

¿Reforma Política: Última Oportunidad? Ya No y Todavía No*

Constantino Urcuyo Fournier**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 5 de junio de 2013.

Aprobación: 2 de julio de 2013.

Resumen: Se enfoca el proceso de deterioro de la participación de las instituciones políticas y de los políticos ante la ciudadanía, lo que evidencia un proceso de deslegitimación de estructuras, de actores y de agotamiento que se viene produciendo desde hace varios lustros y sin que se visualicen a corto plazo nuevas estructuras en el sistema político. El autor sistematiza la morfología del agotamiento e identifica las tendencias en que se puede apoyar la reforma la que según su criterio debe basarse en la ingeniería constitucional y apoyar el proceso de reforma política desde las tendencias de cambio que se expresan en el sistema político.

Palabras clave: Reforma política / Reforma del Estado / Situación política / Descontento político / Representación política / Ciudadanía / Reforma constitucional.

Abstract: The emphasis is on the deterioration of the participation of the political institutions and politicians before the citizenry, which shows a process of exhaustion, loss of legitimacy of institutions and actors. This process goes back a few decades and shows no sign, in the short term, of the emergence of new structures in the political system. The author systematizes the morphology of exhaustion and identifies the trends in which the reform can be based. The author believes that such reform should be based on constitutional engineering and should support the political reform process from the tendencies of change that are expressed in the political system.

Key Words: Political reform / State reform / Political situation / Political discontent / Political representation / Citizenry / Constitutional reform

* Lección inaugural de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, dictada el 9 de abril de 2013.

**Abogado y sociólogo, costarricense, correo electrónico constant@racsa.co.cr. Director del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Realizó estudios de Derecho de la Cooperación Internacional y Ciencias Políticas en la Universidad de Bordeaux, obtiene su doctorado en Sociología Política por la Universidad de París V, Sorbonne.

1. Introducción

El creciente proceso de deterioro de la participación de las instituciones políticas y de los políticos ante la ciudadanía nos hablan de un agotamiento que se viene produciendo desde hace varios lustros. Los viejos arreglos institucionales YA NO funcionan, pero TODAVÍA NO surgen nuevas estructuras en el sistema político.

La deslegitimación de estructuras y de actores lleva a la búsqueda de fórmulas alternativas para la organización de la convivencia, caminos concretos y no abstractos.

En esta tarea, resulta importante la utilización de las herramientas del Derecho Comparado en estrecha asociación con las propias de la Política Comparada; es preciso acudir a la comparación normativa, pero también al análisis de casos concretos y al funcionamiento de los marcos normativos en su contexto histórico.

Las instituciones, entendidas como las reglas del juego, formales e informales que regulan el proceso político son muy importantes, no son meros adjetivos de la realidad social y económica.

La visión de ellas va más allá de su realidad normativa, más allá del texto escrito, es preciso verlas como frutos de decisiones políticas tomadas por actores sociales y con trayectorias históricas específicas. Surgen de la política (*politics*) no de una racionalidad abstracta y, a su vez, condicionan los procesos políticos concretos.

Es por ello que la necesaria ingeniería constitucional en que ha de apoyarse todo proceso de reforma política debe surgir de las tendencias de cambio que ya se expresan en nuestro sistema político.

Trataré en esta presentación de sintetizar la morfología del agotamiento, para luego identificar las tendencias en que se puede apoyar la reforma y comentar algunos de sus elementos centrales.

Mi posición es clara, sí a la reforma porque lo viejo se agotó y es necesario ayudar al nacimiento de lo nuevo que todavía no llega.

2. Erosión, ruptura y transformación

El proceso político histórico concreto atraviesa una crisis. Esta tiene que ver con la inadecuación de la normativa que regula las relaciones políticas con su realidad concreta, pero también se vincula con las dificultades del funcionamiento del sistema político en la realidad concreta.

Se produce así una crisis de representación democrática que se define como:

“aquella situación en la que al nivel subjetivo de los ciudadanos no confían u otorgan legitimidad a los agentes de la representación democrática. Desde la perspectiva del comportamiento estos agentes tienden a apoyar a candidatos y partidos antisistema, volverse hacia partidos nuevos, cambiar de preferencias electorales con frecuencia o escoger el abstencionismo”¹.

¹ Mainwaring p.5.

Esto también tiene que ver con la aparición de nuevas demandas en el entorno social, con la transformación del sistema de partidos como proceso sociopolítico (del bipartidismo al multipartidismo); la crisis de representación entendida como problema de legitimidad y de opinión ciudadana sobre las instituciones políticas.

