

*Avances y desafíos de la democracia en Costa Rica: mi visión desde los veinte años de Estado de la Nación**



Alegoría del buen gobierno (Lorenzetti, 1337).

Miguel Gutiérrez Saxe**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 10 de diciembre de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de enero de 2014.



Resumen: Presenta la visión del autor desde los 20 años del Estado de la Nación que, a partir del descontento creciente de la ciudadanía descrito en el segundo informe como una pérdida de la fe en la política y sus instituciones, se estableció como propósito encaminar su investigación hacia el fortalecimiento de las prácticas democráticas en la vida política costarricense, desde un proceso social y técnico para investigar y evaluar participativamente la vida política en Costa Rica.

Palabras clave: Democracia / Fortalecimiento de la democracia / Desarrollo de la democracia / Desempeño democrático / Desarrollo Humano / Costa Rica.

Abstract: It presents the author's perspective on the twenty years of the State of The Nation, which due to the increasing discontent of the citizens, described in the second report as lack of trust in politics and its institutions, set the goal of conducting a research towards strengthening democratic practices in the Costa Rican political life, based on a technical and social process to investigate and evaluate participatively the political life in Costa Rica.

Key Words: Democracy / Strengthening of democracy / Development of democracy / Democratic performance / Human development / Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

* Conferencia dictada en el Auditorio del Tribunal Supremo de Elecciones en el Día de la Democracia Costarricense, bajo el auspicio del IFED.

** Costarricense, economista, correo electrónico miguel.GUTIERREZ.SAXE@GMAIL.COM Fundador, director 1994-2012, e investigador del Programa Estado de la Nación. Licenciado en Economía, doctor en Educación con mención en Mediación Pedagógica.

Es un gran honor dictar esta conferencia el propio Día de la Democracia Costarricense, en la casa de su guardián y, en nuestro país, también desarrollador. Muchas gracias por el generoso reconocimiento a los aportes del Estado de la Nación -a sus auspiciadores el Conare y la Defensoría de los Habitantes- a la democracia costarricense en estos veinte años de trabajo.

El seguimiento de la democracia en el Estado de la Nación se inició ante el descontento creciente de la ciudadanía descrito en el segundo informe como una pérdida de la fe en la política y sus instituciones. También estuvo originado por la necesidad de lograr una mayor sistematización de temas y aspiraciones políticas. Nació, además, como expresión clara del interés preciso de influir en la agenda de investigación de las ciencias políticas, por lo que fue concebido para ser instrumento, herramienta ciudadana que identifica desafíos y sugiere caminos.

De esta manera, el propósito del informe se ha encaminado hacia el fortalecimiento de las prácticas democráticas en la vida política costarricense, a partir de un proceso social y técnico para investigar y evaluar participativamente la vida política en Costa Rica; se pensó y diseñó como un instrumento con un amplio potencial académico y cívico. Luego de veinte años resulta claro su potencial académico. En lo referente al impacto cívico, hablará el tiempo; como se menciona textualmente, ya hace trece años en las palabras de lanzamiento de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia: hemos visto mucho, pero sin duda nos falta ver todavía más.

La visión que se presenta en este artículo es la visión del autor desde los 20 años del Estado de la Nación, por lo que no compromete al Programa, aunque ciertamente se le reconoce como fuente principal.

Por esto, para abordar los avances y los desafíos, el artículo describe como punto de partida los primeros pasos del Estado de la Nación sobre el desempeño de la democracia y sus rasgos y limitaciones. Como segundo punto, presenta su primera evolución, con el seguimiento al desempeño político de manera mucho más estructurada. En el tercer lugar, se trabaja una polémica: la democracia es un procedimiento, o es también resultados a partir del malestar y de las conclusiones de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. El cuarto apartado trata del (des)encuentro de la democracia con el desarrollo humano sostenible.

Se expone, en el quinto punto, un conjunto de consideraciones sobre los tiempos de cambio político y de derrota de la adaptación institucional del periodo más reciente. Finalmente, el artículo presenta ciertas conclusiones, una visión muy personal que se expresa en un círculo virtuoso que se puede observar en una Costa Rica por un periodo muy prolongado y su ruptura, y cierra con el enunciado de algunas paradojas. Termina con dos pensamientos ajenos, no de creación propia, aunque de muchas maneras han dado forma a nuestra sociedad y le han conferido rumbo a la nación.

2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y GOBERNABILIDAD

El primer capítulo político del Estado de la Nación se llamó Democracia participativa y Gobernabilidad, y trabajó con un temario conceptual; presentó el ciclo político de la democracia, ya que en 1994 se inauguraba un nuevo Gobierno y el país recién salía de un proceso electoral, también abordó la relación entre poderes, Gobierno y sector laboral, participación social y pobreza, democracia participativa y descentralización municipal.

En este capítulo del primer informe (1995), se reconocieron limitaciones, ya que para estos años existía una escasa sistematización y baja estructuración del tema, por lo que se operó con indicadores, en muchos casos discontinuados o al menos con discontinuidades de importancia, indicadores episódicos, irrepetibles, con un enfoque coyuntural, aunque se reconoció como necesario un enfoque cuantitativo, pues interesaba conocer la frecuencia y la intensidad. Pero, sinceramente no se lograba cubrir esta necesidad con una cantidad de ideas, categorías, conceptos y trabajos que provenían de diversas fuentes, sin un cuerpo conceptual homogéneo.

Las fuentes fundamentalmente estaban orientadas a percepciones, no siempre diferenciadas, ni con algún grado de desagregación; ciertamente el informe estaba concentrado en hechos relevantes y en la correlación de fuerzas, así se llevó a cabo un análisis institucional con fundamento en consulta a expertos.

En 1998, se empezó a polemizar desde la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia (ACCD), con antecedentes que se remontan a tiempos bastante iniciales del programa, como se mencionó.

En América Latina, prácticamente habían desaparecido los regímenes autoritarios que veinte años antes tenían predominio en la región, pues en la región solo existían tres democracias que cumplieran con los estándares poliárquicos. La tercera oleada democrática había dominado la región, por lo que, en ese sentido, ya no era suficiente el tema del régimen. Esto sugería el cuestionamiento sobre si se debería pedir algo más a la democracia aparte del procedimiento. La pista que aportó el informe fue abrir el tema con una visión más inductiva desde el malestar ciudadano.

