
EL MALESTAR CON LA POLITICA

Manuel Rojas Bolaños
Carlos Sojo



DE GRUYTER

**EL MALESTAR
CON LA POLITICA**

Manuel Rojas Bolaños
Carlos Sojo

EL MALESTAR CON LA POLÍTICA

Partidos y élites
en Costa Rica



320.97286

R77m Rojas Bolaños, Manuel

**El malestar con la política: partidos y élites en
Costa Rica / Manuel Rojas Bolaños y Carlos Sojo.
ed." San José: FLACSO-Programa Costa Rica, 1995.**

96 p.

ISBN 9977-68-069-8

**1. Costa Rica - Política. 2. Partidos políticos -C. R.
3. Élite (Ciencias sociales). I. Título.**

Editora:

Vilma Herrera

© Programa Costa Rica - |. LACSO

Primera edición:Noviembre 1995

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Programa Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica

INTRODUCCIÓN

El estallido de la crisis económica a comienzos de los años ochenta, marcó el inicio de un período de transformaciones significativas en la sociedad y en el Estado costarricenses. Ha cambiado la estructura económica del país, haciendo posible la expansión de la oferta externa, disminuyendo las funciones productivas del Estado y generando condiciones para la apertura hacia los mercados internacionales.

Pero no solamente ha cambiado la economía. De forma quizá más lenta, aunque sin descanso, la vida política nacional ha sufrido también importantes transformaciones. Algunas de ellas atañen al carácter institucional del régimen representativo, como el fortalecimiento del bipartidismo, los acuerdos de las cúpulas políticas y el extremo debilitamiento de las expresiones políticas contestatarias. En el plano corporativo también han ocurrido importantes transformaciones. Se ha fortalecido la organización empresarial mientras que los sindicatos quedaron prácticamente relegados a la organización de los trabajadores del sector público. Todos estos cambios han vuelto monocromo el debate político nacional, pues es muy reducido el espacio que pueden ocupar los sectores intelectuales, políticos o laborales que mantienen posiciones divergentes con los dos grandes partidos políticos, las cámaras patronales y los poderosos medios informativos. Los acuerdos entre las

cúpulas, además, han debilitado el control político que antes ejercía la Asamblea Legislativa, dejando al ciudadano prácticamente sin posibilidades de representación.

Paradójicamente, en este relativo repliegue de las instituciones democráticas, el ciudadano ha encontrado dos instrumentos efectivos de defensa frente a la acción del Estado: la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y la Defensoría de los Habitantes de la República. Calificados, paradójicamente, por los altos funcionarios gubernamentales y por algunos políticos como factores de ingobemabilidad, estas dos instancias, pese a los defectos que puedan señalárseles, constituyen una posibilidad de defensa frente a los excesos del poder político, sobre todo en tiempos en los cuales dicho poder está cada vez más concentrado y en manos de familias políticas y de tecnócratas.

Los cambios ocurridos en los últimos quince años apuntan hacia una redefinición del rol de los partidos políticos como principales instancias de intermediación de intereses entre la sociedad y el Estado. En todo caso, es cada vez mayor el malestar que los ciudadanos manifiestan con los partidos políticos. Hay una sensación de divorcio entre la dinámica de los partidos y las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos. Los partidos parecen haber perdido la capacidad de procesar y canalizar demandas procedentes de diversos sectores sociales. Por impulso del presidencialismo y de otros factores condicionantes, han terminado por convertirse en sofisticadas maquinarias movilizadoras de votantes, pero en pobres instrumentos de gobierno, porque son casi nulas sus posibilidades de generar políticas públicas o de ejercer control sobre los gobiernos que eügen, sobre todo en lo que se refiere a cumplimiento de promesas y programas.

El malestar de los ciudadanos, sin embargo, omite el análisis de su papel dentro de la política de este país; los ciudadanos no asumen la cuota de responsabilidad que les toca por haber mantemdo una actitud complaciente con políticos y gobiernos, y por no haber ejercido plenamente los derechos que la Constitución Política y las leyes les brindan para demandar oportu-

ñamente cambios en el sistema político. Estancados en la contemplación casi idolátrica de un mecanismo electoral que asegura el respeto a la voluntad ciudadana expresada en las urnas electorales, los costarricenses votan cada cuatro años por uno o por otro de los dos grandes partidos políticos del país, olvidando lo que se ha repetido muchas veces: que la democracia no se agota en la emisión del voto ni en el conteo riguroso de ellos.

Hay una especie de disociación en el comportamiento político de los costarricenses, pues los partidos siguen alcanzando altos porcentajes de votos en las elecciones, lo que aparentemente se contrapone a la deslegitimación que han venido sufriendo como mecanismos canalizadores de demandas y de soporte social para las iniciativas de los gobiernos. La gran mayoría de los costarricenses parece hacer una diferenciación entre los partidos como mecanismos de elección de gobernantes y los partidos como instrumentos de acción política. Sin embargo, ambos planos no están separados, son caras de la misma moneda. Si los votantes pudieran relacionarlos, posiblemente los resultados de las elecciones serían otros; pero como es conocido, en las escogencias políticas el raciocinio tiene un papel limitado. La mayoría de los votantes se guía por tradiciones familiares o grupales, aunque en algunos sectores predomina una actitud pragmática: votan por ofrecimientos concretos que tienen que ver con sus intereses inmediatos, como los empresarios en un extremo y las capas pobres necesitadas de vivienda, en el otro. Solamente un pequeño sector de los votantes razona su voto de acuerdo a consideraciones que tienen que ver con líneas programáticas o planteamientos en tomo al destino del país.

A la hora de votar el ciudadano común y corriente no necesita hacerse muchas preguntas acerca de sus preferencias políticas, y eso lo aprovechan muy bien los partidos en su beneficio: fomentan la exacerbación de las pasiones, convierten las campañas políticas en una especie de subastas carnavales casi endulzan los oídos de los votantes con las melodías que quieren oír, pero que luego no se concretan en acciones de

política pública. Se evita así que la atención se concentre en los verdaderos problemas que enfrentan los partidos y, en general, el sistema político. Existe una crisis de representación que es el resultado de un conjunto de factores entre los que destacan la elitización del poder político y la concentración de la riqueza que ha vuelto a los partidos políticos más dependientes de los grupos de interés. En ese sentido hay una especie de involución en el sistema político costarricense.

Esta dependencia es tanto más significativa al observar que las políticas de reforma económica de los últimos años han precipitado una transformación sustantiva de los grupos de poder económico. La base de los esfuerzos empresariales más dinámicos parece descansar en un reducido círculo de empresarios del sector servicios, que han relegado a segundo plano tanto a la tradicional élite agroexportadora como a los empresarios "modernizantes" del sector industrial. Estos últimos han debido incrementar su presencia efectiva en la conducción de políticas gubernamentales *por* medio de la participación directa en el gobierno o de una fuerte acción corporativa institucional. El programa económico bipartidario favorece las tendencias a la concentración de la riqueza y del poder económico, mientras que la concentración del crecimiento en actividades terciarias muestra la vulnerabilidad de las transformaciones económicas recientes.

Por otro lado, la debilidad de los partidos y las nuevas configuraciones de la estructura económica se complementan con una tendencia, quizá paradójica, al patrimonialismo y la meritocracia en la definición de los aspirantes y detentadores de cargos públicos. La institución de la representación de intereses sociales ha cedido ante una tendencia a la profesionalización de la política. La aspiración a cargos públicos se entroniza en redes familiares carentes de bases sociales, pero garantes del triunfo electoral a causa, precisamente, de sus vinculaciones familiares: la política se ha vuelto cosa de los hijos de los presidentes. La invocación a la "clase política" como detentadora del poder del Estado, que hacen políticos y jefes de instituciones, es manifestación tanto de la tendencia a la ges-

ción política como actividad profesional (que aísla a los políticos de la sociedad que debían representar), como al autocratismo del sistema político costarricense, en el cual la responsabilidad de los funcionarios públicos y la rendición de cuentas ante los electores es todavía una expectativa difícil de satisfacer.

Contribuye a la separación de los políticos respecto de la sociedad, la especialización creciente de los asuntos de gobierno, que los convierte en parcela de la actividad de una reducida élite de profesionales altamente capacitados. Esta tendencia a la tecnocracia o la meritocracia fue iniciada por los economistas neoliberales, pero en el presente se ha ampliado hasta cubrir una extensa gama de profesionales de orígenes ideológicos diversos. Esta presencia tiende a alejar las decisiones del Gobierno del debate entre sectores sociales y políticos, manteniéndolas en los escritorios de especialistas de los organismos financieros internacionales y de los administradores locales de la política nacional. El fortalecimiento de esta tendencia, junto con el debilitamiento de los partidos, constituye una real amenaza para la democracia representativa, que los ciudadanos tendrán que enfrentar a corto plazo.

Los dos trabajos que conforman este libro, aunque fueron escritos en momentos diferentes y con objetivos también diferentes, tratan de arrojar luz sobre estas transformaciones que han venido ocurriendo en el sistema político y en los partidos; transformaciones que son el origen del malestar ciudadano con la política y los políticos. Ojalá sirvan para comprender estos fenómenos de nuestro tiempo.

San José, agosto de 1995

LAS RELACIONES PARTIDO GOBIERNO

Manuel Rojas Bolaños

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre partidos políticos y gobiernos electos por esos partidos han sido poco estudiadas en Costa Rica. En las páginas que siguen se explora esta relación, durante los períodos presidenciales de 1986-1990 y de 1990-1994, es decir, durante las administraciones Arias Sánchez y Calderón Fournier, electas por partidos diferentes: Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, respectivamente. Dichas relaciones se exploran siguiendo una propuesta de investigación elabora-

El autor agradece las informaciones y sugerencias proporcionadas por Osear Soley, José Manuel Valverde, Manuel López Trigo, Constantino Urcuyo, Víctor Ramírez, Mario Quintana, Rolando Araya, Sonia Marta Mora y Jorge Poveda. Asimismo las útiles sugerencias de César Cansino, del CIDE, en México, quien coordinó el trabajo de investigación para América Latina. Por supuesto que ellos no son responsables de las interpretaciones realizadas o los desaciertos que contenga el trabajo. Muchas gracias también a Ana Grace Campos, del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, por las informaciones proporcionadas y a Andrés Calvo por la colaboración en la recolección de datos.

da por el Profesor Jean Blondel, del Instituto Universitario Europeo,' a través del examen de tres variables: el nombramiento de los funcionarios de más alto nivel -ministros, viceministros, oficiales mayores de los ministerios y los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas- la definición de políticas públicas, tomando como ejemplo la política de vivienda y la de reforma del Estado y el otorgamiento de favores y el ejercicio del patronazgo.

De acuerdo con el artículo 88 del Código Electoral, los empleados públicos no pueden dedicarse a actividades políticas durante su jornada laboral; además, el Presidente de la República, los ministros y viceministros, así como los oficiales mayores de los ministerios, no pueden realizar ningún tipo de acción partidista durante el ejercicio de sus cargos. En el momento en que un gobierno se constituye como tal, ocurre una especie de tajo que corta las relaciones del gobierno con el partido político que lo eligió, cuando menos formalmente. Bajo cuerda la relación continúa; pero la prohibición establece límites, constituyéndose en uno de los elementos que favorecen la independencia de los gobiernos frente a los partidos que los eügieron.

EL SISTEMA DE PARTIDOS

El 6 de febrero de 1994, por vigésima primera vez después de 1948, se realizaron elecciones generales para elegir las principales autoridades del país: presidente, dos vicepresidentes, 57 diputados a la Asamblea Legislativa (parlamento) y 953

- 1. En setiembre de 1990 se celebró un seminario en la sede del Instituto, en Florencia, con la participación de un conjunto de especialistas de Europa y América Latina, donde se discutió la propuesta de Jean Blondel y se definieron las principales líneas de investigación. La propuesta del Prof. Blondel puede ser examinada en detalle en los trabajos citados en la bibliografía.**

autoridades municipales: 525 regidores y 428 síndicos. Después del rompimiento del orden constitucional ocurrido en 1948, se han venido celebrando regularmente elecciones generales cada cuatro años, constituyéndose Costa Rica, de esta manera, en uno de los pocos países de América Latina en donde la alternancia política se ha realizado sin interrupción a lo largo de la segunda mitad del siglo veinte.

En las elecciones de 1994, participaron ocho partidos a nivel nacional, siete de ellos con candidatos presidenciales; siete inscritos a nivel provincial (con candidatos a diputados y municipales) y uno a nivel cantonal. Pero esta imagen de pluralismo se rompe ante la realidad, porque la escena política está dominada por dos grandes partidos: Liberación Nacional (**PLN**) y Unidad Social Cristiana (**PUSC**). En las elecciones de 1990, el triunfante Partido Unidad Social Cristiana obtuvo el 51,4% del total de votos recibidos en la elección de presidente y vicepresidente y el Partido Liberación Nacional el 47,1%. En conjunto, ambos partidos captaron el 98,5% del total de votos. En las elecciones de 1994, que fueron ganadas por el **PLN**, los dos partidos captaron aproximadamente el 97% del total de votos válidos para presidente y vicepresidentes.

Una situación similar ocurre con las elecciones para diputados. En las elecciones de 1990, de 57 diputados que integran la Asamblea Legislativa, el **PUSC** logró elegir a 29 y el **PLN** a 25; mientras que los partidos minoritarios solamente eligieron a tres diputados. En 1994, el **PLN** eligió 28 diputados y el **PUSC** 25. Los partidos pequeños aumentaron ligeramente su cuota: cuatro diputados. En el nivel local la importancia de los partidos pequeños parece ser mayor, puesto que en los cantones o municipios frecuentemente los partidos grandes deben recurrir a alianzas y coaliciones con ellos, para controlar el Concejo Municipal y nombrar al Ejecutivo Municipal; sin embargo, como las municipalidades han venido perdiendo funciones debido al avance de las instituciones del gobierno central, la importancia de los partidos minoritarios en ese nivel es muy relativa.

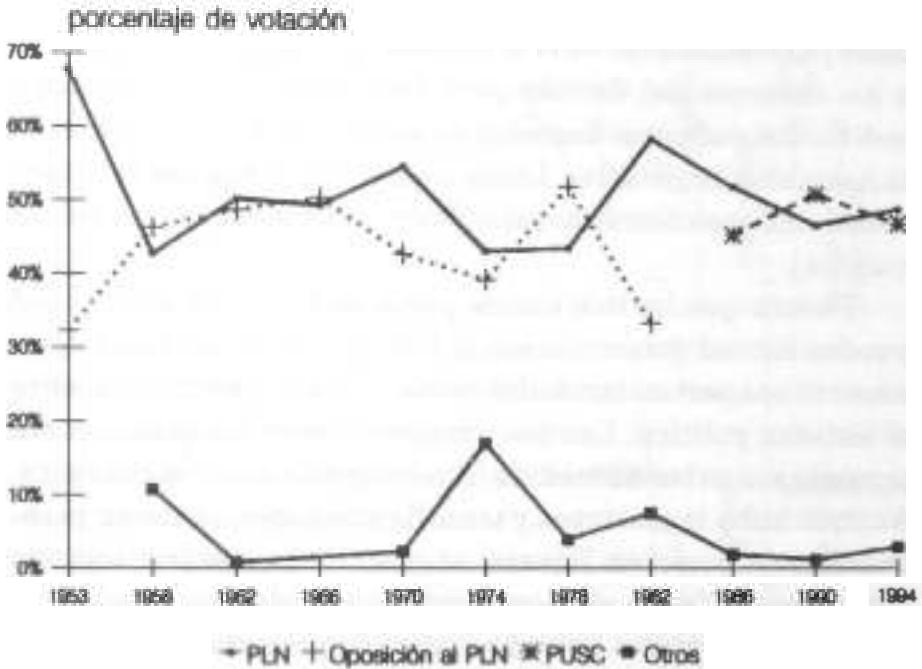
Se trata, entonces, de un sistema bipartidista, pues aunque en los procesos electorales participan varios partidos, la mayoría de ellos- como lo indica Sartori (1987:239) para los sistemas bipartidistas- no son sistémicamente importantes; solamente los dos grandes partidos están en condiciones de captar la mayoría de los votos y de gobernar sin necesidad de recurrir a coaliciones con los partidos pequeños.