No estamos frente a un simple problema de inadecuación entre lo normativo y lo fáctico, sino también ante problemas en el funcionamiento de lo fáctico como es la *performance*, el desempeño de las instituciones políticas.

Consideraré, en primer lugar, los temas de la erosión de la legitimidad política, luego exploraré las posibilidades de una ruptura del proceso político, así como los escenarios de una ruptura cualitativa con el actual sistema político normativo, para seguir examinando los escenarios de aparición de democracias semicompetitivas tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político ideológico.

a. Descripción de la erosión: baja en la apreciación del sistema, líderes, partidos y gobierno

Las últimas encuestas, casi que unánimemente, señalan la baja adhesión que provocan los políticos, partidos y gobiernos. Adicionalmente, los sondeos han mostrado cómo la confianza y apoyo de los ciudadanos al régimen democrático como tal se ha venido deteriorando. Aunque no nos encontramos ante un rechazo sistémico total, lo cierto es que estos datos muestran la continua erosión de la legitimidad de las instituciones políticas.

Los episodios reiterados de oposición extraparlamentaria y de protesta social muestran también una cierta movilización antisistémica todavía no cristalizada en el arraigo sociopolítico del concepto de “democracia de la calle”.

b. Posibilidades de ruptura, la desaparición de la adhesión normativa

Esto podría llevar a pensar en la existencia de un horizonte de potencial ruptura con las instituciones y actores existentes, si la adhesión a la normatividad política actual desaparece.

A pesar del incremento en las acciones colectivas de protesta e inconformidad social, lo cierto es que han carecido de un elemento articulador que transforme la inconformidad en un claro movimiento de desafío al sistema. Lo anterior no obsta para que en situaciones futuras de crisis agudas, los diversos malestares actuales no puedan llegar a converger y trasciendan el marco de la protesta social para transformarse en un desafío político a las instituciones existentes.

c. La transformación revolucionaria, ¿a dónde están los petrodólares y los nuevos actores?

Sin embargo, la aparición de ese potencial sujeto sociopolítico de un nuevo actor con vocación de poder nacional y no solo sectorial no se puede otear en el horizonte.

No se pueden identificar fuerzas sociales vigorosas con esa proyección política, la **refundación del Estado** no ha sido planteada

por ninguno de los inconformes de una manera estructural, más allá de los reclamos y propuestas en torno a políticas públicas específicas.

Por otra parte, la propuesta de un socialismo del siglo XXI en la Costa Rica actual carece del apoyo material que brindan los petrodólares en otros contextos, ¿cómo hacer sostenible una lucha revolucionaria contra la desigualdad sin cuantiosos recursos financieros?

d. Democracias semicompetitivas: dictadura en democracia y democracia de la calle.

En este contexto de erosión de la legitimidad² y deterioro en la percepción de los logros del proceso político, han surgido voces, tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político ideológico, que abogan por una superación de las instituciones representativas actuales y buscan la eficiencia tecnocrática (dictadura democrática) o la democracia directa de las masas.

Las primeras (dictadura democrática) han levantado las banderas de la antipolítica en nombre de la técnica, su esfuerzo es por dejar de lado a los partidos y transformar las instituciones de la democracia representativa (Asamblea Legislativa) en meras correas de transmisión de las recomendaciones de toda clase de expertos.

Las segundas (democracia directa de las masas) levantan los estandartes de la política antielitista y en nombre del pueblo abstracto

² Entendida esta como el reconocimiento del derecho a gobernar de los representantes, por parte de los gobernados.

del cual dicen ser sus intérpretes; aunque este no lo favorezcan en las urnas, llaman a destronar a la clase política por la vía de la participación en la protesta callejera, pero sin decir claramente cuál es el esquema macropolítico por el que luchan.

Ambos esquemas podrían llevar a la configuración de una democracia semicompetitiva, un proceso político en el que el acceso a las sedes del poder continuaría siendo regulado por las elecciones, pero donde la participación política estaría limitada por la supuesta sabiduría de los técnicos, en un caso, y la libertad personal estaría restringida por la acción de la multitud.

Al contemplar el panorama anterior, podemos afirmar que la erosión y pérdida de legitimidad de políticos e instituciones nos llevan a constatar la fragilidad de la adhesión normativa a la institucionalidad política, así como la comprobación del desfase entre promesas y logros.

Esa situación ha provocado desencanto, apatía y desilusión, así como profundas grietas en el funcionamiento de las instituciones políticas, aunque no la aparición de nuevos y fuertes actores antisistema.