En el duodécimo Informe Estado de la Nación pudimos constatar lo que fue una buena intuición expresada en el prólogo del cuarto Informe Estado de la Nación. Ahí se utilizó la metáfora de un vehículo para describir a *“una sociedad frenada y con olor a quemado”*, en la que distintos sectores se disputaban la dirección parando y acelerando simultáneamente.

Hoy, la situación que se apreció en el duodécimo, se ha agudizado: debido al paso del tiempo, frenos, acelerador y volante ya no responden del mismo modo. Estos actores no solo siguen estorbándose, sino que tampoco caen en cuenta que el vehículo tiene fallas y ya rueda sin mucha dirección por pendientes de cerros y precipicios, con gentes a la vera del camino y otros vehículos en movimiento. En este nuevo entorno, la conducción temeraria o la ilusión de que la disputa dentro del carro puede prolongarse indefinidamente entraña riesgos para todos¹.

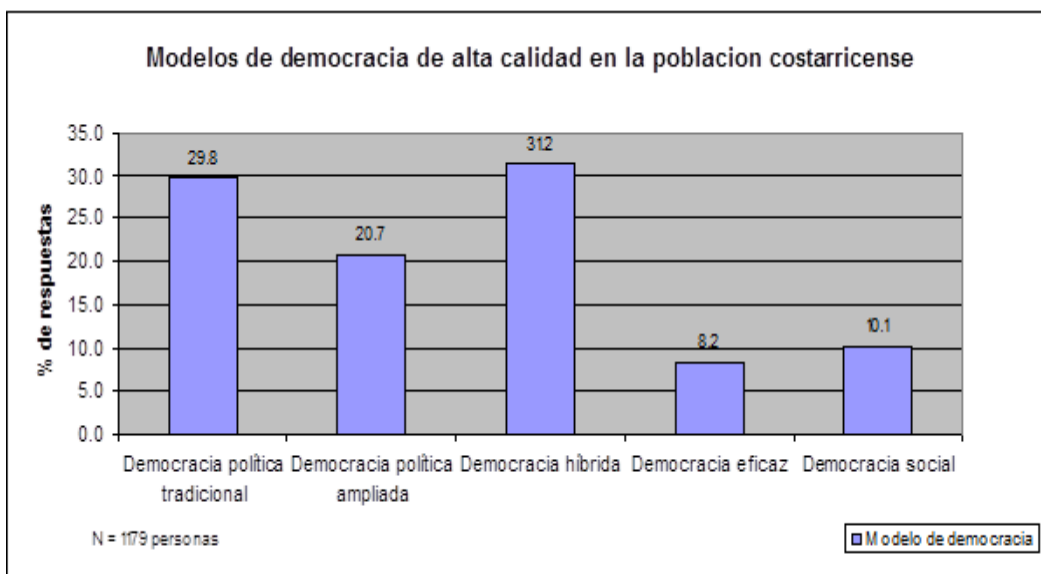
En las primeras encuestas que se realizaron para la Auditoría Ciudadana, se encontró que parte representativa de la población no

¹ Duodécimo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2005). Resumen. p.17.

aceptaba como valedera una visión de democracia política tradicional, poliarquía, sino que comenzaron a pedir que la democracia política fuera ampliada, incluso pedían que fuera híbrida; es decir, que además de eficacia entrañara elementos de democracia social y finalmente había sectores que demandaban precisamente eficacia y democracia social. (Ver el gráfico 1)

Gráfico 1

Modelos de democracia de alta calidad en la población costarricense



Fuente: Elaboración propia con base en (Gómez, 2000a; Gómez, Proyecto Estado de la Nación, 2000b; Sánchez, 2001) a partir de la información generada por: (UNIMER R.I., 1999).

Sobre esta base se construyó una idea básica sobre la Auditoría Ciudadana: el concepto de poliarquía se acepta como base, como mínimo, pero se debe agregar algunas condiciones internacionalmente aceptadas tales como: protección de derechos, la habilitación ciudadana, un conjunto mínimo de condiciones que permitiera a los ciudadanos

ejercer su ciudadanía. En este sentido, se pensó que sobre ese mínimo, habría que establecer los horizontes de buenas prácticas democráticas y para eso el informe elaboró, en consulta, 33 estándares para valorar la alta calidad de la democracia.

A partir de este proceso el informe llegó a conclusiones; una que es fundamental: la calidad de una democracia no es un atributo general de todo el sistema político, sino el efecto acumulado del desempeño institucional y de la actividad de los ciudadanos en múltiples áreas; que la democracia no es solo un régimen, sino un conjunto de aspectos de desempeño institucional que la ciudadanía mide, por cierto que comienza por aquellos aspectos que le resulta mucho más cercanos como la salud, la seguridad, el empleo, la vialidad.