El bipartidismo se ha consolidado en la última década. Hasta principios de los años ochenta lo que existía era un sistema claramente dominado por un polo: el Partido Liberación Nacional, cuyos orígenes se remontan a los años cuarenta. La Guerra Civil de 1948 polarizó a la sociedad y produjo un reacomodo del sistema político. El grupo vencedor fundó en 1951 el Partido Liberación Nacional, que rápidamente se convirtió en el partido dominante, con un programa que postulaba la modernización de la sociedad y el Estado.

El resto de partidos se coaligaba intermitentemente, formando otro polo, posibilitando de esa manera la alternancia. En otras palabras, que hasta 1984, cuando se conformó el Partido Unidad Social Cristiana, el formato no era claramente bipartidista y existía un espacio relativamente amplio para la acción de los partidos pequeños. Todavía en las elecciones de 1982, cuando la institucionalización del bipartidismo estaba en camino, los partidos pequeños obtuvieron el 7,6% de los votos válidos emitidos para la elección de presidente y vicepresidentes.

Los partidos de izquierda enfrentaron grandes restricciones para participar abiertamente en las campañas electorales, entre los años 1948 y 1974. Después de 1974 comenzaron a aumentar su importancia, sobre todo tras coaligarse en un frente denominado Pueblo Unido, que tuvo un relativo éxito en las elecciones de 1978 y 1982, pues llegó a elegir un número significativo de diputados: tres y cuatro diputados respectivamente. Los conflictos y las divisiones en el interior de la izquierda acabaron con dicha coalición, que prácticamente dejó de existir en las elecciones de 1986.

Figura 1
EVOLUCIÓN DEL BIPARTIDISMO
1963-1094



Nota: La oposición al PLN estaba constituida por partidos pequeños y medianos, como el Republicano, el Unión Nacional y el Renovación Democrática. Constituyen el antecedente del PUSC. La categoría otros incluye a los partidos de izquierda.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

En la actualidad los partidos pequeños no constituyen opciones ideológicas y programáticas reales para el grueso del electorado costarricense, salvo como forma de protesta contra las deficiencias, las prácticas y los esquemas organizativos de los dos grandes partidos. Esos partidos tienen además dificultades para extenderse en el nivel local, porque no tienen acceso a los recursos del Estado para favorecer a comunidades e individuos, salvo que negocien su apoyo a la bancada oficial en la Asamblea Legislativa, lo que significa, por supuesto, la pérdida de independencia de criterio en asuntos de trascendencia nacional.

Puesto que los dos únicos partidos que en la actualidad pueden formar gobiernos son el **PUSC** y el **PLN**, conviene detenerse en sus particularidades estructurales y sus efectos sobre el sistema político. Las dos grandes corrientes políticas del presente son en buena medida la herencia de los años cuarenta. Aunque hubo mutaciones y transfiguraciones, tanto en planteamientos como en figuras, el peso de la historia todavía constituye un fuerte elemento movilizador del electorado. Por esa razón no resulta extraño que en la primera mitad de los años noventa, los principales poderes de los dos partidos que dominan la escena política costarricense, lleven los apellidos de los grandes contendientes de aquella época: Calderón y Figueres.

Quizá por eso Urcuyo (1992:25) afirma que "La imagen del partido-organización o del partido ideológico, no corresponde a la realidad de nuestros partidos políticos, que pasaron de la etapa del caudillismo a una breve transición hacia lo organizado e ideológico, pero sin dejar de ser maquinarias electorales, para ingresar hoy día en la fase del 'caudillismo electrónico'." Pero la aseveración es correcta a medias, porque uno de los grandes partidos, Liberación Nacional, pudo avanzar un trecho por el camino de la organización estable a nivel nacional, combinando el caudillismo con el planteamiento programático; los partidos de izquierda también hicieron lo suyo por esos rumbos, pero ciertamente no sucedió lo mismo con el conjunto de partidos que se fundieron en el Partido Unidad Social

Cristiana en 1984. Si bien es cierto que existían algunas afinidades ideológicas entre los partidos que se fusionaron y que un sector de la Democracia Cristiana intentó construir un planteamiento doctrinario que diera sustento al proceso de fusión, en el **PUSC** ha pesado más la presencia de un líder -Rafael Ángel Calderón- con capacidad para aglutinar fuerzas de procedencias muy diversas, cuyo común denominador era la oposición frontal al **PLN**. Puesto que continuar con la división significaba fortalecer la posición dominante de ese Partido y acentuar su propia debilidad, los dirigentes de aquel conjunto de fuerzas se convencieron de la necesidad de conformar el **PUSC**, minimizando las diferencias entre grupos.

Aello habría que agregar la existencia en los años ochenta, de un contexto favorable para la reagrupación de fuerzas políticas, pese a la difícil situación económica del país. La presencia del Gobierno Sandinista en Nicaragua, presentada por políticos y medios de comunicación como una amenaza para la integridad nacional, se convirtió en un elemento aglutinador de la sociedad costarricense, que favoreció la formación de dos grandes bloques, achicando el espacio para las agrupaciones políticas pequeñas, especialmente las de izquierda. De todas maneras, Costa Rica no ha sido una sociedad polarizada en el plano ideológico-político; las posiciones antisistema han sido muy débiles y la existencia de una cultura política que favorece el consenso-incluso que lo llega a forzar- mantiene el disenso dentro de límites controlados, rozando algunas veces los derechos de las minorías.

Hasta 1982 el **PLN** mantuvo, en sus planteamientos y en la práctica, una posición cercana a la social democracia: favorecía el intervencionismo estatal y la conformación de un conjunto de instituciones de bienestar social, mientras que los otros partidos, con la excepción de los de izquierda, postulaban planteamientos de raigambre liberal. En el plano organizativo el **PLN** mantenía una organización y actividad casi permanentes, que por supuesto, se redoblaban en los períodos de campaña electoral. La organización del Partido era lo suficientemente centralizada como para poder definir y mantener discursos y

políticas más o menos unificadas, lo que no impedía la presencia del fraccionalismo, pero dentro de límites manejables.

La situación cambió en el transcurso de los años setenta y ochenta: el Partido evolucionó hacia una maquinaria electoral, evolución que estuvo acompañada de la pérdida de vigencia del programa tradicional y del fortalecimiento de grupos y fracciones. La dirección centralizada se fue debilitando en la actualidad, siguiendo las pautas propuestas por Blondel, podemos afirmar que Liberación Nacional es un partido bastante desactivado, a pesar de que el formato sigue siendo el de un partido centralizado. Un enorme fraccionalismo, originado en divisiones de tipo personalista, que intentan revestirse con el ropaje de las diferencias programáticas, impide hoy en día, al **PLN** establecer lineamientos de políticas que puedan ser aplicadas por los gobiernos que elige o perseguidas desde la oposición.

El Partido Unidad Social Cristiana, por otra parte, es un partido que nació centralizado y con un alto grado de articulación. La hegemonía casi indiscutible de un líder, ha mantenido bajo control el fraccionalismo y ha favorecido la definición de discursos y políticas partidarias; sin embargo, la acción del Partido, durante el gobierno ejercido entre 1990 y 1994, fue escasa más allá de la actividad electoral.

Al perder vigencia el programa tradicional del **PLN**, el pragmatismo se ha acentuado y la distancia ideológica entre los dos grandes partidos se ha acortado. El planteamiento que aquel Partido sostuvo durante casi tres décadas fue abandonado en el transcurso de los años ochenta, por las exigencias de la crisis económica interna y los cambios en el contexto internacional, que señalaban otras formas de enfrentamiento a los problemas de la economía y la sociedad. Lo social pasó a un segundo plano y el énfasis en las prácticas gubernamentales fue colocado en la reforma económica. Aunque no se desmontó el aparato de bienestar social, algunas de sus instituciones han sufrido un deterioro notable, sobre todo en lo relativo a salud y educación.

Aunque los liberacionistas se siguen llamando socialdemócratas y califican al **PUSC** como neoliberal, lo cierto es que las

fronteras entre ambos partidos se han diluido en la medida en que ambos confluyen hacia posiciones de centro derecha. Las cúpulas dominantes en ambos partidos mantienen posiciones cercanas en lo que se refiere al ajuste macroeconómico, la apertura comercial, la reforma del Estado, la política social, etc. Por otra parte, la atención que algunos organismos financieros multilaterales han comenzado a dar a la política social, ha facilitado la disminución de la distancia ideológica entre los dos grandes partidos: en los planteamientos actuales de ambos ha reaparecido, ocupando un lugar destacado, la preocupación por los aspectos sociales, lo que no sucedía en los años ochenta. Usando los términos de Sartori, lo que existe hoy en día es una situación de segmentación (Sartori: 161).

En el plano de la acción política la situación es también similar hoy en día en los dos grandes partidos: las estructuras partidarias no parecen tener otra función que la de operar como catapultas para el lanzamiento del candidato de turno. Las asambleas de distrito, cantón, provincia y la nacional,[^] se reúnen en la mayoría de los casos solamente para tomar acuerdos sobre asuntos organizativos; otras instancias tienen una actividad limitada, como las comisiones de estudio, etc. Los grupos que se van conformando alrededor de los aspirantes a la próxima candidatura presidencial realizan actividades y movilizan recursos, pero con un objetivo limitado en términos estrictamente partidistas. El grupo parlamentario constituye la cara visible del partido, en los períodos, entre elecciones, pues los otros órganos se manifiestan raramente en las discusiones sobre asuntos de trascendencia nacional.

En otras palabras, que del conjunto de funciones que se espera que cumplan los partidos, tanto el **PLN** como el **PUSC**, básicamente se ocupan de organizar la población para participar en las elecciones y de reclutar la "clase política". Han dejado de lado la función de intermediación entre la sociedad civil y el

2. Administrativamente el país está dividido en provincias, que son las divisiones mayores, cantones y distritos. Esta división es la base de las circunscripciones electorales actuales.

Estado, y la preparación de programas y propuestas diversas, así como su promoción en el nivel legislativo o ministerial, se ha tomado casi inexistente.

En los períodos electorales, en ambos partidos el candidato presidencial de turno y su grupo de colaboradores cercanos asumen la dirección del partido casi en forma absoluta. La figura del candidato crece y se debilita la imagen del partido, en un movimiento de concentración de poder que se mantiene en el período, en caso de resultar electo. En efecto, una vez elegido el partido queda atrás puesto que como veremos, hay una gran independencia del Presidente de la República tanto en el nombramiento de los ministros y de otros funcionarios, como en la definición de políticas públicas. No hay gobierno de partidos *à la française* (*party government*), situación que, ciertamente, permite al ejecutivo un amplio espacio de maniobra, sobre todo en el plano de las negociaciones con organismos multilaterales; pero también constituye una desventaja, porque en ciertas coyunturas los gobiernos carecen de los apoyos que sólo los partidos pueden proporcionar.

EL SISTEMA ELECTORAL Y EL RÉGIMEN POLÍTICO

De acuerdo con el texto de la Constitución Política de 1949, "Costa Rica es una República democrática, libre e independiente", y el "Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable." Lo "ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

La elección de presidente y vicepresidentes se realiza simultáneamente con la de diputados para la Asamblea Legislativa y con la de municipales. Se trata de elecciones directas y de una vuelta. El sistema de mayoría se usa para la elección de presidente y vicepresidentes, mientras que para la elección de

diputados y municipales se usa el sistema de representación proporcional, de cociente y subcociente. Los diputados son electos de acuerdo con listas provinciales cerradas y los municipales de acuerdo con listas cantonales también cerradas.

Para ser electo Presidente, el candidato ganador debe obtener al menos el 40% de los votos; si ese porcentaje no es alcanzado por ninguno de los candidatos contendientes -lo que nunca ha ocurrido- la Constitución señala la repetición de las elecciones dos meses después, con la participación de los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos. La Constitución de 1949 originalmente permitía la posibilidad de reelección presidencial después de ocho años de haber sido ejercido el mandato, pero una reforma de junio de 1969, prohibió totalmente la reelección.

Aunque muchos de los artículos han sido reformados, el Código Electoral vigente data de 1952. En él se establece que son electores todos los costarricenses de uno u otro sexo, mayores de dieciocho años,[^] inscritos en el Departamento Electoral del Registro Civil, con las excepciones del caso. La División Territorial Administrativa formulada por la instancia pública correspondiente, se usa para establecer los distritos electorales, a veces subdividiendo un distrito administrativo a fin de favorecer la emisión de los votos. En las elecciones de febrero de 1994 los electores votaron en 1.767 centros establecidos a lo largo y ancho del país.

La elección presidencial ejerce una influencia directa en los resultados de las elecciones de diputados y municipales, puesto que produce un efecto de arrastre que afecta la representación proporcional (Urcuyo: 36), con ventajas para los grandes partidos. En ese sentido, de acuerdo con la clasificación de Sartori (1988:61) el sistema electoral costarricense podría ser clasificado como "fuerte", en la medida en que "...condiciona -constriñe y restringe-la conducta del votante...", quien se ve obligado a escoger "...las más de las veces a quienes encabezan la carrera

3. La edad para votar fue rebajada a principios de los años setenta, de 21 a 18 años.

(a menos que prefiera malgastar su voto)." A ello habría que sumar el sistema de lista cerrada, que restringe las opciones del votante.

La simultaneidad entre la elección presidencial y la de los diputados, refuerza la influencia de los candidatos presidenciales en la designación de los aspirantes a diputados, colocando de esa manera las bases para su posterior influjo sobre la Asamblea Legislativa en caso de ser electos.

Aunque no es posible señalar una relación de causa-efecto entre el sistema electoral y el sistema de partidos en Costa Rica, es indudable que el primero ha reforzado las tendencias bipartidistas presentes en la sociedad. Las grandes agrupaciones gozan de ventajas que le son negadas a los partidos pequeños, como la posibilidad de disponer de un fuerte financiamiento estatal: el dos por ciento del promedio de los presupuestos ordinarios de la República durante los tres años previos a la celebración de elecciones, se dedica a atender los gastos electorales de los partidos que obtengan cuando menos el 5% de los sufragios válidos.

La retórica política costarricense afirma que el legislativo es el primer poder de la República; sin embargo, en la realidad el régimen es presidencialista y este carácter se ha venido acentuando cada vez más. En efecto, los conflictos y las transformaciones ocurridas en el interior de los partidos políticos, así como el incremento de la influencia de los organismos financieros internacionales en el rumbo de la política económica y social del país, ocurrido en los años ochenta, ha marcado el fortalecimiento del poder del Presidente de la República.