La aparición de incipientes fórmulas antipolíticas es una expresión del malestar y descontento social que, a través de múltiples formas, una de las cuales es la desintegración del bipartidismo tradicional, han dicho **Ya No** a las instituciones y actores políticos que han gobernado en las últimas décadas.

¿Qué hacer ante este rechazo?

3. Importancia del cambio institucional sin desechar cambios en el comportamiento de los actores

Los procesos antes descritos nos llevan a considerar la posibilidad de promover cambios institucionales y en el comportamiento de los principales actores sociopolíticos con miras a la construcción de nuevas estructuras políticas que den paso al necesario impulso transformador que se oculta tras el **Ya No** al sistema político tradicional.

Examinaré primero la importancia del cambio estructural para luego estudiar la relación entre legitimidad, estructura y resultados. A continuación consideraré la necesidad de incluir a los actores en la estrategia de cambio y concluiré con el señalamiento de algunas políticas públicas y cambios de la cultura política que podrían ser útiles para la estrategia transformadora.

a. La estructura condiciona el comportamiento

Para algunos la institucionalidad política no es más que textos legales escritos que tienen un carácter adjetivo; la institucionalidad política es una mera formalidad y los factores explicativos del comportamiento político deberían buscarse en una realidad sustantiva que reside en la sociedad y en la economía política.

Sin descartar este argumento ad portas, hay que señalar que las instituciones políticas tienen realidad sustantiva también. Las reglas del juego entre los actores políticos condicionan su conducta, todo

actor político se siente constreñido por las reglas de la vida política aprobadas en el pasado y busca cambiarlas en el sentido que más conviene a sus ideas e intereses.

Desde luego que las hipótesis de la guerra civil y de la anarquía destrozán esta argumentación; posiciones que rechazamos aquí por dos razones. Ambas descartan las instituciones. Por otra parte, la primera porque el costo de la guerra interna es tan grande que contradice la hipótesis de que la violencia es partera de la historia y termina alumbrando siempre un porvenir radiante. La segunda, por cuanto en la situación costarricense actual no hay actores que propongan estas hipótesis de transformación sociopolítica.

Si la opción actual es por la reforma en diversas variantes, tenemos que aceptar la premisa inicial, el cambio institucional puede producir alteraciones en el comportamiento de los actores y de los resultados que estos obtienen en el proceso político.

Identificar cambios en las reglas del juego que promuevan la inclusión, la participación y mejores resultados de las políticas públicas es el principal reto que enfrenta la sociedad costarricense en este momento.

b. Los resultados, la performance, condicionan la adhesión al sistema político

El desfase entre las promesas políticas y su concreción, bien que consustancial a toda acción política, ha venido incrementando en la

percepción ciudadana, con evidente perjuicio para la promesa democrática en general y no solo para las promesas partidarias.

La vida democrática no implica la absoluta realización de sus ideales, sino un proceso continuo de aproximación a ellos. Sin embargo, cuando la percepción ciudadana capta lo contrario, cuando los ciudadanos avizoran alejamiento de los ideales democráticos, de la ideología de la constitución o cuando la acción política estatal concluye en pobres resultados, baja eficacia de la acción pública, la legitimidad política, el derecho que los gobernados otorgan a sus representantes para gobernar, se resiente profundamente.

Es claro que cambios en el diseño institucional, que no vayan acompañados de cumplimiento y de entrega de resultados, condicionarán débilmente la conducta de los actores sociopolíticos, no todo es diseño institucional, obras son amores y no buenas razones.

c. Los actores son importantes, ¿cómo lograr los acuerdos?

Si ya no se pueden hacer las cosas como antes, tanto en lo referente a las reglas del juego como en la conducta de los actores, ¿qué corresponde hacer ahora?

Lo primero sería tomar conciencia de que los cambios los hacen los actores políticos y sociales, que sin ellos la arquitectura de los expertos es vana.

Lo segundo es que los actores políticos deberían tener claro que la crisis del régimen político y de la política no se resuelve en el terreno electoral, las elecciones resuelven el problema de la sucesión política, aunque el debate que ellas suscitan puede ayudar a preparar el terreno para la reforma política.

Tercero, las posiciones maximalistas que pretenden cambiarlo todo no tienen cabida en un escenario de reforma. Con tantos actores involucrados, todos deben tener claro que se está ante un panorama de concesiones mutuas. El minimalismo, menos es más, es la regla.