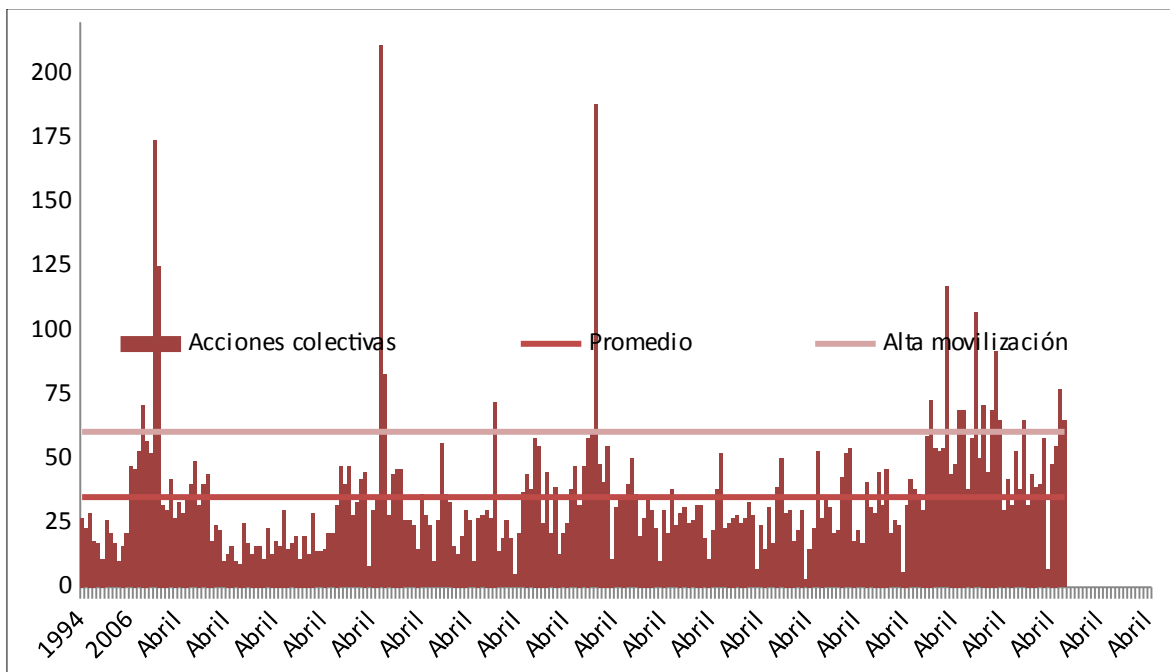
La segunda conclusión es que hoy en día para las y los ciudadanos una democracia de calidad debe tener atributos más allá de lo electoral; y la tercera es que la calidad de la democracia costarricense -para lo que se utilizó una metáfora- es como el relieve del país: tiene hondonadas, valles, cumbres, zonas de riesgo, territorios en disputa, zonas poco exploradas, todas sobre el nivel del mar.

La conclusión de la Auditoría condujo a una redefinición de democracia de calidad: Es un sistema para elegir a los gobernantes basado en elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas; protección de los derechos civiles y políticos, con formas de representación política responsable de los intereses ciudadanos. Es, también, un modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad, basado en reconocimiento de la dignidad de las personas, protección de

los derechos en las gestiones diarias y ejercicio del derecho a pedir y recibir cuentas. También es un modo de convivencia entre las personas capaz de garantizar un mínimo de oportunidades y capacidades sociales para que estas ejerzan sus derechos ciudadanos.

Hoy, retrospectivamente, se puede valorar positivamente lo acertado de incorporar estos elementos de institucionalidad, de satisfacción y también de convivencia ciudadana. En los últimos 20 años se observa (ver gráfico 2) una conflictividad social creciente que tiene momentos muy álgidos, momentos de mucha conflictividad, como ha podido verse en ciertos años, en torno al tema de los derechos laborales del Magisterio, el combo del ICE, un conjunto de luchas alrededor de unas reivindicaciones como RITEVE, etc. En el gráfico se destaca con un triángulo un defecto de las mediciones que se hicieron sobre conflictividad social, pues no logran expresar con claridad el tema del conflicto social alrededor del TLC de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos. Es notable también que esta conflictividad en años recientes está por encima del promedio: esto ha sido un periodo bastante largo, es una meseta alta de conflictividad. No bastaba entonces con medir los elementos procedimentales para valorar la calidad de la democracia. (Ver el gráfico 2)

Gráfico 2
Conflictividad social en 20 años



Fuente: Vigésimo Estado de la Nación.

3. SEGUIMIENTO DE MANERA MÁS ESTRUCTURADA

Sobre las bases de las conclusiones de la ACCD fue posible estructurar un seguimiento del tema político de manera mucho más estructurada con un temario sobre el sistema electoral y de partidos políticos, democracia participativa, rendición de cuentas, gestión y representación política responsable, administración de la justicia, convivencia ciudadana y política exterior.

Hoy por hoy, el informe cuenta con una sistematización de fuentes e indicadores; la construcción de indicadores como el de conflictividad; con un enfoque más inductivo que va de lo real a lo conceptual, no de lo conceptual a lo real; una ruptura sistemática de las fronteras de

información, la identificación de desafíos y la búsqueda de incidencia, hacia la mayor sistematización de temas (conflicto social, institucionalidad, desempeño de la justicia, etc.). El informe se ha orientado a señalar desafíos y a plantear retos específicos hacia los partidos políticos para obtener respuestas, puesto que el interés es que las políticas y las instituciones apalanquen el desarrollo humano sostenible.

Actualmente, el informe se dirige hacia una mayor sistematización de temas históricos, institucionales y de resultados en el campo de la justicia que se reflejarán en el informe sobre Estado de la Justicia que se presentará en el 2015.

El alcance de la evolución de la estructuración puede analizarse en el más reciente informe. En el vigésimo Estado de la Nación sobresalen algunos nuevos temas que se trabajan, como por ejemplo, el seguimiento de panel sobre cómo se comportaron personas específicas durante las elecciones pasadas, para ver la volatilidad de las bases de apoyo electorales de los partidos políticos y candidatos. También presenta un estudio de los partidos políticos y de sus liderazgos, de sus trayectorias, de la agenda política exterior en embajadas estratégicas; y se trabaja algunos temas en profundidad como análisis territorial de las elecciones del 2014, la representación femenina del congreso, la simulación desde el sistema de elección legislativa para ver cuán representativa resulta y los patrones de conflictividad en los 20 años.

4. ¿QUÉ ES UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD?

Como se mencionó, el malestar ciudadano fue el punto que disparó una nueva reflexión sobre la calidad de la democracia: el malestar ciudadano. Pronto este inicio fue adquiriendo nuevos relieves y facetas; el malestar se asocia a un telón de fondo, la corrupción; y a otros factores: un estilo de hacer política; el fracaso de la acción de gobierno equivale a la construcción de la fuerza opositora, en un esquema pierde-pierde, no gana-gana, particularmente grave en un tiempo de multipartidismo que se junta con ese estilo de hacer política. Pero también se asocia a una reforma del Estado parcial y desbalanceada donde más allá del engaño de la propaganda electoral, trasciende a un engaño mayor al prometer cada vez más derechos pero con un Estado que tiene cada vez menos capacidad de hacer política pública. Todo esto en un marco de estancamiento de los niveles de pobreza y una creciente desigualdad.