Si bien es cierto que en la Asamblea Constituyente de 1949, se pretendió debilitar al Poder Ejecutivo para evitar que se repitieran los excesos del pasado (Gutiérrez, 1979:65), al cabo de más de cuatro décadas de vigencia de la actual Constitución, la preponderancia del ejecutivo es indiscutible. Como contrapartida, la Asamblea Legislativa ha perdido autonomía y ha visto mermado su poder, convirtiéndose en una especie de apéndice del ejecutivo. La mayoría de las iniciativas proviene de aquél, no sólo en lo que se refiere a proyectos de ley, sino

también a aspectos que son potestad del Legislativo, como el nombramiento del Directorio Legislativo, de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Contralor General de la República y del Defensor de los Habitantes de la República.

En el período que se inició el 8 de mayo de 1986 y concluyó el 7 de mayo de 1990, la Asamblea Legislativa aprobó un total de 108 leyes, la mayoría de las cuales (53,3%) fueron iniciativa del Poder Ejecutivo. Del total de leyes aprobadas solamente el 15,7% fueron iniciativa del partido oficial, el **PLN**. Del 1 de mayo de 1990 al 30 de abril de 1994, la Asamblea aprobó un total de 260 leyes, el 45,5% por iniciativa del Poder Ejecutivo, mientras que los diputados del **pusc** fueron los autores del 18% de las leyes aprobadas. En ambos casos, la mayoría de las iniciativas provenientes de los diputados se refieren a asuntos de menor cuantía, como la adecuación de tarifas municipales.

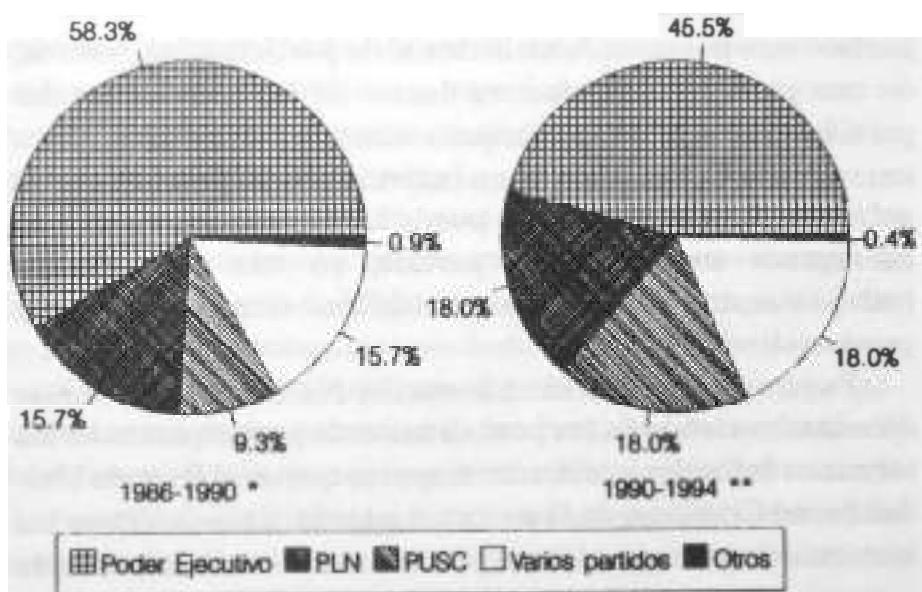
Una comparación con los años 1962-1969, aunque las condiciones sociopolíticas eran diferentes, arroja resultados interesantes. Entre 1962 y 1965, bajo una administración del **PLN**, la Asamblea Legislativa aprobó 668 leyes, el 49% producto de la iniciativa del Poder Ejecutivo; en el siguiente período, bajo una administración contraria al **PLN** (1966-1969), la Aseimblea aprobó 793 leyes, el 37% producto de la iniciativa del Poder Ejecutivo. Aparentemente, entonces, durante las administraciones del Partido Liberación Nacional, el Poder Ejecutivo tiene mayores posibilidades de influir en la definición de la agenda legislativa (Gutiérrez, 1979:91).

Las prerrogativas que le otorga la Constitución al Ejecutivo, como el derecho de veto, la iniciativa exclusiva en materia presupuestaria y la iniciativa, también exclusiva, en los períodos de sesiones extraordinarias (Urcuyo: 33), favorece la concentración del poder, hasta el punto que algunos se han atrevido a calificar el régimen de "presidencia imperial" (Rodríguez, 1989: 228).

Aunque la Constitución señala que el Presidente es responsable de sus actos, el electorado no tiene posibilidades reales de reclamar dicha responsabilidad, en la medida en que no existe la reelección presidencial. Si una determinada gestión presi-

dencial es mal evaluada por la población, el partido que eligió al Presidente generalmente resulta castigado en las siguientes elecciones; sin embargo, como se ha indicado, el partido comúnmente ha estado desconectado de la función gubernamental. Por esa misma razón, una buena gestión gubernamental no necesariamente es asociada por los ciudadanos con el partido al cual pertenece el Presidente.

Figura 3
PROYECTOS APROBADOS,
SEGÚN ORIGEN DE LA INICIATIVA,
1986 - 1990 Y 1990 - 1994



• Del 8 de mayo de 1986 al 7 de mayo de 1990.

*• Del 1 de mayo de 1990 al 30 de abril de 1994

Fuente: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa

RECLUTAMIENTO DE LA CLASE POLÍTICA

La procedencia de los altos cuadros gubernamentales, en términos de filiación política, así como el grado de influencia de los partidos en el nombramiento de esos cuadros, son dos indicadores usados en este trabajo, para determinar el grado de influencia de los partidos en los gobiernos.

Se ha examinado la procedencia de ministros, viceministros y oficiales mayores de los ministerios, dentro del gobierno central y de los presidentes ejecutivos de diecisiete instituciones autónomas, con la ayuda de informantes clave dentro de los partidos, porque éstos carecen de registros que permitan establecer objetivamente la pertenencia partidaria de este conjunto de funcionarios.

La pertenencia partidaria implica no sólo simpatía por el partido sino posesión de un historial de participación, esto es, de una participación efectiva dentro de las actividades del partido más allá de la campaña electoral inmediatamente anterior a la designación de un individuo como funcionario de gobierno. Esta participación puede haber ocurrido en uno de los órganos superiores del partido, en una comisión de trabajo o en uno de los organismos de base (comité cantonal o provincial).

Puesto que el Partido Liberación Nacional tiene varias décadas de existencia, las posibilidades de participación en los términos definidos son mucho mayores que en el Partido Unidad Social Cristiana, dado su corto historial. En este último las historias de participación no pueden remontarse más allá de

- 4. Se trata de instituciones estratégicas dentro del Estado costarricense, como el Instituto Costarricense de Electricidad, la Refinadora Costarricense de Petróleo y la Caja Costarricense de Seguro Social, para citar solamente tres de ellas. Se excluyeron los bancos estatales, con excepción del Banco Central, dada su importancia en la dirección de la política económica del país.**

1984, cuando el conjunto de partidos que integraban la Coalición Unidad pudo transformarse oficialmente en partido.

De acuerdo con la información recogida, en la Administración Arias, de 29 nombramientos realizados a lo largo de cuatro años en el nivel de ministros, 8 recayeron en personas sin historial, en los términos definidos arriba, dentro del Partido Liberación Nacional. Dentro de la Administración Calderón Fournier, también de 28 nombramientos en ese nivel, 8 recayeron en personas sin historial dentro del Partido Unidad Social Cristiana. Aunque los porcentajes son similares, como puede verse en el cuadro 1, las situaciones son diferentes. La Administración Arias Sánchez sucedió a otra administración del mismo Partido, lo que en algún grado limitó sus posibilidades de selección de funcionarios dentro del grupo con mayor tradición liberacionista. En segundo lugar, el entonces Presidente Electo, Osear Arias, manifestó abiertamente sus intenciones de nombrar en los cargos más altos de la administración pública, a las personas que él consideraba con méritos profesionales y personales suficientes para desempeñarlos adecuadamente, independientemente de su trayectoria política. Es lo que se denominó "meritocracia".

En esta Administración, cuando menos dos de los nombramientos de ministros recayeron en personas no sólo sin trayectoria política dentro de Liberación Nacional, sino también con un pasado de oposición a las tesis de dicho Partido. Por supuesto que los referidos nombramientos provocaron reacciones negativas dentro de las estructuras del Partido y la conducta de Arias fue calificada en **amplios** círculos liberacionistas como de "antipartido". Sin embargo, este tipo de nombramientos tenía antecedentes dentro de la historia del **PLN**; es posible encontrar en gobiernos anteriores de dicho Partido, funcionarios de este rango que no procedían de las tiendas liberacionistas. La inquietud que provocó en las estructuras del Partido los **nombramientos** realizados por Arias, **tiene** que ver con su **posición** personal. En efecto, puesto que su **candidatura** se había logrado **consolidar**, a pesar de no **contar** con el apoyo de los líderes

Cuadro 1
NOMBRAMIENTOS REALIZADOS
1986 - 1994*

GOBIERNOS	MINISTROS	VICE- MIN.	OFICIALES MAYORES	PRES. Ej.
Administración				
Arias Sánchez				
1986-1990				
Total nombramientos	29	28	27	25
Sin historial partidario	27,6%	46,4%	33,3%	8,0%
Desconocido		3,6%	7,4%	
Administración				
Calderón Fournier				
1990-1994				
Total nombramientos	29	29	21	24
Sin historial partidario	27,6%	69,0%	33,3%	37,5%
Desconocido			4,8%	
Ministros; Viceministros; Oficiales Mayores y Presidentes Ejecutivos.				

históricos y buena parte de la estructura formal del Partido, sus acciones tendían a ser evaluadas mucho más críticamente.

Pero por este mismo distanciamiento, comparativamente con otros presidentes elegidos por el **PLN**, Arias tenía mayor libertad para escoger sus colaboradores inmediatos. Esta libertad se reflejó sobre todo en la escogencia de viceministros. Pero lo que en su momento fue criticado como perjudicial para el Partido, a la larga se reveló como un beneficio, porque favoreció la incorporación de un grupo de jóvenes intelectuales y profesionales que remozaron, y en no pocos casos sustituyeron, las

antiguas estructuras partidarias. En ese sentido, Arias abrió el camino de la renovación partidaria, aunque también es cierto que es a partir de este momento que las tendencias centrífugas se agudizaron dentro de Liberación Nacional.

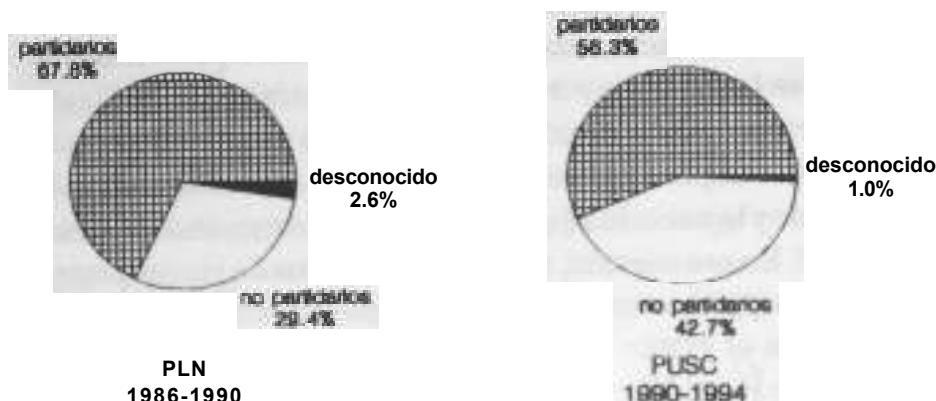
En el caso de los viceministros, de 28 nombramientos realizados en dicha Administración, 13 recayeron en personas sin historial liberacionista. El número de este tipo de nombramientos es todavía mayor dentro de la Administración Calderón Fournier: 20 de 29 nombramientos, es decir, el 69%. Esta situación se explica en buena parte por el incipiente desarrollo del Partido y la necesidad de reclutar nuevos cuadros en el más alto nivel. En ese sentido, los nombramientos de viceministros jóvenes, sin una historia partidaria, tiene efectos diferentes en el **PLN** y en el **PUSC**: el efecto renovador es mucho mayor en este último Partido.

De 27 nombramientos realizados durante el Gobierno de Osear Arias, en el nivel de oficiales mayores de los ministerios, 9 no tenían historial liberacionista, ajuicio de los informantes consultados y de 2 era desconocido. En este mismo nivel, en el Gobierno de Calderón Fournier se realizaron 21 nombramientos, 7 de ellos recayeron en personas sin historial partidario.

En el nivel de presidentes ejecutivos de instituciones autónomas, de 25 nombramientos realizados durante el Gobierno de Osear Arias, 2 recayeron en personas no claramente identificadas como liberacionistas; mientras que en este mismo nivel, durante la Administración Calderón Fournier se realizaron 24 nombramientos, 9 de ellos en personas sin un historial partidario claramente establecido.

Si se compara el total de nombramientos realizados por cada uno de los dos gobiernos contemplados en los niveles establecidos, la situación parece ser muy diferente, como puede observarse en la siguiente figura. Del total de nombramientos realizados en la Administración Arias Sánchez, 67,8% se hicieron en miembros reconocidos del Partido Liberación Nacional, mientras que en la Administración Calderón Fournier el porcentaje de estos nombramientos cae al 56,3% y aumenta la categoría "no partidarios" al 42,7%. Como fue señalado, estas

Figura 4
TOTAL DE NOMBRAMIENTOS,»
SEGÚN PERTENENCIA PARTIDARIA
1986-1994



Ministros, viceministros, oficiales mayores y presidentes ejecutivos de instituciones autónomas.

diferencias obedecen en gran medida a las particularidades de los desarrollos históricos de ambos partidos.

Ahora bien, ¿cuál es el papel de las estructuras formales del partido en los nombramientos de estos funcionarios? La situación es similar en las dos agrupaciones. Puesto que durante la campaña electoral la dirección del partido pasa a manos del candidato, éste dispone de libertad para nombrar sus colaboradores inmediatos. Esto posibilita el acercamiento de personas con poca o ninguna trayectoria partidaria, que gozan, sin embargo, de la confianza del elegido. La campaña electoral sirve entonces a los candidatos para reclutar dentro y fuera del partido, a personas que podrían desempeñar los más altos cargos de la administración pública, de resultar triunfantes en los comicios. En la mayoría de los casos es posible identificar,

antes de que se celebren las elecciones, el grupo dentro del cual se realizarán la mayor parte de los nombramientos en los niveles señalados. Si los resultados de las elecciones no favorecen al Partido y su candidato, algunos de los nuevos reclutas pasan a engrosar las filas partidarias.

A la hora de la verdad, los nombramientos son realizados por el candidato triunfante y su grupo inmediato de colaboradores, que posiblemente no pasa de media docena de personas.[^] Las estructuras formales del partido (comité ejecutivo, directorio político y asamblea Nacional), tanto dentro de Liberación Nacional como de Unidad Social Cristiana, no cumplen ningún papel. Ni proponen nombres ni son consultados oficialmente. Existe el mecanismo de consultas informales con los más altos niveles de liderazgo del Partido, pero no es un mecanismo determinante y en muchos casos sólo se trata de una forma de notificar -una especie de cortesía- a la alta dirigencia del partido sobre las decisiones tomadas. El veto pocas veces se ha dado.