Reformas graduales y estratégicas que tomen en cuenta el interés del mayor número de actores deberían ser el objetivo para que la reforma sea viable.

d. Un Pacto por Costa Rica: contenido

Recientemente, los mexicanos han acordado un pacto por México que tiene algunas de las características antes descritas. En este pacto se han involucrado todos los partidos al inicio de un nuevo periodo presidencial y avanza con dificultades, pero lo significativo es que en un país tan grande y con tantas dificultades en su proceso político, los actores hayan encontrado un mínimo común denominador para regular sus relaciones políticas.

e. Políticas públicas y diseño institucional

Como lo hemos señalado antes, sin un adecuado desempeño (eficacia) del sistema político, el diseño estructural de la democracia se queda sin legitimación; por esto, todo esfuerzo de cambio ha de ir acompañado de éxitos en la implementación de políticas públicas.

- i. Políticas hacia la equidad; la transformación pacífica tiene precio social

La creciente desigualdad y el estancamiento en el combate contra la pobreza obligan a nuevas políticas redistributivas, paralelas al crecimiento económico y en armonía con él. Los sectores que se han beneficiado con el crecimiento de los últimos años tienen que aceptar que la transformación del sistema político posee un precio y que este se llama aceleración del desarrollo social en las zonas urbanas marginales, en las periferias rurales y en el amortiguamiento del deterioro de la situación de algunos sectores medios.

- ii. La inclusión política implica renuncia a la orientación antisistema*

Abrir el sistema político a nuevos actores sociales implica que algunos sectores tendrán que renunciar a orientaciones antisistema a cambio del desarrollo compartido que esbozamos en el apartado anterior.

iii. El capitalismo sigue vivo y coleando, particularmente en China, principal beneficiaria de la globalización

La idea de una economía centralmente planificada no perdura ni en la China, ahí el control político centralizado se ha unido con la utilización de las leyes del mercado en el concepto del socialismo de mercado. Internacionalmente, China ha sido uno de los principales beneficiarios de la globalización, de la ampliación del mercado planetario.

El capitalismo de mercado o de estado no tiene alternativa histórica tanto económica como política. La orientación anticapitalista, muy respetable en el terreno de las ideas, no es viable en el mundo contemporáneo, por lo que no debe transformarse en un obstáculo para alcanzar acuerdos inmediatos en beneficio de las grandes mayorías.

iv. El Derecho a la escucha de las demandas sociales

El derecho es a la vez un modo de estructuración del poder y el producto de esa estructuración, por eso, representa un papel en esta transformación. El discurso del derecho revela una posición política que el sistema jurídico, ligado al poder de Estado, reconoce y legitima, de ahí surge la posibilidad de una lectura y de una reconstrucción de lo político, estudiando el marco legal.

Igualmente, lo político nos puede suministrar ciertas claves sobre la evolución del derecho. Por estas razones, cambios en la

estructuración del poder pasarán siempre por cambios en el derecho y no exclusivamente por cambios en el discurso político de los actores.

Aunque siempre existirá un desfase entre los poderes constituidos y las prácticas efectivas, lo cierto es que sin una reflexión jurídica sería imposible incorporar los cambios en los valores y prácticas de la colectividad a la legitimidad, pues al ser reconocidos por el derecho, se cargan de legitimidad, la norma es instituida y el valor es instituyente.

v. Papel conservador necesario, la ideología de la constitución, cambio profundo pero ordenado

El derecho constitucional juega un papel conservador importante en la reforma política. La ideología de la constitución es el precipitado histórico de grandes principios acumulados luego de una larga e intensa lucha democrática de nuestro pueblo. A pesar de las limitaciones de nuestra evolución histórica, de ese **ya no** que escuchamos continuamente en la deliberación democrática, lo cierto es que esa trayectoria ha sido brillante en su respeto por la libertad política y los derechos personales.

Tenemos una historia valiosa reflejada en el capítulo de las garantías sociales que expresa nuestro compromiso histórico con la justicia social.

En medio de la pobreza regional, hemos logrado mantener el dinamismo económico y apartarnos del monocultivo, diversificando nuestras actividades productivas.

En el terreno del sufragio hemos sido capaces de garantizar su integridad y transparencia como pocos pueblos en el mundo.

Entender que ese legado debe ser preservado nos lleva a concebir una transformación ordenada de nuestro espacio político, aunque no dejemos de reconocer su carácter conflictivo. Se trata de asumir el conflicto de intereses para superarlo en la deliberación, no para que nos ahogue en la parálisis política.

vi. Escuchar al contexto con herramientas no normativas adecuadas

Para superar el conflicto en una nueva síntesis es imperativo escuchar la realidad social con herramientas no normativas. El derecho constitucional y los actores políticos deben acudir al análisis histórico, a la ciencia política, la sociología y la economía política.