En materia de corrupción, se abordó, por ejemplo en el décimo informe, el estallido de escándalos de corrupción que señalaron a ex presidentes y a altos dirigentes políticos. Estos escándalos revelaron la vulnerabilidad del sistema de compras del Estado a la colusión entre autoridades públicas e intereses comerciales de contratistas y proveedores privados. La reacción de malestar y repudio ciudadano, decía el informe en aquel momento, ha cobrado a este punto su primera víctima: los partidos políticos y el clima electoral.

En ese décimo informe se señalaron dos desafíos: aumentar la capacidad de enjuiciar y sancionar los delitos contra la función pública y

ampliar las garantías en materia de libertad de prensa e información. Lo que exhibe controles que no han sido eficaces para detectar la corrupción y que incluso una vez detectada no ha originado sanciones a esos delitos, mientras que la prensa es y ha sido el disparador en muchos casos del diagnóstico y el promotor de su sanción.

Por lo anterior, en el décimo primer informe, surgieron como interrogantes los patrones de propiedad de los medios de comunicación y la incidencia de estos en la libertad de información en la democracia, para insistir en la necesidad de tener diversidad, o al menos libertad dentro de los medios de comunicación. El informe se atrevió a formular que los medios debían tener su propio sistema de control el cual no atentará contra la libertad de los periodistas, algo así como un defensor del lector.

En lo referente a la reforma del Estado parcial y desbalanceada, si bien existen muchos más controles y derechos, también hay una menor capacidad de hacer política pública con calidad. Los datos entre 1994 y el 2002 sobre la legislación aprobada reflejan cómo se amplió el desarrollo de la tutela y exigibilidad jurídica de los derechos humanos. El 80% de las leyes creó obligaciones para el Estado, pero solo 16% de ellas estableció nuevas fuentes de financiamiento, para el 2008 se constató una tendencia semejante.

Para el 2008, el Estado de la Nación publicó junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un libro: Democracia estable ¿alcanza?, en el que se describe una situación paradójica sobre el perfil de la gobernabilidad de Costa Rica, aunque no exclusiva del país y que

influye en la ingobernabilidad la cual consiste en una ampliación de la promesa democrática (abundantes leyes y modificaciones a la Constitución que amplían derechos y su tutela) acompañada por un repliegue del Estado y de las políticas públicas.

Esa tendencia no se ha detenido, ciertamente el Estado sigue ampliando la promesa democrática al aprobar leyes sin contenido presupuestario para su debida ejecución. La información analizada en el periodo 2010-2014 sobre las leyes sustantivas -legislación que tiene un impacto directo sobre el desarrollo humano del país- y el porcentaje de promesa democrática también insatisfecha; revela que el país se encuentra en una situación institucional no muy diferente en comparación con años previos.

Es necesario aclarar que, sin embargo, lo que se describe no equivale a negar cierta ventaja del país en términos institucionales. Así lo señala la situación planteada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el 2007, reproducida en el tercer informe Estado de la Región Centroamericana, al comparar algunos indicadores como gasto público social, cobertura de pensiones, tasa de escolarización. América Latina tenía un grupo de países con un nivel importante de presencia pública que son: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay; un segundo grupo: Colombia, México, Venezuela y un tercer grupo: Bolivia, Ecuador, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, etc. (Ver el gráfico 3)

Gráfico 3

América Latina (Grupos de países): Indicadores de Gasto Social, alrededor del 2007

Grupos de países	Gasto público social per capita (en dólares) a/	Gasto público social como % del PIB a/	Cobertura de pensiones y jubilaciones. Áreas urbanas (en %) b/	Tasa de escolarización de población de 15 a 17 años c/
Grupo I: ARG, BRA, CHL, CRI, PAN, URY	1102	17.7	64.4	79.0
Grupo II: COL, MEX, VEN	638	13.0	26.6	64.5
Grupo III: BOL, ECU, SLV, GTM, HND, NIC, PRY, PER, DOM	178	10.2	14.1	63.8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del gasto social, Mesa Lago (2009) y el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) para la tasa de escolarización de la población de 15 a 17 años. Disponible en línea: http://www.siteal.iipe-oei.org/modulos/ResumenesEstadisticosV1/upload/resumen_estl_nacional.pdf (último acceso: noviembre de 2009).

a/ En dólares de 2000. Datos de 2006 y 2007.

b/ No incluye al Brasil. Los datos corresponden a 2004, 2005 y 2006.

c/ Alrededor de 2006. No incluye a la República Bolivariana de Venezuela ni a la República Dominicana.

Las diferencias son muy notables, por ejemplo, en el primer grupo de países el gasto público social *per cápita* promedio fue superior a los 1000 dólares (Costa Rica estaría un tanto por debajo de este promedio), mientras que en el grupo tres de países estos valores son inferiores a los doscientos dólares por persona.

Además, Costa Rica posee una arquitectura institucional muy compleja, ya que tiene una gran cantidad de entes descentralizados y empresas públicas con grados importantes de autonomía, también hay instituciones autónomas y semiautónomas. Existe descentralización especializada, pero no es territorial la que es muy débil. En cuanto a las

instituciones autónomas, semiautónomas y empresas públicas, el país concentra prácticamente la mitad de este tipo de instituciones de todo Centroamérica, le siguen otros países, pero no de cerca. En materia presupuestal, las autónomas, semiautónomas y empresas públicas en Costa Rica albergan casi dos tercios de presupuesto, mientras que el Gobierno central maneja un tercio.

Esto también hace referencia a los sistemas de control donde la Asamblea Legislativa tan solo ejerce control político directo sobre ese tercio del gasto público total, ya que delegó a la Contraloría el resto del control del gasto, por lo que las instituciones descentralizadas son controladas por la Contraloría General de la República.

En síntesis, se puede decir que el origen institucional del descontento podría estar en un sistema político que mantiene débiles fundamentos frente a este descontento, una baja calidad de la representación y de la deliberación política, brechas entre promesa democrática y la "capacidad de hacer" del Estado, en un contexto internacional imprevisible que no parece ser favorable, con márgenes de maniobra mucho más estrechos ante nuevas situaciones de caída o de recesión o incluso de estancamiento.