Algunas veces, grupos de interés dentro del Partido (empresarios, sindicalistas, etc.), realizan gestiones para apoyar el nombramiento de una determinada persona dentro del gabinete o en una institución autónoma; pero son gestiones que se realizan usando canales informales, no las estructuras del Partido. Generalmente estos movimientos son tomados en cuenta, lo mismo que la correlación de fuerzas dentro del Partido, pero la última palabra la tiene el presidente electo y su *inner circle*. Sin embargo, una vez realizados los nombramientos, generalmente las estructuras partidarias manifiestan públicamente su apoyo y los justifican ante la opinión pública y las bases del partido.

Como fue señalado, durante la campaña electoral la dirección del Partido pasa a manos del candidato presidencial y del comité de campaña; el directorio político y el comité ejecutivo

5. En los casos analizados, estos grupos han estado integrados por las esposas de los candidatos y por sus colaboradores inmediatos.

nacional prácticamente desaparecen. No es sino después de pasadas las elecciones que estos órganos se vuelven a activar; pero si el candidato ha resultado electo, su poder sobre el Partido se mantiene hasta el momento en que asume la presidencia de la República. A partir de ese momento, como fue señalado, ocurre un distanciamiento entre el Gobierno y el partido.

En el caso del **PUSC**, para las elecciones de 1990, el presidente del Partido fue nombrado candidato y el comité de campaña fue integrado por las mismas personas que conformaban el comité ejecutivo del Partido. En esas circunstancias la estructura formal del Partido y el comando de campaña se fundieron, con el consiguiente fortalecimiento del poder del candidato. Esto no favoreció en forma alguna al Partido, porque una vez finalizada la campaña electoral, la mayor parte de la dirigencia pasó al gobierno; la dirección del Partido fue a dar a otras manos y se estableció una lucha por el liderazgo en su interior que no favoreció su influencia dentro del gobierno, cuando menos en el primer año de la Administración Calderón Fournier.

A estos elementos habría que señalar la carencia, en ambos partidos, de plataformas programáticas que sean algo más que declaraciones generales de principios, de escasas o nulas consecuencias prácticas. Las cambiantes condiciones sociopolíticas del país y de la región centroamericana en los años ochenta, no favorecieron el establecimiento de compromisos de cierta duración, a pesar de los esfuerzos realizados.^ Los programas de gobierno, como sucede en la mayoría de los casos, solamente sirven para atraer votos durante las campañas electorales; su cumplimiento por lo tanto es limitado y las instancias partidarias casi no ejercen ningún tipo de control en este aspecto. La Administración Arias, por ejemplo, no basó nunca sus evaluaciones en el programa de gobierno divulgado durante la cam-

6. Por ejemplo, el Partido Liberación Nacional realizó dos congresos ideológicos en los años ochenta, con escasas repercusiones en el plano de las acciones de los dos gobiernos que eligió en esa década.

paña electoral, sino en un discm^ pronunciado por el Dr. Arias un día después de las elecciones de febrero de 1986, en la escalinata de la Catedral Metropolitana de San José, donde señaló un número de promesas similar al de los peldaños de dicha escalinata.

Durante la campaña electoral de 1989-1990, el **PUSC** presentó un voluminoso documento titulado "El futuro es de todos; programa de gobierno 1990-1994". Sin embargo, la Administración Calderón se negó a ser evaluada con referencia a ese documento, por cuanto el programa real de gobierno -es decir, lo que realmente hizo en el cuatrienio 1990-1994- en la mayoría de los aspectos se aleja bastante del documento señalado. En esas condiciones, es poco lo que los partidos pueden hacer para fiscalizar el desempeño de los gobiernos que eligen.

POLÍTICA PÚBLICA Y PARTIDO

El conjunto de decisiones y acciones que conforman una política pública, es el resultado de la interacción entre un agregado diverso de actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales, que ejercen su influencia en momentos diferentes, desde su fase inicial hasta su ejecución (Cansino, 1993: 6). Entre ese conjunto de actores, los partidos políticos juegan un papel, procesando y canalizando demandas que provienen de los sectores sociales y de los grupos de interés de diverso tipo presentes dentro de la organización; pero también de grupos fuera de la organización, que se acercan al partido o a los cuales el Partido desea acercarse.

Con el propósito de investigar la influencia de los partidos de gobierno en la formulación de políticas públicas, hemos seleccionado dos *issues* relevantes durante los periodos gubernamentales de 1986-1990 y 1990-1994: la política de vivienda y la política de reforma del Estado.

i. *La política de vivienda*

La escasez de vivienda es un problema que se vino agravando desde los años setenta, debido al aumento de población **y** a la ausencia de una política dirigida a solucionar las necesidades de vivienda de los sectores de más bajos ingresos. La crisis económica que afectó al país a principios de los años ochenta agudizó el problema. En 1983 el déficit de viviendas estimado por el Instituto Nacional de Vivienda **y** Urbanismo (mvu) era de 270.459 unidades, lo que significa que el problema afectaba al 61,6% de la población total del país (**CEPAS**, 1985: 10).

A partir de los años cuarenta el Estado costarricense comenzó a desarrollar una política de vivienda: se conformaron instituciones-como el **INVU**-**y** se desarrollaron programas de construcción de viviendas, fundamentalmente alrededor de los principales núcleos urbanos del país. Sin embargo, en los años ochenta, en el periodo inmediatamente posterior al estallido de la crisis, se presentó una especie de vacío en materia de política de vivienda. En efecto, preocupado por restablecer el equilibrio macroeconómico **y** normalizar las relaciones del país con los organismos financieros multilaterales, el gobierno encabezado por Luis Alberto Monge (1982-1986), del Partido Liberación Nacional, colocó en segundo lugar todos los aspectos relativos a la política social, entre ellos los que tenían que ver con el problema de escasez de la vivienda.

En im clima propicio para el fermento de conflictos sociales aparecieron las organizaciones que luchaban por la vivienda, organizaciones que eran apéndices de partidos o de grupos partidistas, que buscaban aumentar su fuerza política dentro **y** fuera de los partidos. La Coordinadora de Lucha por la Vivienda Digna, era un brazo del Comité Patriótico Costarricense (**COPAN**), que agrupaba a lo que había quedado del antiguo partido trotskista. Organización Socialista de los Trabajadores. El Frente Democrático de la Vivienda (**FDV**) **y** el Frente Costarricense de la Vivienda (**FCV**), fueron impulsados por dirigentes del Partido Liberación Nacional, en la periferia

urbana de la ciudad capital;^ el Frente Nacional de Vivienda (**FNV**), de mucha menor repercusión en el plano de la movilización popular, fue creado por el Partido Vanguardia Popular, de filiación comunista.

En los años 1982-1986, estas organizaciones rápidamente lograron la adhesión de miles de familias afectadas por la carencia de viviendas y de recursos para adquirirlas, en particular en el Área Metropolitana de la Ciudad de San José, capital del país. Enrolados en la competencia por asegurar posiciones y clientelas, los frentes presionaban al gobierno para que atendiera sus demandas, las cuales eran diferencialmente atendidas, pero sin delinear claramente los componentes de una política de vivienda. Los frentes enmarcados dentro del Partido Liberación Nacional eran los que más éxito alcanzaban, por razones obvias, mientras que las peticiones del grupo cercano a **COPAN**, dada su procedencia y sus métodos confrontati vos de lucha,* eran desestimadas o lentamente atendidas, con el consiguiente perjuicio para sus afiliados y para los fines políticos de la organización (Molina, 58-59).

No fue sino hasta el siguiente gobierno, presidido por Osear Arias Sánchez (1986-1990), que fue diseñada y ejecutada una nueva política pública en el campo de la vivienda.

La Administración Arias Sánchez

La política de vivienda de la Administración Arias Sánchez comenzó a ser esbozada en el período electoral y no precisamente siguiendo una directriz partidaria. La magnitud del proble-

- 7. El Frente Costarricense de la Vivienda apareció en 1984 como resultado de una escisión experimentada por el FDV un año antes.**
- 8. Entre 1983 y 1985, COPAN realizó un conjunto de acciones callejeras, entre las que se destacan los bloqueos de vías públicas realizados en octubre de 1983 y la huelga de hambre iniciada por algunos dirigentes en octubre del año siguiente.**

may la dinámica generada por la competencia establecida por los frentes, en particular el grupo de **COPAN** y el **FDV**, lo colocó rápidamente en uno de los primeros lugares de la agenda social y hacia ahí se dirigieron los ojos de los responsables de la campaña electoral del **PLN** en 1985.

Diu-ante la Administración Monge, las instituciones gubernamentales encargadas de los programas de vivienda y los dirigentes del **FDV** - que había aumentado su importancia gracias a la influencia de uno de sus dirigentes, Guido Granados, diputado del **PLN** y miembro del Directorio Político de ese Partida- dirigieron parte de sus esfuerzos a debilitar al grupo de **COPAN**, cuya importancia había venido también aumentando. Menudearon las promesas de casa y alimentos a las familias pobres que abandonaran el **COPAN** (Molina: 62); sin embargo, después de la huelga de hambre realizada en octubre de 1984, el grupo **COPAN** llegó a un acuerdo con el gobierno en que se contemplaba la atención igualitaria a las solicitudes de lotes con servicios de afiliados; pero el **COPAN** no sólo estaba interesado en contrarrestar la influencia del **FDV**, en las instituciones gubernamentales encargadas de atender el problema de la vivienda, sino que había comenzado a transitar por una vía que finalmente le llevaría a un acuerdo con el nuevo candidato presidencial liberacionista, en el transcurso de 1985 (Molina: 68).

En el segundo semestre de 1985, se produjo una negociación entre el candidato presidencial del **PLN**, Osear Arias y los tres frentes de vivienda. Arias había sido electo candidato en la convención realizada en enero de ese año; sin embargo, en los meses siguientes, su candidatura, dados los conflictos internos del **PLN**, no lograba solidificarse suficientemente. Las encuestas políticas no arrojaban datos favorables y el panorama "no pintaba bien", razón por la cual el apoyo de cualquier grupo que asegurara votos era muy importante. Pero una alianza con los frentes de vivienda significaba ofrecimientos concretos. El **COPAN** comenzó a recibir ayudas diversas y posteriormente Arias anunció el compromiso de construir 80.000 viviendas en los cuatro años de gobierno, compromiso que se convirtió en

uno de los elementos fundamentales de la campaña electoral, a partir de la segunda quincena de octubre de 1985. Este compromiso, junto con el de la búsqueda de la paz en la convulsiva región centroamericana, fue el inicio de un cambio en la coyuntura electoral que al final llevó a la victoria a Arias en las elecciones de febrero de 1986.

Sin embargo, cumplir con la promesa significaba toda una redefinición del conjunto de instituciones públicas relacionadas con el sector vivienda. Fue así como se delineó la política de vivienda de la Administración Arias, con la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (**SNFV**), el establecimiento de un "Programa Nacional de Erradicación de Tugurios" y la reforma a la Ley de Inquilinato. La ley que dio origen al **SNFV** fue aprobada por la Asamblea Legislativa en noviembre de 1986, con el voto de los diputados del **PLN** y **PUSC**.

Mientras tanto los frentes de vivienda habían firmado en abril de ese año un acuerdo, mediante el cual se comprometieron a no propiciar más invasiones de terrenos, a cambio del reconocimiento por parte del gobierno, de los asentamientos ya establecidos y de su atención dentro de los límites institucionales de la nueva política de vivienda. Este fue el principio de la disolución de los frentes, porque la organización popular pasó a ser tributaria de las instituciones públicas encargadas de desarrollo urbano* la política de vivienda (Valverde *et al.*, 1993: 81). La promoción de la organización popular para la construcción de viviendas, bajo los lineamientos de las instituciones públicas, y la entrega de "bonos de vivienda" para las familias de escasos recursos,^ dio origen a un sistema de clientelismo que todavía perdura.

Pero el establecimiento de una política de vivienda, implicaba también satisfacer los intereses de los empresarios de la construcción, cuya influencia no es nada despreciable dentro

- 9. Se trataba de un subsidio directo a las familias con ingresos menores a la suma equivalente a cuatro salarios mínimos de un obrero de construcción, que debían pagar en montos equivalentes al 5% del ingreso familiar, sin intereses y a plazos hasta de 15 años.**

de los dos grandes partidos políticos del país. Fue así como se delineó un plan de cooperación gobierno-empresa privada, que implicaba la asignación de recursos para el financiamiento de grandes proyectos habitacionales (Moray Solano, 1994:116).

En síntesis, la política de vivienda de la Administración Arias fue básicamente delineada durante la campaña electoral de 1985-1986, como respuesta a demandas provenientes de grupos organizados dentro de los marcos del Partido Liberación Nacional. En el II Congreso Nacional "Francisco J. Orlich; un nuevo objetivo nacional", celebrado en 1981, se aprobaron los lineamientos generales de lo que podría ser una política de vivienda del Partido; sin embargo, como fue señalado, la Administración Monge careció de una política claramente definida y el Partido como tal no ejerció presión en esa dirección. En el III Congreso Nacional, "Matilde Marín", celebrado en octubre de 1987, el problema de la vivienda fue tocado superficialmente. Por tanto, no se puede afirmar que existía un planteamiento acabado del Partido en torno al problema, de obligatorio cumplimiento por un gobierno liberacionista. Dos grupos partidarios de base, el **FDV** y el **FCV**, a los que se sumó **COPAN**, fueron lo que ejercieron presión hasta que se logró definir una política viable en las condiciones del país en 1986. La política de vivienda de la Administración Arias, entonces, pasó a ser la política del Partido.

La Administración Calderón Fournier

La política de vivienda de la Administración Calderón, tiene también su origen en una campaña electoral, la de 1989-1990. Sin embargo, la situación era muy diferente a la de cuatro años atrás: los frentes de vivienda habían desaparecido y la organización popular estaba prácticamente desarticulada. En ese sentido, no había una presión organizada dentro o fuera del **PUSC**, aunque en los sectores de bajos ingresos predominaba el

desencanto con la política gubernamental; por supuesto, que el problema habitacional seguía siendo serio.

En el programa de gobierno dado a conocer por el **PUSC** en el segundo semestre de 1989, se trataba *in extenso* lo relativo a vivienda, partiendo del supuesto de que "El Estado debe limitarse a su papel rector, coordinador y promotor, como principal concertador del Plan del Sector y solamente intervendrá directamente en aquellos casos en que no sea posible la acción del sector privado" (Programa, 1989:293).

La inconformidad de los sectores de bajos ingresos con los programas de vivienda impulsados por la Administración Arias, fue capitalizado por el **PUSC**, ofreciendo transformar el bono de la vivienda, de un préstamo a largo plazo en un subsidio gratuito. Se prometió, además, la entrega de 15.000 bonos anuales (**CEPAS**, enero-marzo 1990: 28); pero no se planteó ninguna reestructuración significativa del sector vivienda o de la política seguida por el Gobierno de Osear Arias, sino pequeños cambios en la legislación y en la administración de dichos programas, que permitieran superar los escollos burocráticos y disponer de mayores fondos para la construcción de viviendas destinadas a los sectores de bajos y medianos ingresos. No se debe olvidar que irnos años antes, los diputados del **PUSC** habían votado favorablemente, en los primeros meses de la Administración Arias, la ley que había dado origen al Sistema Nacional Financiero de la Vivienda.