Los hechos sociales no pueden estudiarse solo desde el deber ser, es necesario identificar las tendencias y contratendencias fácticas que sirvan de apoyo a las transformaciones y a la nueva normatividad.

Esta facultad y las escuelas de derecho en general deben abrirse a un diálogo amplio con otras disciplinas y esto debe reflejarse en su currículo, si no el derecho se transforma en un ejercicio autorreferencial sin contacto con el contexto.

La reforma política es un proceso de doble vía entre la normatividad antigua, los hechos nuevos de la realidad social y la

nueva normativa surgida de estos hechos para condicionarlos a su vez.

vii. Nuevo diseño utilizando las herramientas normativas

Como lo dije, el nuevo diseño institucional no puede apartarse de la lógica del discurso jurídico que viene de siglos, el discurso del derecho debe ser la vía para cristalizar los cambios que emergen de una dinámica social inédita.

viii. Sin doctrinarismo, con el pragmatismo de la ingeniería, sin adhesión a la abstracción, con los pies en la situación y en los condicionamientos concretos

Ideológicamente, la reforma política debe ser guiada con criterio pragmático. Es imposible deshacerse de teorías generales; visiones más amplias siempre guiarán las mejores prácticas transformadoras, lo que es imperativo evitar son las ideologías omnicomprensivas que explican todo, desde la comunidad primitiva hasta el fin de la historia. Lo importante es identificar tendencias y actores interesados en el cambio y, para ello, es necesaria una visión de la estructura social, pero el dogma ideológico que empuja los hechos a patadas dentro de la doctrina debe sustituirse por el análisis concreto de las situaciones determinadas con propuestas viables y claras.

ix. Sin perder la visión del bosque, la mirada sistémica

Sin teoría se pierde el rumbo, sin mirada global de la situación solo se logran remedios efímeros.

La reforma tiene que ser sistémica, aunque sin convocar a una constituyente, por la desconfianza que suscita en todos los actores.

x. La vía es la política, no el partidismo ni la tecnocracia

El diálogo y la deliberación política constituyen la vía para una reforma que toca la estructuración del poder. Ver la reforma desde la perspectiva electoral o desde la legitimidad del gobierno de turno le resta posibilidades de éxito.

Sin embargo, la gran mayoría de los actores deben percibir que la transformación los afectará positivamente en sus aspiraciones políticas, si no, el esfuerzo estará condenado al fracaso.

Un gran obstáculo es pensar que la reforma es asunto técnico de politólogos o de constitucionalistas, ambos grupos deben saber que pueden elaborar escenarios abstractos de reforma, pero que, en última instancia, la ingeniería constructiva corresponde a los actores político-sociales.

xi. En el nombre del pueblo, los riesgos del populismo y de los iluminados

El rechazo a la clase política tradicional puede llevar a la aparición de derivas populistas, en las que demagogos que se identifican con el pueblo pretendan monopolizar su representación sin acudir a las urnas o utilizándolas para perpetuar su mandato. La antipolítica dirigida contra las elites es una forma de política rupturista, y cuando encuentra un iluminado que se postula como salvador, puede convencer a la gente desilusionada, susceptible de creer en cualquier

cosa ante el “descreimiento” generalizado en la política y en los políticos.

Muchas veces estos populistas tratan de utilizar la reforma política para refundar los estados en direcciones no democráticas que irrespetan las libertades y concentran el poder en “hiperpresidencialismos” mediáticos.

Las necesidades ciudadanas costarricenses no requieren de un nuevo Estado, sino de su renovación con la inclusión de nuevos actores en la coalición gobernante.

El clamor populista por darle paso a un pueblo abstracto y no diferenciado es un obstáculo para la reforma política, pues bajo la bandera de la participación aniquila el pluralismo político e instaura regímenes democráticos semicompetitivos.

La reforma política debe realizarse en nombre de la ciudadanía democrática poseedora de derechos y deberes, lo que implica un llamado a una participación renovada en la vida de la ciudad, pero también implica el respeto y defensa de las libertades frente a los poderes.

La renovación debe realizarse a partir de proponer una nueva arquitectura que condicione el comportamiento de actores que han dicho **ya no** se puede continuar la ruta actual, pero que todavía no explicitan los caminos alternativos.

La búsqueda de estos nuevos caminos constituye la ruta de la reforma política urgente y necesaria.

4. Nueva arquitectura

Así como los planos arquitectónicos deben hacerse realidad sobre un terreno material, la reforma política debe apoyarse en fenómenos político-sociales concretos.

