se agregaron en los resultados de las encuestas, convertidas ahora en instrumentos para la definición de programas y propuestas de política pública. En cierta forma se produjo una evolución desde el partido “atrapa todo” al partido virtual, cuya existencia es cada vez más aparente, lo que dificulta incluso su funcionamiento eficiente como maquinarias electorales, movilizandando cada vez menos votantes.
 4. El clientelismo. Los potenciales votantes fueron equiparados en buena parte de los casos a la categoría de clientelas, a las que había que mantener contentas procurando satisfacer en lo posible sus demandas. Por supuesto que el establecimiento de este tipo de relaciones no constituye ninguna novedad en el ámbito político costarricense ni tampoco en la mayoría de los sistemas políticos. En nuestra opinión, sin embargo, ese rasgo de la política se ha incrementado en los últimos quince años en Costa Rica, como producto de la decadencia de los partidos. Este incremento ha coincidido con la introducción del término cliente dentro de la jerga de las instituciones públicas que prestan servicios, lo que significa eliminar la condición de ciudadano o ciudadana a las personas que se acercan a solicitar un servicio. En otras palabras, que se ha producido la mercantilización del ejercicio de derechos y deberes.
 5. Migración de las decisiones. En los últimos veinticinco años se ha producido una migración de las decisiones en materia de política pública, desde los espacios institucionales establecidos en la Constitución y las leyes, hacia espacios transnacionales, vía convenios con instituciones

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

La sustitución

Los espacios dejados por los partidos están siendo cubiertos por los medios de comunicación, que han incrementado su presencia como actores políticos, sobre todo en el plano del control sobre funcionarios e instituciones públicas. El ejemplo más claro de esta presencia reforzada de los medios lo constituye el conjunto de denuncias sobre corrupción política realizado durante el segundo semestre de 2004, que provocaron una verdadera conmoción política. Gracias a los medios quedó al descubierto una red que los partidos políticos no habían detectado o no habían querido hacerlo. Tampoco lo habían hecho las instituciones públicas encargadas del control, como la Contraloría General de la República. Sin embargo, los medios constituyen no pueden convertirse en representantes de la ciudadanía, puesto que son empresas privadas que tienen sus propios intereses, lo que en algunos casos puede llevar a contradicciones importantes con los intereses de la mayoría ciudadana.

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

Finalmente, los grupos sociales organizados, como los empresarios o los trabajadores de las instituciones públicas, también han logrado una mayor presencia en las arenas políticas, empujando y vetando decisiones tomadas por los jefes del gobierno y de las instituciones públicas. La novedad con respecto al período anterior es la mayor fortaleza de los sindicatos del sector público, que en conjunto con otras organizaciones sociales, han irrumpido en un espacio reservado otrora para las organizaciones empresariales. El resultado es la conformación de una especie de neocorporativismo, sobre el telón de fondo de una ciudadanía dispersa. Habría que agregar en este escenario a otras

instancias sobre las cuales no hay control ciudadano, conformadas por el poder ejecutivo y con influencia en la toma de decisiones, como la llamada Comisión de Notables, que emitió un informe sobre el TLC con los Estados Unidos.

¿Qué hacer para recuperar la representación política?

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

1. El problema más complicado es la reconstrucción de la comunidad política, dañada por los factores señalados, pero también por factores extrapolíticos, como la creciente desigualdad social y la conformación de una sociedad más diferenciada en otros aspectos, como la distribución espacial, los estilos de vida y las pautas de consumo, los patrones culturales, las diferencias en valores, cultura y pertenencia étnica. Esta reconstrucción solamente será posible si tomamos conciencia de los cambios ocurridos y la necesidad de hacer un replanteamiento en la forma de hacer política.
2. Asimismo es necesario rescatar la idea de que la política es el campo en que se deciden los asuntos que interesan al conjunto de la sociedad. Esto significa el logro de una “repolitización” de la sociedad. Con ello queremos significar el fortalecimiento del ejercicio de una ciudadanía activa, interesada por tanto en todos los asuntos que implican el gobierno de la sociedad, desde el barrio o la comunidad, pasando por el municipio hasta el nivel nacional. La participación política no puede agotarse en el ejercicio del derecho al voto cada cierto tiempo, ni en las actividades partidarias. Políticas son un conjunto de acciones que realizamos día a día, pero que no clasificamos como tales, porque hemos dejado a los políticos profesionales el ejercicio de la política.

La política entonces no es solamente un campo en el que actúan los partidos y los políticos, sino que también están presentes otros actores, provenientes de la sociedad civil. Un ejemplo de esta nueva presencia es la discusión, durante el proceso electoral 2005-2006, acerca del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, discusión política conducida en buena medida por actores como las cámaras empresariales, los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil. Por esa razón, los partidos van a tener que aprender a convivir con estas nuevas

expresiones políticas, estableciendo relaciones más fluidas con la sociedad civil, abandonando las posiciones monopolistas del pasado.