La política de vivienda de la Administración Calderón Fournier fue entonces una continuación de la política anterior. Formulada en lo fundamental por el equipo encargado de redactar el programa de gobierno, dicha política, dado el carácter centralizado del **PUSC**, necesariamente tiene que ser tomada como la posición oficial del Partido en tomo al problema. En todo caso, la particular situación del **PUSC** después del 8 de mayo de 1990, como fue señalado, impidió cualquier intento de control del Partido sobre la política pública, en éste y en otros aspectos. Al igual que en el caso del **PLN**, las definiciones en esta materia, tomadas por el Gobierno, pasan a ser posiciones sos-

tenidas de hecho por el Partido, fundamentalmente a través de la fracción parlamentaria.

2. *La reforma del Estado*

La reforma del Estado es un *issue* que adquiere importancia dentro de la discusión política del país, a partir de la aprobación en agosto de 1985, del Primer Programa de Ajuste Estructural (**PAEI**) firmado con el Banco Mundial. La disminución del empleo en las instituciones públicas, la agilización de trámites-sobre todo los que tienen que ver con exportaciones[^] y la privatización de empresas y servicios públicos, son los elementos principales contemplados dentro de la política de reforma del Estado costarricense.

La privatización de instituciones y servicios públicos ha sido uno de los aspectos más complicados de la política de reforma del Estado. Particularmente, dentro de la dirigencia del Partido Liberación Nacional, éste ha sido un punto de discrepancia; no ha habido consenso sobre las metas que puedan alcanzarse en la privatización de instituciones y servicios o en la reforma de algunas instituciones, como el sistema bancario nacional, que desde 1948 hasta mediados de la década de los ochenta impidió el desarrollo de la banca privada.

Durante la Administración Arias Sánchez se intentó avanzar en el traspaso de empresas públicas hacia el sector privado; sin embargo, los logros más importantes se alcanzaron con la venta de algunas de las empresas que conformaban el complejo estatal denominado **CODESA** (Corporación Costarricense de Desarrollo). **CODESA** había sido creada en 1972, en un contexto favorable para la amphiación del intervencionismo estatal; pero la situación cambió rápidamente y **CODESA** se convirtió en un peso muerto para el Estado Costarricense (Meléndez y Meza, 1993:23y ss.). Pronto las principales fuerzas políticas y sociales del país estuvieron de acuerdo en la necesidad de traspasar a manos privadas el conjunto de empresas creadas por la

Corporación. La discusión se centró, entonces, no en la venta -en lo que había acuerdo generalizado- sino en la forma en que el traspaso se debía realizar: mientras que algunos favorecían el traspaso directo a la empresa privada, otros pretendían que el traspaso se hiciera a empresas cooperativas. Sin embargo, el desmantelamiento de **CODESA** no ha sido un proceso fácil y todavía no ha terminado del todo.

Otra cosa sucedió con los intentos de privatización de algunos servicios públicos, como la generación de energía eléctrica o los servicios de salud. Como fue señalado, el Partido Liberación Nacional había sido el principal impulsor del intervencionismo estatal entre 1950 y fines de los años setenta. Aunque la crisis económica de principios de la década de los ochenta puso fin al expansionismo estatal, todavía hoy en día sectores importantes del Partido consideran que hay áreas en las cuales el Estado no puede abandonar su posición intervencionista. En el II Congreso Nacional, de mayo de 1981, aunque se afirmaba que el "...crecimiento del Estado debe sustituirse por el desarrollo de la sociedad" (Partido Liberación Nacional, 1981:16) y se señalaba la necesidad de mejorar la eficiencia de las instituciones públicas, "evitando la descoordinación, la duplicidad, el mal uso de los recursos, y el crecimiento sin límite de instituciones...", también se insistía en el "papel esencial" del Estado en el desarrollo económico y social del país y en forma alguna se contemplaba la privatización de instituciones y servicios públicos (25).

Sin embargo, la situación económica del país y la presiones de los organismos financieros multilaterales y de la Agencia para el Desarrollo Internacional (**AED**), van a obligar a los dos gobiernos liberacionistas de los años ochenta, a aceptar la necesidad de la privatización dentro del ajuste macroeconómico, creando roces con ciertos sectores del Partido más apegados a la tradición. El mejor ejemplo de los conflictos gobierno-partido en tomo a estas medidas de política pública, lo constituye el intento de privatización parcial del **ICE**, ocurrido en 1988.

A finales de mayo de 1988 los diarios anunciaron que la Junta Directiva del **ICE** estaba estudiando la posibilidad de

sacar a la venta el 60% de las acciones de Radiográfica Costarricense (**RACSA**), la empresa estatal de telecomunicaciones, y el 40% de las acciones de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz. Según los autores del proyecto, de esa manera el **ICE** podría obtener ingresos suficientes para enfrentar a corto plazo la expansión del sistema de generación eléctrica que el país estaba demandando (*La Nación*, 30/5/88, 8A).

Este anuncio enfrentó abiertamente, dentro del Partido Liberación Nacional, a los defensores del intervencionismo estatal y a quienes consideraban que era hora de cambiar de posición. La venta de las empresas de **CODESA** se había justificado por el costo económico que significaba su mantenimiento para el Estado costarricense; pero la privatización de **RACSA** era diferente, porque se trataba de una empresa dinámica, moderna, que arrojaba un volumen apreciable de ganancias. En otras palabras, que la privatización de **RACSA** parecía obedecer a otras razones, más de tipo doctrinario, es decir, más de concepción sobre el papel del Estado en la economía y en la sociedad.

En efecto, dentro de Liberación Nacional la idea de un Estado reducido había venido ganando cada vez más adeptos, sobre todo dentro del círculo de empresarios y economistas. Sin embargo, todavía el sector socialdemócrata tradicional tenía peso, como lo mostró el desarrollo de los acontecimientos. Dirigentes importantes del Partido, fuera del Gobierno, comenzaron a manifestar su desacuerdo con el proyecto, cuya existencia no se atrevían todavía a admitir los principales voceros gubernamentales. Aunque el 2 de junio el Ministro de Recursos Naturales, Energía y Minas, reconoció la existencia de un anteproyecto de privatización de algunos de los servicios del **ICE**, el cual ya había sido presentado al Consejo Económico del Gobierno (*La Prensa Libre*, 3/6/88,2), todavía el 12 de ese mes, el Vicepresidente de la República, Jorge Manuel Dengo, negó la existencia de un proyecto de privatización y afirmó que si existiera, su opinión sería negativa a él (*La Prensa Libre*, 13/6/88, 6).

Dos integrantes del Directorio Político del **PLN**, el Expresidente Daniel Oduber y el exnúnistro y exdiputado Beraal

Jiménez, solicitaron una reunión urgente de ese cuerpo, a fin de analizar la situación y verter un pronunciamiento (*La Prensa Libre*, 9/6/88, 4). Mientras tanto el Gobierno anunció la integración de una Comisión Nacional para estudiar el plan de privatización esbozado, que según el Ministro de Recursos Naturales, Energía y Minas, era una opción y no una decisión (*La República*, 11/6/88, 2).

El 14 de junio el Directorio Político del **PLN** se pronunció en contra del proyecto de privatización señalado, reafirmando la vieja tesis partidista de que la producción de energía eléctrica y las telecomunicaciones constituían un sector estratégico de la economía nacional, razón por la cual deberían permanecer en manos del Estado (*La República*, 15/6/88, 8). Una semana más tarde, después de escuchar las explicaciones del Ministro de Recursos Naturales, Energía y Minas, el Directorio Político ratificó su posición. Pero el Directorio no estaba ciertamente nadando contracorriente; aparte de los sindicatos de trabajadores del **ICE**, otras fuerzas sociales habían manifestado su desacuerdo con el intento de privatización, incluyendo algunos medios de comunicación. No se trataba, entonces, de un simple enfrentamiento entre el Gobierno y el Partido, sino que en contra del proyecto se habían aglutinado diversos sectores sociales. Quizá en la memoria colectiva aún quedaban recuerdos de la larga lucha librada desde los años veinte para nacionalizar la producción y distribución de la energía eléctrica, hasta la década de los cuarenta en manos de una compañía norteamericana.

El Gobierno también recibió apoyo, pero no el suficiente para enfrentar al conjunto de fuerzas que manifestaron oposición. La Cámara de Industrias, por ejemplo, hizo pública manifestación de su apoyo a la capitalización del **ICE** mediante la venta de parte de las acciones de la empresa de telecomunicaciones (*La Nación*, 9/7/88, 7A). Ante la magnitud de la reacción provocada, el Gobierno y la Junta Directiva del **ICE** no tuvieron más remedio que retroceder y el proyecto de privatización fue prácticamente sepultado.

En agosto, la Asamblea Legislativa formó una comisión especial para investigar las intenciones de privatizar algunos de los servicios del **ICE**, como la telefonía celular (*La Nación*, 17/8/88, 4A). En setiembre la Procuraduría General de la República emitió un pronunciamiento, según el cual los servicios inalámbricos son parte del dominio inalienable del Estado y no es posible privatizarlos o desnacionalizarlos, sin la correspondiente reforma constitucional (*La Nación*, 16/9/88, 3).

A principios de octubre el Ministro de Información manifestó a los medios de comunicación que el proyecto no había podido ni siquiera despegar ante las objeciones que enfrentó cuando se dio a conocer (*La Nación*, 3/10/88, 4A). Unos días después el Vicepresidente Dengo anunció que el Gobierno había desestimado la iniciativa del **ICE** para privatizar el 60% del sector telecomunicaciones; insistió, sin embargo, en la necesidad de reorientar la demanda de electricidad a los sectores productivos, encontrar adecuadas fuentes de financiamiento y disminuir el peso de su deuda externa, de aproximadamente US\$1.000 millones (*La Nación*, 6/10/88, 4A).

En esta ocasión la posición del Partido predominó por encima de la del Gobierno; el **PLN** ejerció una función de control que obligó al Gobierno a abandonar una línea de política pública que cuestionaba principios sostenidos por sectores importantes del Partido. Sin embargo éste era un caso especial: en primer lugar, había entre el Gobierno y el Partido un distanciamiento mayor que en otras ocasiones, pues, como fue señalado, la candidatura de Arias se había impuesto a pesar de la oposición del liderazgo tradicional dentro de Liberación Nacional. Una vez elegido Presidente, Arias además había desafiado al Partido al nombrar en cargos importantes a personas sin historial partidario, como también fue señalado. Este distanciamiento indudablemente había creado condiciones favorables para el desarrollo de una posición crítica de ciertos sectores del Partido contra el Gobierno.

En segundo lugar, la privatización parcial del **ICE** llevaba las cosas al extremo, dados los antecedentes históricos de la Institución, incluyendo su exitoso funcionamiento a lo largo de

más de tres décadas. Era de esperar entonces, una reacción desfavorable en muchos sectores sociales, dentro y fuera del Partido Liberación Nacional. En otras palabras, fue un error de estrategia, plantear la privatización parcial del **ICE** en ese momento.

Las acciones de privatización, como parte de la política de reforma del Estado, tuvieron que adecuarse a la coyuntura; pero continuaron a lo largo de la Administración Arias, sin que el Partido asumiera una posición tan determinante como la señalada. En el transcurso de 1989, se aprobó la generación eléctrica privada en pequeña escala (20 mil kilovatios) y la explotación de la telefonía celular fue entregada a la transnacional Millicom junto con la empresa costarricense Comunicaciones Celulares S. A.

La reformas del sistema nacionalizado de bancos y la ampliación del espacio para el funcionamiento de la banca privada, fue otro aspecto de la política de reforma del Estado que pudo convertirse en una fuente de tensiones en las relaciones entre el Gobierno y el **PLN**. Hasta mediados de los años ochenta, la nacionalización bancaria era una especie de dogma dentro del Partido Liberación Nacional, aunque ya habían empezado a ocurrir transformaciones en la legislación existente y la banca privada había iniciado su expansión. En setiembre de 1988, Arias reiteró su apoyo a un proyecto de modernización de la banca que se estaba discutiendo, asegurando que "Aquellos que creen que con quitar unos cuantos artículos de la legislación bancaria vigente se está poniendo en peügro la paz social en Costa Rica, yo con todo respeto, les diría que están equivocados" (*La Prensa Libre*, 28/9/88, 2).

Unos pocos días después, los defensores de la banca nacionalizada lograron que la Asamblea Plenaria del **PLN** tomara la

10. Desde 1948 sólo los bancos estatales podían captar depósitos de sus clientes. Los cambios ocurridos en los años ochenta han posibilitado a los bancos privados la captación de depósitos a plazo fijo; sin embargo, todavía hoy en día los bancos del sistema nacionalizado son los únicos autorizados para manejar cuentas corrientes y cuentas de ahorro.

decisión de "instruir" a la bancada legislativa para que modificaran el proyecto de ley de reformas bancarias, con el propósito de eliminar aquellas disposiciones que atentaran contra la banca nacionalizada. En particular se objetaba, entre otras cosas, la exclusión del Ministro de Planificación de la junta directiva del Banco Central y la autorización para que el Estado avalara la canalización de empréstitos internacionales a través de la banca privada (*La Nación*, 2/10/88,6A). Sin embargo, esta vez las posiciones estaban más divididas dentro del Partido y el llamado no tuvo los efectos deseados; y las reformas fueron finalmente aprobadas por la Asamblea Legislativa.

A finales del Gobierno hubo un intento de cambiar la estrategia seguida. En junio de 1989, buscando desarrollar una estrategia de reforma del Estado con el apoyo de los dos grandes partidos, el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica constituyó una Comisión Consultiva para la Reforma Integral del Estado Costarricense (**COREC**), compuesta por ocho especialistas (administradores públicos, economistas, abogados y politólogos), cuyos nombramientos fueron consultados con las dirigencias de los dos partidos. Pero el gobierno llegaba a su fin y el informe rendido por la Comisión en el transcurso del año siguiente tuvo poca trascendencia política.

El nuevo Gobierno del **PUSC**, que tomó posesión el 8 de mayo de 1990, se enfrentó a la reforma del Estado con posiciones divergentes dentro del gabinete, que acabaron en el primer año de gestión con la renuncia del Ministro de Reforma del Estado. Pero dichas divergencias no se trasladaron al ámbito de las relaciones gobierno-partido, pues la discrepancia en las posiciones no llegaba hasta ese espacio. La privatización de servicios brindados por las instituciones del Estado fue asumida con nuevos bríos, así como la disminución del tamaño del empleo público.

Sin embargo, hubo un nuevo intento de alcanzar una estrategia bipartidista de reforma del Estado. En agosto de 1991 se conformó una segunda comisión de reforma del Estado, integrada por ministros y representantes del Partido Liberación Nacional, esta vez en la oposición; pero la vida de esta

nueva comisión fue corta debido a la dureza de las posiciones del Gobierno en materia de privatizaciones y de disminución del empleo público. En todo caso, el **PUSC** como tal siempre estuvo a la cola en este proceso, porque no se le tomó en cuenta a la hora de integrar la Comisión y por tanto no tuvo ninguna representación como partido.