El país ha cambiado profundamente en su economía (diversificación y globalización), así como en su estructura social (urbanización, educación) y en la cultura entendida como sistema de creencias y valores. Estos cambios tienen una influencia muy grande en la constitución real del país, en la percepción y realidad de las reglas del juego social.

La transformación de la estructuración social actual pasa por la inclusión de nuevos actores en el juego político, aceptando la realidad del multipartismo en un nuevo sistema electoral que permite construir mayorías y proteger los derechos de las minorías políticas.

La introducción de elementos parlamentarios facilita la vivencia del multipartidismo, pues introduce la corresponsabilidad y mecanismos que incentivan la formación de mayorías.

La judicialización de la política perjudica a políticos y jueces, por eso, se requieren urgentes cambios en el mecanismo de la consulta legislativa facultativa.

La “archipelaguización” de la administración pública centra los imperativos de la reforma administrativa en torno a rutas de mayor coordinación desde el gobierno central.

Examinaremos también la necesidad de que los caminos de la reforma sean graduales, estratégicos y pausados; orientados por pactos entre las fuerzas políticas y sociales, fundados en la inclusión y la libre deliberación.

Comentaré el tema de la gobernabilidad desde la perspectiva de la horizontalidad y la visión del Estado desde el principio de subsidiariedad.

a. La constitución real ha cambiado

Un nuevo paisaje político empieza a emerger de los restos del bipartidismo y de la sociedad tradicional; entre sus principales rasgos está el multipartidismo centrífugo que produce atomización en el parlamento y hasta incertidumbre en el Poder Judicial.

La protesta social creciente, fruto de la urbanización, la educación y el desarrollo de las telecomunicaciones es otra de las características del escenario de fondo de nuestro proceso sociopolítico.

Estos procesos nos hablan del agotamiento de las viejas estructuras y procesos, pero también de la aparición de realidades nuevas que, sin embargo, todavía no cristalizan en realidades estables y funcionales.

El multipartidismo nos habla de un nuevo sistema de partidos y la protesta de nuevas formas de participación política.

b. *Abrir las ventanas: ingreso de nuevos actores al escenario político*

Se han abierto las ventanas e ingresado nuevos actores como el PAC, PASE y Movimiento Libertario al proceso político, pero ninguno de ellos, o en alianza, se ha constituido como alternativa a la débil hegemonía liberacionista que trata de reconstituirse más allá del arismo.

La apertura no ha traído como consecuencia la constitución de un nuevo sistema, sino que ha implicado una desintegración continua del sistema anterior.

c. *Aceptar la realidad del multipartidismo*

El país se ve confrontado al imperativo de incorporar este vector al funcionamiento normal del sistema y no como factor de parálisis y de fragmentación.

El derrumbe del sistema de partidos no ha producido un sistema nuevo después del *Big Bang*³ de inicios de este siglo.

Los nuevos partidos no han tenido la experiencia de gobierno y su actitud no va más allá de la crítica a un régimen que desaparece.

³ Implosión del sistema de partidos.

Los nuevos opositores no se han mojado en el ejercicio del poder y su actitud denunciante carece de catalizadores positivos que los lleven al planteamiento de una alternativa programática, en gran parte por su diversidad ideológica y por el sectarismo de algunos.

Por su parte, el partido oficialista subsiste débilmente frente a la ausencia de mayorías legislativas y el agotamiento de su discurso originario. El PLN se revela incapaz de forjar alianzas que vayan más allá de la elección del directorio legislativo.

El surgimiento de un nuevo sistema de gobierno con democracia ampliada, generador de mayorías, representativo de los nuevos actores, acorde con una nueva cultura de participación y política crítica, depende del comportamiento de los actores, pero también de cambios en las reglas del proceso político.

d. Reformas parciales estratégicas

El ritmo y profundidad de las reformas es esencial en este proceso.

Es necesario construir confianza; la propuesta de una constitución es todo lo contrario de ello, por eso, es mejor identificar reformas parciales estratégicas y promoverlas gradualmente, pero desde una visión de conjunto.

e. Construir mayorías sin abandonar la representación de minorías

Hacer de la fragmentación una rutina es la mejor receta para la inestabilidad y potenciales crisis y rupturas políticas. Ningún sistema político puede funcionar sin mayorías, aunque estas sean fluctuantes. Empero el imperativo de las mayorías no debe hacernos olvidar que las minorías actuales o futuras no pueden quedar fuera del escenario si queremos preservar la democracia.