Costa Rica aún enfrenta problemas institucionales para ejecutar política pública que acreciente el desarrollo humano de la población, el desafío sigue, y es mejorar la capacidad de adaptar las instituciones, la operatividad institucional y efectividad en acción del Gobierno. En esto ha influido mucho el reglamento legislativo el cual ha sido señalado por un lado como un instrumento diseñado para un tiempo donde el

bipartidismo podía proporcionar acuerdos, hoy presenta modificaciones, pero aún sirve para detener acciones legislativas que pudieran ser de gran urgencia.

5. EL (DES)ENCUENTRO CON EL DHS (PROCEDIMIENTO, CONTENIDO, RESULTADO)

Existe un (des)encuentro con el desarrollo humano sostenible, ya que –como se argumentó– resulta insuficiente la consideración sobre democracia exclusivamente como procedimiento, por lo que la consideración del contenido y de los resultados emerge con mucha fuerza en la apreciación sobre la calidad de la democracia. Para el desarrollo de esta apreciación, menciono dos referencias; la primera es sobre un importante y útil esfuerzo de sistematización de Mainwaring, et al. (2009) que a su vez es la continuidad del camino abierto por Guillermo O´Donnell. Mainwaring, en su trabajo, realiza un análisis que se centra en los resultados para la ciudadanía y no en los procesos y la gestión de gobierno. En el cual no pretende medir la calidad de las políticas o de las instituciones, porque supone que los resultados sostenidos a lo largo del tiempo son evidencia de la calidad de las instituciones y de las políticas, pero con la ventaja de que pueden ser medidos con cierta facilidad y oportunamente.

La segunda referencia es la de un autor que ya hace varias décadas recordaba que al hablar:

... de la noción del “crecimiento desequilibrado”, debe explicitarse un supuesto que sólo quedó implícito en la formulación original: el crecimiento desequilibrado tiene costos políticos, en cuanto genera antagonismos entre grupos

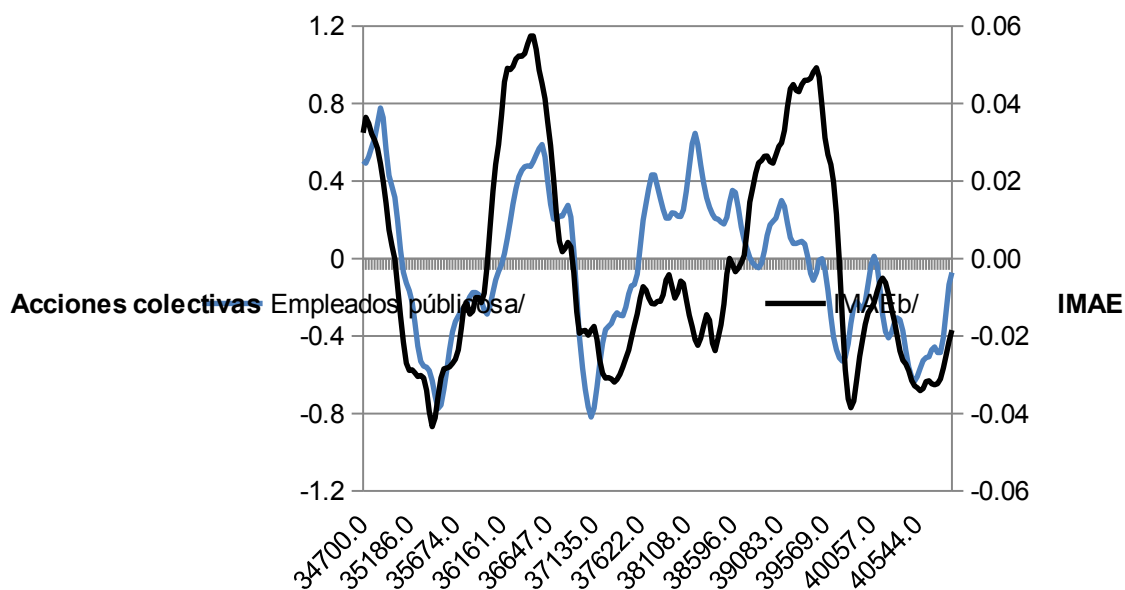
sociales beneficiados y aquellos perjudicados. La clave de una estrategia exitosa y democrática es, pues, que los distintos grupos sociales participen secuencialmente de los beneficios del desarrollo, haciendo tolerables los costos transitorios que en un momento dado deban soportar ciertos grupos. (Hirschman,1984).

Por su parte, la evidencia del Estado de la Nación (2002) apuntaba precisamente a una consecuencia del desencuentro con el desarrollo. Planteaba que al desarticularse las antiguas reglas de reparto, sin que hayan emergido nuevas orientaciones que gocen de legitimidad, los diversos grupos sociales y políticos han entablado pulsos cada vez más tensos para mejorar sus posiciones; sustituir estos pulsos por alianzas sociales y políticas, capaces de transformar los conflictivos distributivos en acuerdos básicos sobre la agenda y las políticas del desarrollo es, pese a su complejidad, la gran tarea de los próximos años.

El informe se anticipaba a momentos mucho más cruciales de conflicto que señalaron la renegociación entre nosotros como un elemento indispensable que redistribuya beneficios y también aportes y sacrificios para lograr de la ciudadanía apoyos a la democracia y valoraciones positivas sobre su calidad.