Las relaciones entre el gobierno y un sector del **PUSC**, liderado por el Dr. Miguel Ángel Rodríguez, pasaron por algún momento de tensión durante el primer año de la Administración Calderón, pero no como producto de divergencias en tomo a la orientación de la política económica y social. Rodríguez, quien fue un fuerte adversario de Calderón en la lucha en pos de la candidatura presidencial dentro del **PUSC**, había sido electo diputado; pero las heridas que había dejado la lucha interna no habían cerrado aún. El día de la inauguración de la nueva legislatura, el 1 de mayo de 1990, Rodríguez pronunció un discurso anunciando una posición de relativa independencia frente al gobierno, aunque dentro de los marcos del Partido Unidad Social Cristiana.

En ese contexto, las relaciones entre el grupo de Rodríguez y el Presidente, necesariamente tenían que ser frías. Sin embargo, los sectores que habían quedado en el Partido, incluyendo por supuesto a los seguidores de Rodríguez, estaban más interesados en la batalla electoral que se avecinaba -la lucha por la candidatura presidencial- que por ejercer una labor de crítica o de control sobre el Gobierno que habían elegido. Las cosas cambiaron en el segundo año de gobierno, en la medida en que esos sectores se dieron cuenta de la necesidad de tender puentes entre el Gobierno y el Partido, pues de la evaluación favorable o desfavorable que el electorado hiciera de la labor de aquel, iban a depender en mucho de los resultados de las elecciones de 1994.

Este acercamiento abrió las puertas para el ejercicio de una influencia relativa en la función gubernamental. Las posiciones ortodoxas en economía y reforma del Estado, sostenidas a principios de la Administración, sufrieron un cambio y se

tornaron más moderadas; pero la dirección de la dependencia seguía siendo del Partido hacia el Gobierno.

EL CLIENTELISMO

El otorgamiento de favores y el ejercicio del patronazgo son aspectos difíciles de precisar, aunque, por supuesto, son componentes que están presentes en la acción de los gobiernos costarricenses. Por ejemplo, dentro de los programas de vivienda el establecimiento de redes clientelistas es inevitable. En las relaciones de las instituciones con los grupos que luchan por alcanzar una vivienda, el logro de fines políticos es un ingrediente esencial, por más criterios técnicos que se incluyan en la selección de los beneficiarios. Sin embargo, aunque el partido de gobierno puede derivar beneficios de estas acciones, ese no parece ser su fin inmediato. Generalmente se persiguen fines personalistas: reforzar o mejorar la imagen de un presidente, de un ministro o de otros funcionarios de menor nivel.

En el caso de los programas de vivienda popular, las conexiones entre grupos e instituciones generalmente se hacen a través de los líderes de éstos, que muchas veces están encuadrados dentro de los marcos de los dos grandes partidos políticos del país. Los grupos dependen de estos individuos para la consecución de sus fines; pero también los partidos terminan dependiendo de ellos para la movilización electoral de los que luchan por la vivienda. Por esa razón, dichos individuos tienen acceso a recursos que les permitan mantener su liderazgo grupal o comunal y derivar beneficios personales de ello. El contacto partidario permite que, por arrastre, la imagen del partido de gobierno se vea favorecida, pero el objetivo buscado es primariamente personal.

Además, las dirigencias, en el nivel local, del partido en el gobierno, también tratan de aprovechar personalmente el im-

pacto de determinados programas o acciones estatales, con lo cual toda una red clientelista termina por establecerse.

Conforme las elecciones presidenciales se aproximan, los gobiernos tratan de favorecer a los partidos que los eligieron, incrementando la construcción de obras, destinando mayores recursos para programas de impacto social y haciendo grandes despliegues propagandísticos, cuando menos hasta donde el Tribunal Supremo de Elecciones lo permite. No siempre los presidentes simpatizan con los candidatos de sus partidos, pero como resultan atacados por sus opositores, se ven obligados a defender su gestión, lo que de alguna manera incide en la posición de aquellos candidatos, a veces no favorablemente.

La inexistencia de la reelección presidencial no favorece la colaboración del jefe del gobierno con el partido, sobre todo si ha tenido conflictos con sectores importantes de la dirigencia o del grupo que intenta sucederlo. No obstante, puesto que muchos de los ministros y otros funcionarios de alto rango tienen interés en continuar sus carreras políticas, independientemente de sus simpatías hacia el candidato presidencial escogido por el partido, favorecen la acción partidaria en el nivel local, lo más discretamente posible, por supuesto.

El mecanismo más importante de conexión entre el Presidente de la República, las bases partidarias y las comunidades en general, es el conformado por los llamados "delegados presidenciales". Se trata de un conjunto de funcionarios escogidos por el Presidente, que actúan dentro de los límites de determinadas circunscripciones administrativas: cantones o grupos de cantones pequeños." El delegado presidencial es la persona

11. Los delegados presidenciales aparecieron por primera vez en la Administración Oduber Quirós (1974-1978). Su creación obedeció a la necesidad de establecer nexos institucionales con los cantones que no habían logrado elegir diputados a la Asamblea Legislativa. Para entonces la mayoría de los diputados, además de ejercer funciones legislativas, realizaba gestiones directas en las instituciones del Estado, a fin de lograr la resolución de problemas o la construcción de obras públicas en los cantones por los cuales habían sido electos. En la actualidad cada cantón tiene un delegado presidencial.

que detecta problemas, escucha demandas, realiza gestiones diversas dentro de las instituciones del Estado y procura coordinar la acción de éstas en el nivel local. Su función manifiesta es la de volver eficaz la acción institucional en ese nivel; pero sus funciones latentes son otras: distribución de favores y establecimiento de redes clientelistas.

Los delegados presidenciales no son solamente correas de transmisión entre las comunidades y las más altas esferas del gobierno; la mayoría de ellos está inserta dentro de la trama partidaria local, a veces subordinada a los centros de poder en ese nivel: por ejemplo los diputados. Pero muchos de ellos tienen sus propios intereses políticos, lo cual hace que se preocupen por favorecer a grupos de partidarios o de potenciales partidarios, que apoyen en el futuro el logro de sus aspiraciones políticas. De su capacidad para canalizar adecuadamente las demandas de comunidades y grupos, depende en buena parte el desarrollo de sus carreras políticas. En ese sentido, su desempeño, bueno o malo, también tiene consecuencias para el partido a que pertenecen. En otras palabras, más allá de las motivaciones personales de quienes ejercen la función de delegados presidenciales o de quienes los dirigen, en el nivel local los partidos de gobierno resultan favorecidos *por* las acciones de estos funcionarios, siempre que sean competentes, por supuesto.

El programa de ayudas en alimentos (bono alimentario o cupón alimentario) otorgadas a familias pobres, ha sido otro mecanismo creador de clientelismo. Las transformaciones ocurridas en la economía y en el ámbito estatal durante los años ochenta, han implicado cambios en el contenido y cobertura de la política social. Dentro de este marco destacan las medidas de compensación social, como las ayudas directas a la población pobre, que han sido fundamentalmente usadas durante la Administración Calderón Fournier. En particular, el bono o cupón alimentario consiste en una autorización para retirar un modesto paquete de alimentos en los expendios del Consejo

Nacional de la Producción, organismo estatal, o en almacenes comerciales privados.

Para la selección de las familias beneficiadas, que estaba inicialmente a cargo del Ministerio de Salud, se tomaban en cuenta una serie de criterios, además de los ingresos de la familia, que tenían que ser inferiores al costo de la canasta básica alimentaria, compuesta por un conjunto de bienes y servicios, y que es uno de los patrones de comparación para el establecimiento de los salarios mínimos. El programa de bonos alimentarios se inició en el segundo semestre de 1990 y rápidamente se extendió a 78 cantones, beneficiando a unas 30.000 familias (Valverde y otros: 101-113).

Pero los criterios técnicos de selección no siempre fueron resjetados, pese a los esfuerzos realizados por los funcionarios de las instituciones involucradas en el programa. Las presiones ejercidas por dirigentes del PUSC en el nivel local o por los delegados presidenciales, hicieron que muchas veces en la designación de familias beneficiadas predominaran los intereses partidistas, con las consiguientes consecuencias perversas: familias que recibían ajmdas dobles o familias a las que se les otorgaba el bono a pesar de disponer de ingresos mayores a los establecidos como requisito para recibir la ayuda.

Las irregularidades detectadas obligaron a reorganizar el programa en los primeros meses de 1991. La introducción de nuevos criterios de selección (familias en situación de extrema pobreza), incluyendo el levantamiento de un censo de población pobre, no eliminó del todo los sesgos clientelistas de este programa, al que se agregó posteriormente el llamado bono educativo, que consiste en una ajoida para la compra de útiles escolares, entregada una vez al año, al inicio de las lecciones regulares en las escuelas públicas. Precisamente para disminuir el impacto electoral del bono educativo, el Partido Libera-

12. Estos expendios pasaron posteriormente a ser administrados por cooperativas de empleados.

13. A partir de 1991 la administración del Programa se trasladó al Instituto Mixto de Ayuda Social, bajo el nombre de "Cupón Alimentario".

ción Nacional realizó una gestión ante las instancias competentes, a fin de retrasar su entrega hasta después de las elecciones de febrero de 1994. En otras palabras, que aunque los programas de bonos solamente cubren a una parte de las familias en situación de pobreza, su impacto electoral no deja de ser significativo.

Otro mecanismo que favorece intereses personales pero también partidistas, es el conformado por las llamadas partidas específicas. Se trata de un conjunto de asignaciones para proyectos que son aprobadas por los diputados del partido en el gobierno, dentro del presupuesto nacional y generalmente tienen impacto en el nivel comunal: construcciones de aulas escolares, puentes, instalaciones deportivas, etc. Aunque la aprobación es asunto de la Asamblea Legislativa, es indudable que es el producto de una negociación de los diputados con el gobierno, puesto que es éste el que debe hacer las erogaciones en el momento oportuno. Muchas veces la entrega de estas partidas específicas se hace en actos en los que participa el propio Presidente de la República o algún funcionario importante del gobierno, y, por supuesto, el diputado de la zona, quien aparece como la persona que consiguió la partida correspondiente. Al igual que otros de los mecanismos señalados, las partidas específicas cumplen un papel dual: refuerzan la imagen del partido, *pero* también la del diputado que consiguió su aprobación.

EPÍLOGO

El balance de la situación de las relaciones entre partidos políticos y gobiernos elegidos por esos partidos, no es favorable para éstos en Costa Rica. Aunque el *trade-off* constante entre el gobierno y algunas de las instancias de su propio partido, fundamentalmente con la bancada legislativa, hay una asimetría en las relaciones de poder, favorable al gobierno.

Los dos grandes partidos analizados constituyen organizaciones con suficiente capacidad para participar en los procesos electorales, movilizar al electorado y ganar las elecciones; pero no son capaces de gobernar *stricto sensu*.¹ Eligen gobiernos, pero no gobiernan, puesto que carecen de mecanismos que les permitan real influencia en las decisiones del ejecutivo. Sólo en raras ocasiones se hace sentir la presencia del partido, actuando independientemente del ejecutivo, en asuntos de trascendencia nacional.

Los programas de gobierno son solamente artificios usados en la campaña electoral, de poca aplicación posterior, cuando menos si nos atenemos a lo que ha sido la experiencia de los últimos diez años. En otras palabras, las promesas de campaña poco tienen que ver, la mayoría de las veces, con la obra que se realiza; sin embargo, este desfase entre el discurso electoral y la acción gubernamental no parece inquietar demasiado a los votantes, quienes, en sus selecciones electorales, parecen apostar básicamente por líderes y equipos de trabajo, es decir candidatos y posibles gabinetes y no por programas de dudosa aplicación práctica.

La preocupación por el paulatino debilitamiento de los partidos y de los espacios propios de su acción, como la Asamblea Legislativa, con el concomitante fortalecimiento del ejecutivo, ha ido en aumento en el seno de los partidos políticos y en otros medios forjadores de opinión pública, por lo que es de esperar que en los próximos años esta discusión ocupe un lugar destacado dentro de la agenda política en el país.

U. Weffort (1993: 109) señala este hecho como un síntoma de ingobernabilidad en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- Blondel, Jean, *A Model for the Analysis of Government-Party Relationships*. Firenze: European University Institute, unpublished paper, n.d.
- ___ *Government and Party in Competitive and Semicompetitive Systems. Tentative Typology and Methodological Remarks*. Firenze: European University Institute, unpublished paper, [1990].
- ___ *Governments and Supporting Parties: Definitions and Classifications*. Firenze: European University Institute, unpublished paper, n.d.
- ___ *The Political Factors Accounting for the Relationship Between Governments and the Parties which Support them*. Firenze: European University Institute, unpublished paper, n.d.
- Cansino, César, *El gobierno de partido en América Latina: lineamientos teóricos para el análisis empírico*. México: CIDE, División de Estudios Políticos, N° 8, 1993.
- Centro de Estudios para la Acción Social (CEPAS), *Costa Rica: balance de la situación*, N° 34 (enero-marzo de 1990).
- ___ *El derecho a la vivienda*. San José: Cuaderno de Estudio N° 6, 1985.
- Comisión de Reforma del Estado Costarricense, *Reforma del Estado en Costa Rica*. San José: COREC, 1990.
- Gutiérrez, Carlos José, *El funcionamiento del sistema jurídico*. San José: Editorial Juriscentro, 1979.
- Gutiérrez, Jorgey Calvo, Adolfo, *Políticas de vivienda: conceptualización, análisis y perspectivas*. San José: tesis de licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, 1991.

- Meléndez, Dennis y Meza, Mauricio, **CODESA: origen y consecuencias**, 1972-1993. San José: **FINTRA**, 1993.
- Molina Alfaro, Eugenia, *Repercusiones político-organizativas del acuerdo político firmado entre los frentes de vivienda y el Estado durante la Administración Arias Sánchez*. San José: tesis de maestría en sociología de la Universidad de Costa Rica, 1990.
- Mora, Minor y Solano, Franklin, *Nuevas tendencias del desarrollo urbano en Costa Rica: el caso del Área Metropolitana de San José*. San José: Alma Máter, 1994.
- Partido Liberación Nacional, // *Congreso Nacional Francisco J. Orlich; un nuevo objetivo nacional*. San José: s.e., 1981.
- _____*Liberación Nacional hacia el futuro: III Congreso Nacional Matilde Marín Chinchilla*. San José: s.e., 1987.
- Partido Unidad Social Cristiana, / *El futuro es de todos! Programa de gobierno 1990-1994*. San José: s.e., 1989.
- Sartori, Giovanni, "La influencia de los sistemas electorales", en Duverger, Maurice y Sartori, Giovanni, *Los sistemas electorales*. San José: Cuadernos de **CAPEL** N° 27, 1988, 37-83.
- _____*Partidos y sistemas de partidos, 1*. Madrid: Alianza Universidad, 1987.
- _____"Nem presidencialismo, nem parlamentarismo", *ATOÜOS ESTUDOS*, N° 35 (margo de 1993), 3-14.
- Sojo, Carlos, *La utopía del Estado mínimo: la influencia de AID en Costa Rica en los años ochenta*. Managua: **CRIES**, 1991.
- Tribunal Supremo de Elecciones, *Ley orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil; Código Electoral y otras disposiciones conexas*. San José: Imprenta Nacional, 1992.
- Urcuyo, Constantino, *Más democracia*. San José: Ediciones Sanabria, 1992.