Solidificar el sistema multipartidista evitando la dispersión al infinito, como sería adoptar el sistema de las listas abiertas, es uno de los retos de nuestro tiempo.

Es necesario fortalecer los partidos y no eliminarlos; fortalecerlos no con inyecciones de ética, sino propiciando fuentes de financiamiento limpias y transparentes.

No se trata de escoger santos para la función política, sino de tener mecanismos que hagan a los partidos rendir cuentas y ser objetivamente responsables ante la ciudadanía.

f. Un nuevo sistema electoral

El cambio en el sistema de partidos pasa por uno en el sistema electoral; este cambio debe orientarse hacia el llamado sistema mixto que incorpora elementos de representación proporcional con factores de representación mayoritaria. Lista nacional más circunscripciones electorales de tamaños por determinarse; así como diversas posibilidades en el número de escaños por circunscripción.

El sistema proporcional tiende a otorgar excesiva representación a las minorías, mientras que el mayoritario permite que los partidos más grandes hagan “mesa gallega”.

La lista nacional dará cuenta de la diversidad de las minorías, mientras que la arquitectura de las circunscripciones permitirá la expresión de las mayorías y de las diversidades regionales.

g. Elementos del parlamentarismo

La fragmentación parlamentaria demuestra claramente las insuficiencias del presidencialismo costarricense.

Hay sistemas de gobierno presidencialistas y parlamentarios, así como semipresidencialistas; sin embargo, no existen tipos ideales de estos regímenes, sino una gran cantidad de variantes y es en esa multiplicidad donde debemos encontrar nuestra fórmula. Con la introducción de algunos elementos del parlamentarismo en nuestro sistema de gobierno, se buscaría su mejor funcionamiento democrático.

¿Cuáles son esos elementos?

i. Moción de censura con consecuencias

La moción de censura ya existe, no es extraña a nuestras tradiciones políticas como algunos asustadizos han dicho. Permite sancionar políticamente a los jefes y no judicializar la política.

No produce inestabilidad, pues va acompañada del voto constructivo; mientras no haya un nuevo gobierno aprobado, continúa el existente.

La moción de censura es difícil de lograr, pues requiere de mayorías calificadas (2/3), por lo que no ocurre frecuentemente, pero sí permite salir de situaciones de bloqueo político.

ii. Elecciones parlamentarias adelantadas

Adelantar las elecciones parlamentarias desbloquearía situaciones de parálisis política. No es necesariamente un acto autoritario del Ejecutivo, pues conlleva el riesgo de empeorar su situación. Aun en el caso de perder elecciones el ejecutivo, la nueva situación implica la emergencia de una mayoría con mayor autoridad política.

iii. Ratificación de los ministros o gabinete por parte el parlamento

Este es un factor que propicia la formación de coaliciones y la incorporación de minorías parlamentarias a la tarea del Ejecutivo; de esa manera, otros actores se mojan en el proceso político y salen de la actitud opositora negativa para integrar sus propuestas al proceso y para que asuman las responsabilidades correspondientes. Tampoco es ajena al sistema presidencialista, pues es practicada por el presidencialismo de los EE.UU.

Estos mecanismos constituyen incentivos para la formación de mayorías que integren los resultados de una elección.

iv. Alejar a la Sala Constitucional de la política inmediata

El problema de la consulta facultativa de constitucionalidad no reside en el número de cuestionamientos, sino en la cercanía que estos propician entre el proceso partidario y las decisiones del tribunal constitucional que debería permanecer alejado de la política partidaria para centrarse en la gran política, la del Estado, es por ello que debe eliminarse esta consulta.

v. Construir puentes entre el archipiélago institucional

El aparato del Estado se ha burocratizado en el mal sentido del término, proliferación de instituciones, duplicidad de funciones, crecimiento desordenado, por lo que es necesario establecer mecanismos centralizados de planificación y coordinación de los entes descentralizados.

vi. Incluir a los actores sociales en el proceso político de manera permanente

La realidad democrática sobrepasa, aunque no elimina la importancia de la democracia representativa. Sin embargo, limitar la democracia al momento electoral es imposible ante un despertar político global, potenciado por el advenimiento de la sociedad de la información. La democracia participativa y deliberativa es una realidad sociológica en el periodo interelectoral y se manifiesta en el crecimiento de la movilización social.