3. Seguramente esta situación obliga al redimensionamiento de los partidos políticos, hecho que ya está ocurriendo. Las grandes organizaciones del pasado se han vuelto inoperantes y las lealtades políticas de antaño insostenibles en un mundo donde las personas se enfrentan a un conjunto de estímulos y demandas que varían constantemente. Siguiendo el planteamiento de Castells (1996), las personas hoy en día pertenecen a varias redes y mantienen lealtades diversas. Participan asimismo en movimientos sociales que mantienen objetivos muy ajustados y que muchas veces se disuelven una vez alcanzados esos objetivos total o parcialmente.
4. Es necesario también realizar algunas reformas en el sistema político, unas a corto plazo y otras a más largo plazo.² En primer lugar, debe modificarse la forma de integración de la Asamblea Legislativa, lo que incluye replantearse, por un lado, el número de diputados y, por otro, el tema de las circunscripciones electorales. Hoy en día las listas presentadas por los partidos son una especie de mezcla poco lograda o muy grosera, entre los deseos del candidato, las demandas territoriales y la necesidad de una representación nacional. Una mezcla que termina por no complacer a nadie y dificulta la formación de mayorías en la Asamblea Legislativa. Los diputados electos quedan en tierra de nadie, porque los vínculos con los grupos de electores adquieren la forma de relaciones de clientelismo y además buena parte de aquellos se encuentran dispersos en áreas muy amplias. El sistema no propicia la relación estrecha entre representantes y representados ni la rendición de cuentas.

La relación con el partido tampoco es muy estrecha, sobre todo en tiempos de sequía de planteamientos programáticos. Los diputados por tanto no representan grupos concretos de ciudadanos y ciudadanas, ni ideologías y planteamientos determinados de partidos. Dependen más de relaciones con liderazgos nacionales, tanto en su nombramiento como durante el período en que están en funciones.

5. Como es necesario que en la Asamblea Legislativa exista una visión que vaya más allá de los intereses territoriales o de grupos sociales específicos, conviene establecer un adecuado balance entre representantes de circunscripciones electorales concretas y representantes de la comunidad nacional. Por tanto, es necesario establecer dos formas de nombramiento de los diputados: lista nacional y lista por circunscripciones electorales diferentes a las siete provincias. En la elección de los diputados nacionales, los electores deberían tener la

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

posibilidad de escogencia de candidatos entre las diversas papeletas presentadas a su consideración, y no solamente en cuanto al señalamiento del lugar de los candidatos dentro de una papeleta.

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

6. La carrera parlamentaria es otra necesidad. Los diputados deberían tener la posibilidad de reelección quizá por tres o cuatro períodos, lo cual seguramente mejoraría su desempeño, favoreciendo el establecimiento de una cultura de rendición de cuentas y fortaleciendo los vínculos entre representante y representados.
7. Estas transformaciones en el nombramiento de representantes debería acompañarse de una reconstitución de las diferencias ideológicas y programáticas de los partidos. En las dos décadas anteriores, debilitada la izquierda comunista y socialista, la mayoría de los partidos buscó ubicarse en una especie de centro derecha, como ya fue señalado. Desde entonces los electores se han visto obligados a optar por personas y no por posiciones políticas más amplias. Aunque el ideal de un partido ideológico y permanente es un recuerdo del pasado, hay asuntos públicos que pueden tratarse de formas diferentes, dependiendo de los objetivos que se quieran alcanzar y los sectores sociales que se intentan beneficiar. La política de centro parece haber llegado a un punto de agotamiento, más allá del cual no se puede avanzar si no se asumen posiciones claras, lo que implica decidir entre un menú con consecuencias sociales y políticas diferentes. Los políticos deben aprender a moverse en el nuevo escenario de una Costa Rica que se ha tornado compleja en su composición social y cultural. La realidad sociopolítica del país los está empujando en esa dirección.
8. Es necesario también realizar una amplia discusión acerca del régimen político. El presidencialismo en general no funciona dentro de un contexto pluripartidista. Sobre este punto hay una discusión interesante, porque hay quienes insisten en que es posible la coexistencia con resultados positivos en términos de respuesta adecuada a las necesidades del país y las demandas de la ciudadanía. En todo caso es necesario discutir el asunto, porque la realidad ha marcado el fin del bipartidismo y el establecimiento de un pluripartidismo moderado, con tres o cuatro partidos con un número importante de diputados en la Asamblea Legislativa. La capacidad de negociación de los próximos gobiernos seguramente tendrá que ser mejorada, porque no les será posible mantener la gobernabilidad del país sin el arribo a acuerdos de alcance

medio entre partidos, sobre propuestas concretas de política pública para enfrentar los problemas del país. Eso significa abandonar la persecución de una quimera: el logro de una agenda legislativa con apoyo de suficientes diputados. Los acuerdos deben ser de mayor alcance, con base en programas de gobierno que puedan flexibilizarse en puntos en los que se encuentran afinidades.

Seguramente la propuesta de ir hacia un régimen parlamentario encontraría de momento serias oposiciones. Por esa razón conviene avanzar con paso lento, en la medida de lo posible “parlamentarizando” el presidencialismo, y creando condiciones para el cambio a mediano plazo.

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

San José, diciembre de 2005.

Bibliografía

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

Castells, Manuel, La Era de la Información, Volúmen 1, 1996. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

Diamond, Larry and Gunther, Richard, Editors, Political Parties and Democracy. Baltimore: The Johns Hopkins University Press and National Endowment for Democracy, 2001.

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

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

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

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

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

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

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

-----. “Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad en Costa Rica”, en Carballo Quintana, Manuel y Maihold, Gunther, compiladores, ¿Qué será de 37Centroamérica? Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil. San José: Friedrich Ebert Stiftung/CEDAL, 1994, 317-327.

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

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

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

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

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