Valverde, José Manuel; Trejos, María Eugenia y Mora, Minor, *Integración o disolución socio-cultural: el nuevo rostro de la política social*. San José: Editorial Porvenir, 1993.

Weffort, Francisco C, *¿Cual democracia?* San José: **FLACSO**, 1993.

EN EL NOMBRE DEL PADRE: PATRIMONIALISMO Y DEMOCRACIA EN COSTA RICA

Carlos Sojo

La democracia costarricense, asentada en el riguroso escrutinio electoral y en un aparato estatal con aceptable desarrollo de actividades sociales, ha experimentado en los últimos años un proceso de cambio de sus bases materiales de sustentación a raíz de la crisis económica de principios de los ochenta y el efecto combinado de las políticas de ajuste y del proceso de globalización.

Tales cambios se vinculan al fortalecimiento de unas actividades económicas en demérito de otras desempeñadas tanto por agentes públicos como privados. Ello significa un reacomodo de sectores sociales a partir de nuevas ubicaciones estructurales. Los ganadores "grosso modo" son los grupos exportadores nuevos, los comerciantes y el capital financiero. Los perdedores, son los industriales protegidos y los productores agropecuarios para el mercado interno. Equilibrándose en el fiel de la balanza se encuentran los exportadores tradicionales (cafetaleros y bananeros principalmente) quienes han recibido menos beneficios que los no tradicionales, pero tampoco han

* **Las opiniones expresadas en este artículo son de responsabilidad exclusiva del autor. Este artículo fue preparado a solicitud de Marta Elena Casaús, para su inclusión en el libro *Élites, Empresarios y Estado en Centroamérica*, editado en Madrid por el Centro de Estudios de América Latina, CEDEAL**

confrontado los perjuicios de los productores agropecuarios e industriales.

El mundo de la política ha vivido cambios que no son reflejo mecánico de lo acontecido en el plano económico. Una parte de tales cambios se refiere a la emergencia de nuevos actores políticos, ajenos al funcionamiento tradicional de los partidos. Si bien en la competencia electoral se ha acentuado el bipartidismo que concentra cerca del 70% del electorado, lo cierto es que las coordenadas de la decisión de electores y los términos de la selección de candidatos tienen poco que ver con la dinámica institucional del partido. Los mecanismos hoy día dominantes se relacionan con la tendencia en la élite política a favorecer la presencia de nuevos actores, en una dinámica que otorga prioridad a la reproducción de líneas familiares. Los términos de la decisión de los electores, por otro lado, no se insertan en el respaldo a planteamientos programáticos de corte ideológico, sino más bien en la propuesta específica, en la promesa a menudo incumplida de mejoramiento social.

Los últimos dos gobiernos, el de Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994) del Partido Unidad Social Cristiana (**PUSC**) y el de José María Figueres Olsen (1994-1998) del Partido Liberación Nacional (**PLN**), han sido comandados por los hijos de los caudillos que en los años cuarenta protagonizaron una hora de enfrentamiento político, responsable en último término de la fortaleza del régimen institucional costarricense en las décadas posteriores. Las fuerzas victoriosas de la Guerra Civil de 1948, lideradas por José Figueres Ferrer dieron forma a un proyecto político de tonalidad socialdemócrata, partidario de un Estado fuerte, intervencionista en lo social y controlador en lo económico. La oposición liberal tuvo problemas para organizar una propuesta alternativa hasta que al comenzar los años ochenta, el hijo del rival de Figueres, Rafael Ángel Calderón Guardia, logró consolidar un partido unitario conformado por las diversas facciones antiliberacionistas. Proximamente presentará una alternativa ideológica buscando amparo tras el apelativo socialcristiano, aunque sus programas y sus esfuerzos

políticos de oposición, siempre estuvieron cercanos a la propuesta económica neoliberal.

Un vistazo a la conformación de tales gobiernos, deja al descubierto fuertes lazos familiares. En la Administración Calderón Fournier, se conocieron denuncias de nepotismo en la selección del personal diplomático y consular. En otros ámbitos: la Ministra de Cultura era la esposa del Ministro de las carteras de Gobernación y Seguridad Pública. Otros funcionarios de primera línea eran primos del presidente, como los presidentes del Banco Central y el Instituto Costarricense de Electricidad.

La actual administración también muestra niveles de asociación familiar entre miembros del gobierno. Un cuñado del presidente es embajador ante la Organización de Estados Americanos; la Ministra de Información es la esposa del Ministro de Hacienda. Uno de los cinco diputados, cuya postulación es prerrogativa absoluta del candidato liberacionista, es casado con la segunda Vicepresidenta de la República, designada coordinadora del Consejo Social y del Consejo Económico del Estado y posiblemente una de las personas más poderosas de la Administración Figueres. La madre del presidente fue diputada a la Asamblea Legislativa en el período 1990-94.

En la legislatura actual la bancada socialcristiana, compuesta por 25 miembros, de un total de 57, cuenta con al menos dos primos del expresidente Calderón y un diputado y el Defensor de los Habitantes son hijos del expresidente Rodrigo Carazo, quien gobernó en una coalición antiliberationista entre 1978 y 1982. Las fuerzas políticas minoritarias y regionales no escapan a este proceso. Uno de los tres diputados minoritarios es hijo del único diputado izquierdista de la anterior legislatura. Un diputado de adscripción regional cuyo partido es claramente un clan familiar, ha ocupado en cuatro ocasiones una curul y ha transferido su carisma para las legislaturas intermedias, ya que no hay reelección consecutiva, en una de dos ocasiones a su sobrino. Las direcciones de las instituciones autónomas y sus jefaturas directivas no escapan a la expansión del nepotismo.

Este señalamiento de unos casos de familiaridad en la gestión pública puede dejar la impresión de que camarillas de filiación consanguínea controlan el poder político en el país. La realidad no es todavía esa, pero la tendencia a seleccionar familiares para el desempeño de cargos públicos, sin mayor impedimento legal, puede conducir en plazo no lejano a una situación tal.

Los méritos políticos de los familiares son diferenciados, y aunque sea común el lazo de sangre, es distinto el origen de su legitimación. Rafael Ángel Calderón Fournier, aprovechó el carisma de su nombre para constituirse en el factor cohesionador de la oposición al Partido Liberación Nacional de Figueres y sus seguidores. Desde 1982 y hasta su elección en 1990, fue el candidato presidencial de la oposición y dos derrotas consecutivas (en 1982 y 1986) no hicieron mella en su liderazgo. Hoy día, en su condición de expresidente. Calderón Fournier es para muchos "serdueño" del Partido Unidad Social Cristiana. El caso del actual presidente es distinto.

José María Figueres Olsen, ingresó a la vida pública llamado por el Presidente Osear Arias Sánchez para ocupar tres posiciones en su gobierno, dos de ellas en el gabinete. El deceso de su progenitor en 1990, junto a una crisis de liderazgo que ya empezaba a afectar a Liberación Nacional, se convirtieron en el inicio de una meteórica carrera que le llevó al solio presidencial tras cruentas luchas internas y una reñida elección, ganada por el estrecho margen de 30,000 votos, equivalentes al 2.1% de los votos emitidos.

El propósito de este artículo es indagar la evolución reciente de los grupos de poder político y económico en el país. En ambos casos la recopilación de información procede de fuentes diversas y el análisis corresponde con el método posicional (para el caso de los cuadros de ubicación jerarquizada de empresas y bancos privados) y el método estimativo para la definición de grupos propietarios, a partir de criterios cualitativos basados

en el propio análisis y la información suministrada por informantes clave/

Está dividido en tres partes. En la primera se esboza la evolución de la situación económica del país, indicando los grupos que han asumido posiciones de privilegio en el marco del nuevo esquema de desarrollo basado en el aperturismo, la desregulación y la disminución del rol del Estado en la economía. En la segunda parte se analiza la evolución de los grupos que protagonizan la lucha político-partidaria y que se "han formado" en la cola por la competencia electoral. En la tercera parte y final, se explora la naturaleza general de los intercambios entre los mundos de la política y la empresa.

ELITISMO EMPRESARIAL: LA EXPERIENCIA DE LOS AÑOS OCHENTA

La aplicación en los años ochenta de una política dirigida hacia la liberalización económica y la disminución del tamaño del Estado, estuvo fuertemente asociada al fortalecimiento de la empresa privada. Al calor del enfrentamiento ideológico que a principios de los ochenta azuzaba a la población en un sentimiento antisandinista, lemas como "la empresa privada produce libertad" se convirtieron en la insignia de moda.

Pero no todas las empresas serían favorecidas con el modelo. La libertad, en este caso de mercado, propiciaba también la desaparición de ciertas empresas que no eran suficientemente competitivas, produciéndose así una paradoja en el pensa-

- 1. El método posicional se refiere a la ubicación de los grupos elitistas, en este caso de sectores de poder económico, en parámetros uniformes jerarquizados. El método estimativo, como su nombre lo señala, procede de la estimación del poder real de los grupos familiares o empresariales, estimación que es el resultado de la observación directa, o de la interpretación de miembros del grupo (empresarial o político) o de observadores constituidos en informantes clave.**

miento económico dominante: la empresa privada produce libertad, pero en el proceso la libertad liquida a la empresa privada.

Quizá prevenidos de las implicaciones de un mercantilismo a ultranza, los grupos empresariales más dinámicos fueron estableciendo condiciones para disfrutar de subsidios estatales y donaciones internacionales que hicieran menos riesgoso el viaje "hacia el mercado". El fuerte subsidio derivado de la cooperación económica de los Estados Unidos propició el establecimiento de una compleja red de intereses que incluía al menos tres aspectos: a. La promoción de actividades productivas no tradicionales a partir de asistencia técnica y de la influencia política en las esferas gubernamentales, para propiciar la reforma estructural de la economía, b. El uso de la condicionalidad y la asignación de líneas de crédito para inducir una apertura del sistema financiero, antes casi completamente dominado por los bancos estatales, a fin de permitir el florecimiento de un sistema bancario privado y c. El beneficio directo en la forma de compra de tierras y otros negocios requeridos por las actividades de la misión de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (**AID**) en el país.[^]

Una parte importante de los beneficios del nuevo esquema de política económica fue a parar directamente a las manos de las transnacionales, beneficiadas con incentivos fiscales y otros subsidios diseñados por el Estado para estimular la transformación productiva.[^]

Mientras alrededor de las actividades y proyectos de la **AID** empezaba a circular un reducido grupo de empresarios locales, tanto de servicios comerciales y financieros como de la industria y el sector agropecuario, la estrategia incluía también la formación de espacios de refresco para líderes políticos que

2. Véase sobre estos temas, Sojo 1991 y 1992.

3. En el bienio 88-89 los Certificados de Abono Tributario, el más costoso de los incentivos desarrollados para el estímulo de las exportaciones no tradicionales, estaban destinados en el 56.2% a empresas de capital mixto (85% extranjero en promedio) y extranjero. Cfr. Franco y Sojo, 1992.

después ocuparan los cargos públicos. Varios ministros de Estado fueron, antes y después de su gestión administrativa, funcionarios en las instancias privadas creadas al amparo de los recursos de la ayuda financiera norteamericana. La estrategia incluía profesionales de los dos partidos políticos, contribuyendo de este modo a la gestación de un pensamiento bipartidario en torno a la orientación de las reformas económicas y el rol de la empresa privada.

LOS CAMBIOS DESPUÉS DEL AJUSTE

Las reformas impulsadas por la **AID**, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han sido punto de partida para el lanzamiento de un modelo de crecimiento económico cuyo dinamismo se ha concentrado en las actividades terciarias (comercio y finanzas), a diferencia del modelo anterior basado en la industria substitutiva y la actividad agropecuaria. Como se observa en el gráfico 1 (anexo), la evolución de la estructura de la producción ha mostrado una tendencia al debilitamiento de los sectores primario y secundario, en beneficio de los servicios. Este proceso responde claramente a las transformaciones neoLiberales impulsadas desde principios de la década de los ochenta, que han significado un franco desestímulo de las actividades económicas cuya rentabilidad es más vulnerable. Como se ve en el gráfico 2 en el anexo, la contrapartida de la transformación gradual de la composición de la producción, es la paulatina pero sostenida orientación de los recursos del crédito hacia actividades "menos riesgosas", como el comercio y otros servicios.

Hasta la fecha tales cambios han significado dos cosas cuando menos: una tendencia a minimizar la influencia social de los productores agrícolas tradicionales, menor en el caso de los exportadores (café y banano fundamentalmente) y mayor en los casos de abastecedores del mercado interno (notoriamen-

te granos básicos). Además, un proceso de intersectorialidad que ha implicado la inserción de grupos productivos en actividades de servicios y la ampliación del espectro de acción de los comerciantes hacia las actividades financieras. El principal resultado de este proceso es la evidente sectorialización de la actividad bancada. Prácticamente cada grupo económico poderoso dispone de su propio banco."*

GRUPOS DE PODER ECONÓMICO

Aunque es probable que existan fortunas desconocidas y una buena parte del beneficio de la promoción de exportaciones y la apertura comercial ha quedado en manos de empresas extranjeras, pueden identificarse unos pocos grupos empresario-familiares cuyo dinamismo, en los años del ajuste, ha sido extraordinario.^

El apellido *Uribe* se asocia a la cadena de supermercados más grande del país, con una ampliación de actividades que lo coloca como propietario de los centros comerciales más dinámicos. Una de las empresas del grupo, dueña de los terrenos en los que se instala una de las dos cadenas de supermercados que poseen, aparece en la posición número 29 del "ranking" de las empresas inscritas en la Comisión Nacional de Valores (**CNV**)

- 4. Algunos consideran que el control de una fracción del mercado financiero es condición para que un grupo económico se convierta en un grupo "de poder" económico. (Campodónico, Castillo y Quispe, 1993:113)**
- 5. La siguiente enumeración responde al método estimativo, en tanto se origina en conversaciones con personas integradas al medio empresarial y no en evidencia empírica dura. La idea es contrastar esta observación con otros datos cuantitativos y jerarquizados que se presentan posteriormente.**
- 6. Todas las informaciones del "ranking" de empresas, se refieren al activo total al 30 de setiembre de 1994. Los datos son tomados de *Actualidad Económica*. IX (11):48-49. Diciembre**

La Corporación posee también acciones en el Banco del Comercio, que como se verá es un centro de encuentro de intereses poderosos en el comercio, bajo la tutela del grupo *Quirós-Ramos de Anaya*. Este banco ocupaba al 31 de diciembre de 1994, el puesto número 6 en el "ranking" de bancos privados, según volumen de activos.⁷

Otro grupo empresarial de importancia es el de la familia *Aizenman*, dueña de un consorcio que incluye importaciones y representaciones como Nissan, Mitsubishi y Mazda en automotores, y Burger King y Avis Rent-a-Car en servicios. Una de sus empresas, la Agencia Datsun, distribuidora de vehículos Nissan, ocupa la posición 15 de la lista de la Comisión Nacional de Valores. Posee además el Banco Mercantil de Costa Rica, ubicado en la posición 8 del "ranking" de bancos privados.