Este fenómeno no puede ser ignorado so riesgo de adicionales pérdidas de legitimidad sistémica. Incorporar estas realidades a las reglas del juego de muy diversas maneras es un imperativo de las transformaciones institucionales. Una de las vías es la creación del Consejo Económico y Social, espacio que permitirá la expresión de las preocupaciones y demandas ciudadanas.

vii. La viabilidad de la reforma está vinculada a la realización del Pacto por Costa Rica

Los acuerdos entre las fuerzas políticas, fuera del marco de la lucha electoral y antes de entrar al proceso parlamentario, son urgentes antes del próximo gobierno.

En este pacto deben participar también las fuerzas sindicales, las iglesias y los medios de comunicación; estos sectores son actores políticos que deben ser reconocidos en el espacio público, aunque no participen en las elecciones.

viii. La gobernabilidad es horizontal

La concepción verticalista de la gobernabilidad debe ser descartada. Gobernar es más complejo, implica tener en cuenta de manera permanente la relación de doble vía que se establece entre Estado y sociedad civil, así como entre los diversos poderes del Estado.

Gobernabilidad no significa que el Poder Ejecutivo haga lo que le venga en gana. Existe la división de poderes, *checks and balances*

como dicen los anglosajones o *separation des pouvoirs* como la llamaba Montesquieu.

Quienes pretenden darle carta blanca al Ejecutivo y llaman a esto gobernabilidad son herederos de la tradición caudillista o de nuevas inclinaciones autoritarias.

Gobernabilidad es admitir que sociedad y Estado deben coordinarse y dialogar para fijar el rumbo general de la nación y que el poder del presidente debe tener limitaciones institucionales.

ix. Discusión estéril

Desde hace muchos años veo como irrelevante la discusión sobre la ilegitimidad, legitimidad de la intervención estatal en la economía y en la regulación de diversos aspectos de la vida social.

Mientras el Estado sea democrático, su papel es legítimo, siempre que su intervención ocurra cuando los diversos niveles sociales se hayan mostrado incapaces de resolver los problemas.

El mercado es un mecanismo eficiente para asignar los recursos en la economía, su límite se encuentra en la democracia, en la ciudadanía organizada políticamente.

Lo importante es la discusión sobre las políticas públicas adecuadas para resolver los problemas concretos, si ellas se originan en un Estado y en una deliberación democráticas.

4. Conclusiones

- El viejo régimen político está agotado (YA NO).
- TODAVÍA NO surge lo nuevo, aunque algunas tendencias señalan algunos elementos.
- Recientemente se han dado propuestas alternativas, fruto del agotamiento programático de los partidos.
- Hay que tener cuidado con las propuestas “omnicomprensivas” que detienen el proceso de cambio en nombre de la reforma integral.
- No hay transformación si esta no toma en cuenta las tendencias de cambio actuales.
- El cambio político es institucional, aunque ello no quiere decir que sea exclusivamente legal. Deben promoverse cambios en la cultura política y en el comportamiento de los principales actores.
- Los cambios en la conducta de los actores deben surgir de acuerdos previos al proceso legislativo utilizando el instrumento del diálogo y la deliberación.
- Debe institucionalizarse la tendencia multipartidista en el sistema electoral, sin esto la reforma política no es posible.
- Deben evitarse los trasplantes del derecho comparado, pero ciertas prácticas y diseños institucionales de otros regímenes pueden servir para la funcionalidad de nuestro sistema político.
- La rehabilitación de la política pasa por dejar atrás su judicialización.

- La reforma política implica también poner fin a la independencia de repúblicas burocráticas, enquistadas en el aparato de Estado.
- El fin de la reforma es asegurar la calidad de la democracia y la gobernabilidad. La gobernabilidad debe partir de una concepción desde la base y no de la imposición de las cúpulas.
- Ni ogro filantrópico ni dios mercado, estado subsidiario.
- Paciencia estratégica, clara visión del bosque y medidas viables en un marco de participación harán posible que el “ya no” abra las puertas de un nuevo escenario democrático que conserve lo mejor de nuestro pasado, evite dolorosas rupturas y nos permita continuar en una ruta ascendente.
- La reforma política es un camino difícil, requiere de osadía para ir más allá de lo dado. La timidez no es buena compañera de viaje. Sin embargo, también exige prudencia, pues libertades personales y garantías sociales son compañía necesaria para enfrentar los peligros del viaje.
- Sin reforma política las tendencias centrífugas de la dispersión partidaria, la atomización burocrática y la desafección política traerán aires de tormenta sobre nuestra trayectoria histórica.
- El cambio institucional participativo, deliberativo y enmarcado en ciertos cauces es la última oportunidad de salir de esta transición hacia una nueva configuración política, de dar un “ya no” profundo al pasado y buscar un futuro de progreso, justicia y bienestar.