Como es propio del estilo del Estado de la Nación, se midieron algunas relaciones entre protesta ciudadana y sensibilidad a la actividad económica; para eso el Informe trabajó series de tiempo en donde era fácilmente localizable la relación robusta entre el tema de crecimiento económico y protesta ciudadana. (Ver el gráfico 4)

Gráfico 4
Protesta ciudadana sensible a actividad económica



Fuente: Decimoctavo Estado de la Nación

En el décimo segundo informe, pocos años después de publicada la Auditoría, se hizo muy evidente la relación entre desarrollo-democracia-convivencia ciudadana. La portada del XII informe llamaba a aprender a mirar: ver no solo el puño que amenaza sino la mano que crea, no sin golpes de cincel. Decía en el prólogo en un contexto altamente polarizado alrededor del proceso conocido como TLC:

Reconstruir el entusiasmo. Así las cosas, no es posible esperar un clima entusiasta mientras se achican los ingresos, aumenta la desigualdad, se reducen los ingresos sociales, se deterioran servicios básicos de salud, seguridad, vialidad y, al borde del paroxismo, se acumula un crecimiento muy notable del PIB, de las

exportaciones y, también, de las ganancias del sector financiero. Nueva economía boyante, pero sin mayores encadenamientos productivos, sociales y fiscales, magros resultados para la gente. Este estilo, por cierto, requiere corrección si se desea contar con la voluntad de las personas².

En este informe se insistió sobre la imperiosa necesidad de renegociar entre nosotros; después de todo la democracia no es solo un procedimiento para elegir, es un acervo de resultados y oportunidades que reclama la ciudadanía, especialmente después de largos años de promesa democrática creciente y una decreciente “capacidad de hacer” por parte del Estado.

En el marco del décimo tercer informe, para el 2007, un encargo del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y un mandato imposible de lograr del Sí y del No, le trajo el mayor trauma de la pequeña historia al Programa, al preparar el resumen para su publicación en medios masivos de comunicación, sobre el Tratado de Libre Comercio.

El Decimonoveno Informe (2013) contó con más temas, nueva evidencia y mayor profundidad, y señaló algunas tendencias como la pérdida de fuerza del progreso social y fortalecimiento de democracia, una economía dual con crecimiento insuficiente y las dificultades para promover el desarrollo humano incluyente, pero también apuntó hacia la necesidad de romper la inercia de los acontecimientos.

Estas tendencias no son desconocidas, pero no se actúa para modificarlas y es que en el país hay una batalla, una verdadera batalla

² Duodécimo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2005). Resumen. p.9.

de visiones opuestas y parciales sobre el país que somos: o derrotados o excepcionales. Y es que en el fondo la cuestión principal no es esa, sino más bien es la siguiente: ¿Cómo crear acuerdos políticos para impulsar una modernización inclusiva?, inserción en la economía internacional pero que conduzca a la equidad; producción pero que garantice sostenibilidad. En ese sentido de retomar acuerdos y superar una polarización estéril, el informe propuso un sistema de seguimiento electoral desde el Estado de la Nación, el cual retomo más adelante.

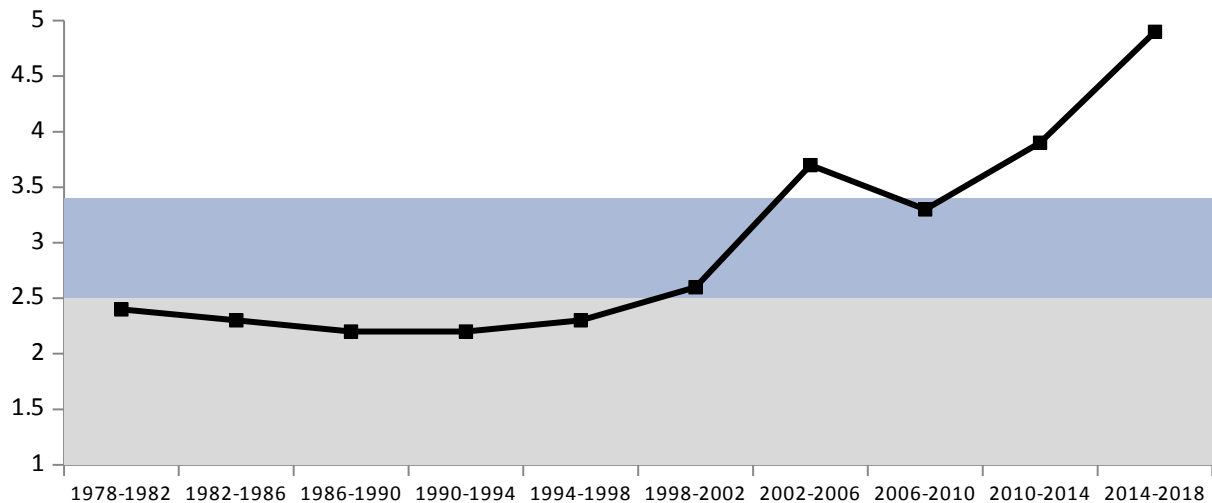
6. TIEMPOS DE CAMBIO POLÍTICO Y DE DERROTA DE LA ADAPTACIÓN INSTITUCIONAL

El país vive tiempos de cambio político y de derrota de la adaptación institucional; ciertamente la democracia tiene fortalezas, nichos de políticas públicas dinámicas como por ejemplo su política exterior; se respetan derechos fundamentales, hay espacios de movilización social y participación ciudadana, garantías electorales y, se ha fortalecido el TSE (Código Electoral 2009), pero mantiene una reducida capacidad de conducción del aparato estatal y un deterioro de relaciones entre poderes. Se puede constatar una inestabilidad y fraccionamiento político, hay un entramamiento, además de una enorme debilidad institucional y ciertamente actores deslegitimados.

Esta situación se observa en algunos indicadores. Se puede mencionar por ejemplo el abstencionismo el que se mantiene sobre el 30% solo comparable a un tiempo, en los años cincuenta cuando hubo una fuerza política proscrita; otro indicador es el paso del bipartidismo a un bipartidismo en transición y claramente a un multipartidismo,

medido por el número efectivo de partidos en el Parlamento, así como el gran deterioro en términos de los partidos políticos. (Ver el gráfico 5)

Gráfico 5
Número efectivo de partidos parlamentarios



Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014.

Es evidente la evolución de las simpatías partidarias, cada vez más los ciudadanos se apartan de la política y de los partidos. En 1993 prácticamente la totalidad de los votantes estaban adscritos o tenían simpatía hacia algún partido. Esta evolución es muy clara en su reducción de la simpatía a los partidos del viejo bipartidismo. Pero otro asunto también queda claro: los partidos emergentes no logran despegar consistentemente para captar esas simpatías, o llevar a su seno lo que se va desprendiendo del viejo bipartidismo. Hoy ese viejo bipartidismo no alcanza el 40%, pero los partidos emergentes tampoco logran simpatías estables más allá del 20%.

Esto hace extraordinariamente difícil predecir un resultado electoral, pues la intención de voto cambia sin cesar, incluso en las últimas semanas es cuando se define una mayor parte de la población. Ya no es aquel ejercicio sencillo de calcular un pequeño margen que se daba entre partidos del antiguo bipartidismo.

Ciertamente hay una leve mejoría del apoyo a la democracia al medirse este entre rondas electorales en el 2014. Según lo indica el Índice de Apoyo a la Democracia, a partir de 1978, aunque el país no está en los años más boyantes, presenta una leve mejoría, pero en un punto relativamente bajo de la serie de largo plazo. Por cierto que, comparativamente con América Latina, no es un punto extraordinariamente bajo.

En el XIX Informe se dijo que era tiempo de exigir y obtener respuestas fundadas y verificables, y en materia de fortalecimiento de la democracia el informe señaló básicamente cinco desafíos: la rendición de cuentas sobre financiamiento político, mejorar calidad de representación política, combatir corrupción, dar sustento a derechos y fortalecer la gestión política.

Con este sustento, se pensó que la respuesta a esos desafíos es lo que fortalecería la democracia, ya que había una población mayoritaria sin partido político en un marco de multipartidismo, entrabamiento y fracaso de acuerdos. Y en ese marco, el Estado de la Nación en el XVIII informe publicado en el 2012 planteó algunas preguntas que ya hoy no resultan inocentes. Estas son: ¿Aceptarían un gabinete multipartidista?, ¿aceptarían no partidarios en puestos clave?, ¿trabajarían con concursos

públicos para presidencias ejecutivas? Sobre las dos primeras, parece que la vida ya impuso su orientación en un marco político como el descrito. La tercera figuró en el programa que obtuvo mayoría en la segunda ronda electoral, pero no así en la selección de jerarcas y representantes, al menos en este primer tiempo.

7. CONCLUSIONES

- Círculo Virtuoso y su ruptura

A manera de conclusión, como se dijo desde un inicio, conviene presentar una visión menos de Estado de la Nación y más personal: una breve reflexión sobre los círculos virtuosos y su ruptura, en contraste con uno vicioso, publicada por el autor en 2005. No es una visión formalizable estadísticamente por lo compleja y la cantidad de relaciones múltiples que supone. Sí refleja una acumulación de observaciones y expresa una síntesis luego de veinte años de trabajo sobre el desarrollo, con exploraciones en profundidad en el país y la región.

Vale recordar una metáfora de Isaías Berlín, del zorro y el erizo: el erizo tiene visiones muy fundamentales de las que se derivan todas las cosas, piensa en teorías cerradas propias de visiones dogmáticas; el zorro, por su parte, busca muchos fines, sin que pueda relacionarse entre sí, siendo hasta contradictorios, por lo que su pensamiento se dispersa moviéndose en muchos niveles, siempre buscando la esencia de múltiples experiencias. Los zorros son los pensadores pragmáticos, los científicos e inventores, los que examinan con curiosidad las experiencias ajenas. El zorro negocia más, el erizo tiene ciertamente

más principios, no sé si resultados. No es, pues, una visión de erizo, sino de zorro la que se ilustra a continuación.

Luego de revisar y acumular evidencia, lo acaecido en países de Centroamérica (los menos y sólo parcialmente) señala que es posible reforzar lo positivo, aunque supone una visión de largo plazo y persistencia lo que hace finalmente la diferencia. Que todos cuenten; que haya instituciones que sirvan sin burocracia ni corrupción; que la gente pueda estudiar, que tenga una vida prolongada, saludable y empleo decente; que se produzca con eficiencia, en armonía con el resto de la naturaleza sin ser vulnerables ni excluyentes. Todo esto se refuerza y permite avanzar.

Lo esencial en esta visión de círculo virtuoso es la orientación hacia libertades ciudadanas, la voluntad social y gubernamental para el desarrollo de instituciones y su adaptación, la inclusión social, cohesión y fuerte inversión en derechos humanos, cierta heterodoxia e innovación en el manejo económico y elementos de respeto al resto de la naturaleza.

El círculo vicioso es el contrario del círculo virtuoso. Luego de revisar y acumular evidencia, lo acaecido en países de Centroamérica (los más) señala que es posible reforzar lo negativo y generar obstáculos, lo que termina perjudicando a todos. Exclusión, escasa institucionalidad, débiles libertades y escasa vida democrática, conflicto y guerra. Destrucción de riqueza y oportunidades, baja inversión social en educación y salud, gente vulnerable, naturaleza agredida, emigración, pobreza extendida, personas que viven menos años y

además en forma poco saludable. La orientación es hacia el orden, no hacia la convivencia y la vida libre. Las elecciones, en el mejor de los casos, son "legitimadoras", cuando las hay. La participación es restringida y existen fuertes barreras de entrada, hay baja participación de la mujer en posiciones de decisión, bajo procesamiento de demandas sociales y alto nivel de conflicto.

En ese sentido, hay cierta correspondencia entre la debilidad institucional e instituciones de coerción, por supuesto que ahí si las hay, incluso las autoridades por encima de la ley, es muy débil un Estado democrático de derecho.

También caben algunas preguntas: ¿Hay puntos de bifurcación en los círculos analizados?, ¿cómo generar un círculo virtuoso a partir de una situación de círculo vicioso? Al responder estas preguntas se puede constatar la importancia del fortalecimiento de la institucionalidad, la generación de condiciones de diálogo y políticas de Estado, las reformas fiscales y superación de regímenes de exención de impuestos, una fuerte y persistente ampliación de inversión social, seguridad jurídica y ampliación de mercados mediante la mayor profundidad de estos, así como la mejora sustancial de las condiciones de inserción internacional y el pago internacional por servicios ambientales podría romper ese círculo vicioso. Lamentablemente es un camino que la mayor parte de los países centroamericanos no ha emprendido; el camino ha sido la degradación de Estados que ya eran débiles, hasta la pérdida del dominio de territorios extensos, o de partes de ciudades, para quedar en manos de poderes fácticos.

Pero también caben otras preguntas: ¿Se pueden destruir círculos virtuosos? ¿qué aspectos pueden ser los principales para esta ruptura? Las respuestas encontradas en el 2005 afirmaban que el fraccionamiento radical del sistema político, la obstrucción severa a la adaptación institucional, la caída de instituciones fundamentales por crisis fiscal, la pérdida de apoyo a instituciones básicas por percepción de impunidad o corrupción, el desfinanciamiento severo de la inversión social, balances macroeconómicos severamente rotos o deterioro de condiciones de inserción, la concentración urbana sobre bases agresivas o descuidadas contra el ambiente y alta dependencia demográfica de adultos mayores sin crecimiento de la población activa, podrían convertir un círculo virtuoso en vicioso. Lamentablemente muchas de estas condiciones se pueden encontrar en nuestra historia reciente.

- **Conclusiones expresadas a manera de paradojas:**

Otra aproximación del autor, también intuitiva y sintética, se puede enunciar, que no exponer, en los siguientes 7 puntos:

- Creemos y valoramos nuestra democracia; sin embargo, crece el malestar, la crítica y el descontento, y la falta de acuerdos reduce la capacidad de adaptación y transformación institucional.
- El Estado tiene menos capacidad para hacer políticas públicas, pero hemos reconocido abundantemente derechos y generado mecanismos para su tutela.

- Hemos construido instituciones nacionales y un Estado de derecho en el que crónicamente los aportes tributarios son insuficientes.
- Crece la institucionalidad y las remuneraciones y el empleo público, no el servicio público oportuno y de calidad.
- Valoramos cierta sencillez en el trato cotidiano, pero imponemos controles y procesos extremadamente complejos en nuestra tramitología.
- La respuesta retórica y normativa frente a la corrupción y la desconfianza ciudadana han generado políticas y acciones para su combate poco eficaces para su detección y sanción.
- Los despropósitos, polarizaciones, impericias e ineficiencias nos subrayan la necesidad de la recuperación del rumbo para rearmar un círculo virtuoso.

- **Cuestión de rumbo**

Dos citas ilustran nuestros fundamentos y rumbo nacionales. Ya nuestro primer jefe de Estado, Juan Mora Fernández, en su mensaje al Congreso en 1928 señalaba en una forma sintética, extraordinariamente intuitiva de lo que hoy llamaríamos desarrollo humano: *"deseo que el Estado sea feliz por la paz, fuerte por la unión y que sus hijos corten cada día una espiga más y lloren una lágrima menos"*. Pero esto, por supuesto, con la modernización que José María Castro Madriz expresaba en 1844 al decir que: "se ha propagado en el mundo un espíritu de análisis, hay tal emulación en las naciones que todo lo que no se ejecute conforme a los mejores principios, tendrá resultados desfavorables y

ningún pueblo podrá competir con los demás sin mucha actividad y sin mucha ciencia³.

En apoyo a estas orientaciones de nacionales, un autor muy agudo, que nos visitó hace ya tiempo, decía: “Los peores rasgos de los gobiernos centroamericanos se deben a que los gobiernos estén sujetos a tan poco control por parte de la opinión pública. Aquellos que se benefician con los actos de la administración la apoyan sin importar qué defectos tenga, mientras que los que se oponen lo hacen a pesar de los méritos que tenga”. Y continuaba: “El único remedio contra un mal gobierno es la revolución. Esto, desafortunadamente, casi siempre demuestra ser peor que el mal que pretende erradicar... han hecho que la fuerza sea la única fuente de autoridad y porque han llevado al poder a hombres con habilidad militar, pero no a estadistas constructivos... algunas de las repúblicas del istmo han progresado poco desde la declaración de independencia, a pesar de que aquellos que han gozado de una paz relativa han avanzado rápidamente en prosperidad y civilización”. (Dana G. Munro, 1914)

Y es que hablando de rumbo de largo aliento, hay que recordar también el artículo 50 de nuestra Constitución Política: “el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado...”.

³ Archivo Nacional de Costa Rica: Acto inaugural de la Universidad de Santo Tomás del Estado Libre de Costa Rica. San José: Imprenta del Estado, 1844

Advierto que, nueva evidencia, nuevos argumentos modifican en cada paso nuestras posiciones. En ese sentido, con palabras de José Luis Borges, “quizá haya enemigos de mis opiniones, pero yo mismo, si espero un rato, puedo ser también enemigo de mis opiniones”⁴.

LITERATURA CONSULTADA

Gutierrez, Miguel. (2005). *¿Qué características (bifurcaciones sutiles o no tanto) pueden haber generado la diferencia en la evolución de países de mayor y menor Desarrollo Humano en Centroamérica?* Trabajo final para optar por el grado de Doctorado en Educación con mención en mediación pedagógica Universidad de la Salle.

Gutiérrez, M. y Straface, F. (2008). *Democracia Estable ¿Alcanza?: análisis de Gobernabilidad en Costa Rica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo: Programa Estado de la Nación.

Hirschman, A. y otros(1984). *Pioneros del desarrollo*. España: Banco Mundial.

Mainwaring, Scott, Timothy Scully and Jorge Vargas Cullell (2009) (forthcoming). “*Measuring democratic governance*”. En: Scott Mainwaring and Timothy Scully (eds). *Democratic Governance in Latin America*. Stanford:Stanford University Press.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1998) *Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2000) *Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

⁴ Tomado de: <http://www.proverbia.net/citasautor.asp?autor=107&page=4>

Programa Estado de la Nación (2001). Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la democracia. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2006). *Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2014). *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Fuentes electrónicas

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2009). Sobre la base de datos del gasto social. Disponible en línea: [http://www.siteal.iipeoei.org/modulos/ResumenesEstadisticosV1 /upload/resumen_esti_nacional.pdf](http://www.siteal.iipeoei.org/modulos/ResumenesEstadisticosV1/upload/resumen_esti_nacional.pdf)