Otros dos grupos empresario-familiares se han desarrollado al amparo de la importación de vehículos. Se trata de la Corporación Lac/in^r y Sáenz y de Purdy Motor, importadora de la marca Toyota que abastece cerca de una tercera parte del mercado de vehículos livianos, propiedad de la familia *Quirós-Ramos de Anaya*. Según el listado de la **CNV**, la Corporación Lachner y Sáenz ocupa el puesto No. 2 de la lista por volumen de activo. La familia Quirós, como se dijo, controla el Banco del Comercio.

En el sector de las comunicaciones el "grupo La Nación" (*Jiménez Barbón* y otros) posee una corporación periodística con dos diarios, un semanario especializado en finanzas y al menos tres revistas semanales. Este mismo grupo es propietario de la Cervecería Costa Rica, hasta hace poco tiempo un poderoso monopolio cuya razón comercial "Florida Ice and Farm" ocupa el puesto número 1 en el "ranking" de empresas inscritas en la **CNV** por volumen de activos. Posee además intereses en el Banco Banex, el tercero en la lista de bancos privados por volumen de activos.

1994. Cfr. Cuadro No.2 *infra*.

7. El "ranking" de banco» privados procede de *Actualidad Económica*, IX(16):48, 1995. Cfr. Cuadro No.1, *infra*.

En el sector financiero se empieza a notar la importancia de inversionistas centroamericanos que ampliaron sus operaciones en Costa Rica, durante la década de los ochenta. El caso más importante es el de la familia *Pellas* de Nicaragua, administradora de tarjetas de crédito y propietaria principal del Banco de San José. Este banco se situó en la posición No. 1 del "**ranking**" de entidades financieras privadas, al 31 de diciembre de 1994.

La comunidad judía es poseedora de una fuerte presencia económica y de una creciente participación en la política. En el sector bancario, además del Banco Mercantil de Costa Rica de la familia Aizenman, son propiedad exclusiva de empresarios judíos el Banco Interfin, segundo banco privado más grande del país y el Banco Metropolitano, en la posición duodécima. El Banco Exterior, ubicado en la casilla 20, también muestra entre sus principales asociados a miembros de la comunidad hebrea.*

Este es el primer anillo de la riqueza: conformado por grupos de poder económico básicamente concentrados en actividades comerciales, con la excepción de la industria cervecera y con intereses amplios en el campo de las finanzas y las comunicaciones. Un segundo anillo, más extenso, está formado por los grupos productivos vinculados a la industria y las actividades agropecuarias, en especial de exportación tradicional, algunos de ellos de rancio abolengo en la historia de la oligarquía cafetalera de los orígenes de la república.^ Hay además un

8. **La creciente participación política de los judíos ha suscitado interés tanto por sus expectativas políticas como por su expansión económica. Un número de la revista *Rumbo* (propiedad del "grupo La Nación") sobre la influencia creciente de la reducida y cerrada comunidad judía en los asuntos de la vida nacional, fue recibido con desagrado por esa comunidad que ejerció presión para obtener, por parte del Gobierno, (cuya vicepresidenta es judía) un Decreto Ejecutivo condenando toda información que pudiera conducir al antisemitismo.**
9. **En un artículo reciente Hess y Li Kam (1994) insisten, aunque no aportan evidencia suficiente, en que la expansión de las actividades financieras está estrechamente asociada a las actividades del grupo cafetalero "en procura de recuperar el**

tercer anillo. Se trata de noveles fortunas de origen incierto que en ocasiones son el resultado de una amplia diversidad de negocios ilícitos. Estos "nuevos ricos", algunos extranjeros, han ganado influencia en los partidos políticos que se han beneficiado de donaciones importantes, cuyo origen no es adecuadamente indagado.^" Uno de los indicadores de la expansión de este sector es la espiral especulativa de bienes raíces, que ha colocado el valor de las propiedades en niveles propios de los países industrializados.

Con el fin de ofrecer una visión general de la composición del poder económico en Costa Rica hemos construido una matriz basada en los "rankings" de empresas en la Bolsa de Valores y de Bancos privados. Los cuadros que la componen son sólo una aproximación a la composición social del poder económico, en tanto no están representados todos los sectores y no necesariamente están colocados en orden respecto de su magnitud real, más allá del mercado bursátil. Conviene en conse-

poder de decisión que ejercían en la década de los años cuarenta". Nuestra hipótesis, por el contrario, es que la tendencia estructural y la composición de los principales núcleos de poder económico, señala una reorientación de la posición dominante desde los grupos productivos tradicionales (agropecuarios e industriales) hacia el sector de servicios (comerciantes principalmente). Ello, por supuesto, no niega la influencia, siempre significativa, de la clase cafetalera.

10. Un caso interesante es el de Ricardo Alem. Durante los ochenta el apellido Alem se popularizó por la proliferación de empresas de su propiedad. Conocido por su militancia en Liberación Nacional, Ricardo Alem llegó a fungir como representante de Costa Rica (designado por el Gobierno de Osear Arias) ante el Banco Centroamericano de Integración Económica. Fue detenido en conexión con el decomiso de 3 cuartos de millón de dólares, presumiblemente parte de una operación de lavado de divisas originadas en el narcotráfico. Tras cuestionados procedimientos judiciales, en el cuarto juicio por la causa, realizado varios años después del hecho, se le condenó a 12 años de prisión. Pero tal condena vino un día después que Alem fuera detenido en Miami, Florida, acusado de tráfico de cocaína. Hoy día, guardando prisión en Miami, espera un juicio por tráfico internacional de drogas, delito cuya condena máxima es de por vida.

cuencia hacer las siguientes aclaraciones: Se considera que la presencia de al menos una de las empresas de los grupos familiares más dinámicos que hemos mencionado, señala que el listado es un buen punto de partida para iniciar una identificación de los grupos familiares que se sitúan en posiciones de poder económico en el país (por ejemplo Inmobiliaria Enur, que aparece en el listado, es una de las empresas de la Corporación Más por Menos, propiedad de la familia Uribe). La otra es que de acuerdo con la definición previa de grupo de poder económico, basado en el control de actividades financieras, se pueden establecer líneas de contacto entre los grupos más dinámicos, vinculados a actividades terciarias, con sectores de poder económico más tradicionales, asociados a lo que en la matriz se denomina **GFA** (grupos familiares asociados). Completamos los cuadros con una lista de los grupos familiares cuyo poder económico no se expresa, ni siquiera indirectamente en la matriz inicial y que han sido incluidos por referencia al método estimativo.

Al observar la composición del sector financiero privado (cuadro 1) cerca del 40% de los activos totales, en manos de los 21 bancos privados a diciembre de 1994, corresponden a 3 de ellos. El más grande, controlado por grupos financieros extranjeros, el siguiente por sectores comerciales de la comunidad judía y el tercero por una combinación de agroindustriales e industriales. Los bancos del sector estrictamente agrícola ocupan las posiciones 4 y 7 de la lista (este último de grupos tradicionales cafetaleros). Lo anterior deja en evidencia que existe una atracción por la asociación sectorial para el desarrollo de actividades financieras, especialmente en el caso de los productores de caña, banano y café (los bancos 4 y 7 que suman el 13.7% de los activos totales), aunque ello no evita que puedan tener intereses en otras entidades. Se observa que buena parte de los bancos privados son propiedad de grupos que se dedican a actividades terciarias (los ubicados en los rangos 2, 6, 8, 10, 11, 12 y 15) y concentran el 39.6% de los activos declarados por los bancos privados. Finalmente los bancos ubicados en los

Cuadro 1

**COSTA RICA: JERARQUÍA DE INSTITUCIONES BANCARIAS PRIVADAS
SEGÚN VOLUMEN DE ACTIVOS'**

Nombre	Volumen de activos	% Activo total	Rango	G.F.P.2
B. de San José	118.0	14.8	1	Pellas (Nrc), Gurdíán. Alonso, Crespo, Durman, Sancho, Aspinall, Kader.
B. Interfin	107.8	13.5	2	Liberman, Luckowiecky. Reifer
B. Banex	87.1	10.9	3	Beck, Jiménez Borbón, Rodríguez Echeverría, Yankelewitz, Montealegre, Sánchez Méndez, Rojas, González González, Kissling
B. Continental	59.9	7.5	4	Cañeros y bananeros
BICSA	55.8	7.0	5	Bancos del Estado
B. del Comercio	52.6	6.6	6	Quirós, Uribe Montealegre, González Fonseca, Tanzi, Corvetti
B. BFA	49.8	6.2	7	Rohrmoser, Peters, Pacheco, Orlich, Uribe Sáenz, Montealegre
B. Mercantil	38.5	4.8	8	Aizemann
B. Federado	35.0	4.4	9	Cooperativas
B. Lyon	32.8	4.1	10	Vallarino

Sigue...

...viene

Nombre	Volumen de activos	% Activo total	Rango	G.F.P.2
B. BCT	29.4	3.7	11	Baruch
B. Metropolitano	29.4	3.7	12	Weisleder, Meltzer, Formal, Mainemer, Blau, Lang
B. Fincomer	25.9	3.2	13	Sanyo Oil (Japoneses)
B. de COFISA	17.7	2.2	14	Zurcher, Urbina, Jiménez Echeverría
B. FINADESA	17.4	2.2	15	Pujol
B. Cooperativo	14.0	1.8	16	Cooperativas
B. Panamericano	7.5	0.9	17	
Citibank	6.6	0.8	18	Ext. (USA)
B. Solidarista	5.8	0.7	19	Asociaciones Solidaristas
B. Exterior	4.9	0.6	20	Tennenbaum, Daremblum
Bancrecen	1.8	0.2	21	Ext. (MEX)
Total de activos	797.6	100.0		

1 Volumen de activos al 31-12-1994, en millones de dólares al tipo de cambio de 165.63 colones por dólar.

2 G.F.P.= Grupo familiar propietario. Para la identificación de los principales grupos familiares se recurrió al cruce de fuentes diversas, entre ellas: informantes clave, la "Nómina general de accionistas de Bancos privados y cooperativos" del Banco Central de Costa Rica, el diario *La Nación* del 30 de junio de 1984, Hess y Li Kam (1994) y la Guía Bancaria Costarricense 1994.

Fuente: Elaboración propia y CNV y Entidades Financieras, tomado de *Actualidad Económica* No. 16, Vol IX 1995.

rangos 2, 8, 11, 12 y 20 corresponden a grupos judíos y acumulan el 26.3% del total de los activos de la banca privada.

En el sector productivo la jerarquía de empresas inscritas en la Bolsa de Valores puede ser indicativa de la composición de los principales grupos económicos del país (Cfr. Cuadro 2). Es seguro que no están todos los que son, pero también hay certeza de que sí se encuentran los sectores de mayor influencia, dinamismo y crecimiento.

En los grupos económicos que no aparecen asociados a las empresas inscritas en la Bolsa o las entidades bancarias destacan el Grupo Esquivol (acrónimo de los apellidos *Esquivel VoUo*), con una fuerte concentración de propiedades cafetaleras; la familia *Sánchez*, poseedora de intereses agroindustriales en gran escala y el apellido *Lesko*, propietario de enormes empresas industriales como la Firestone y la Embotelladora Tica (embotellador de Coca Cola). ^

Examinando en síntesis los cuadros precedentes pueden hacerse tres observaciones generales. La primera es una clara predominancia de la relación comercio-capital financiero en la conformación de los principales grupos económicos. La segunda, consecuencia de la anterior, es la evidencia de un peso relativamente menor de la relación sectores productivos-capital financiero en la conformación de los grupos de poder económico. Finalmente se observa una fuerte asociación financiero-sectorial, la cual, proponemos, está asociada a la necesidad de los grupos no estratégicos dentro del nuevo esquema de desarrollo económico (productores agrícolas particularmente) de mantener asegurada la disposición de recursos financieros. Estos últimos no siempre están seguros en los demás bancos privados o en los bancos estatales, pues en ambos sistemas ocurre una reducción del financiamiento a las actividades agropecuarias. En esta dirección conviene enfatizar que se trata entonces de un movimiento defensivo, cualitativamente

11. Al encontrarse en proceso de publicación este texto se conoció la venta de Embotelladora Tica a una empresa norteamericana por \$75 millones. También se anunció la venta del Banco Mercantil al Scotia Bank de Canadá.

Cuadro 2

**COSTA RICA: JERARQUÍA DE EMPRESAS, GRUPOS FAMILIARES
PROPIETARIOS Y BANCOS PRIVADOS**

Empresa	Rango/	Clave	G.P.F.	Bancos G.F.A.
Florida Ice and Farm	1	I	Jiménez Borbón, Solera Steinvorth, Mendiola, Garnier	BANEX
Lachner y Saénz s A	2	C	Lachner	
Corporación Matra S,A	3	C	Gómez (NIC) González Alvarado	
Scott Paper Company de c R	4	I	Ext. y H.Pérez	
Industria Nacional de Cemento S.A	5	I	Ext. y Urbina, Madrigal Nieto	Banco de Cofisa
Corporación Pipasa	6	AP	Chávez	
CEMPASA	7	I	Cooperativas	
Corporación Los Periféricos OSA S.A	8	C	Saborlo	
La Nación s A.	9	S	Jiménez Borbón, Solera, Mendiola	BANEX
Durman Esquivel s A	10	I	Durman	Banco de San José
Corporación CEFA S.A.	11	C	N. Garnier	

Sigue..

...viene

Empresa	Rango/	Clave	G.P.F.	Bancos G.F.A.
Conducen S.A	12	I	Ext.	
Atlas Eléctrica S.A.	13	I	Beck. Aspinall	BANEX
Coopemontecillos R.L	14	AP	Ganaderos	
Agencia Datsun S.A	15	C	Aizenman	Banco Mercantil
Textiles Industriales de C.A. S.A	16	I	Ext.	
Productos de Concreto S.A	17	I	Ext. y Sauter, Steinvorth. Araya	BANEX
GORMAR S.A	18	S	Rossi, Fischel, Crespo.	BANEX Banco
			Grupo Florida Ice and Farm	del Comercio
Coovivienda	19	S	Cooperativa	
Viviendacoop R L	20	S	Cooperativa	
COOPESA	21	I	Cooperativa	
Empacadora Costarricense de Carne S.A	22	AI	Batalla	
Plásticos para la Construcción s A	23	I	Ext. y Sauter, Steinvorth. Araya	BANEX
Cía. Costarricense del Café S.A	24	AP	Grupo BFA	Banco BFA
Peters s A	25	AP	Peters	Banco BFA

Sigue.,

...viene

Empresa	Rango'	Clave	G.P.F.	Bancos G.F.A.
Tienda La Gloria s A	26	C	Crespo	Banco del Comercio
Melones de Costa Rica s A	27	AP	Ext. y Gonzáles Alvarado	
Capris S.A	28	C	Solera. Ossembach	BANEX
Inmobiliaria Enur	29	C	Uribe	Banco del Comercio
Siemens S.A	30	I	Ext.	
Hotelera Santa Marta S.A	31	S	Monge	
Cinta Azul s A	32	I	Batalla	
Francisco Llobet e Hijos Ltda.	33	C	Llobet	
Glysa S.A	34	C	Crespo	Banco del Comercio
Almacenes Bancarios Unidos S.A	35	S	Grupo BFA -Bco. del Comercio	BFA-B del Comercio
Inmobiliaria Los Periféricos S.A	36	C	Saborio	
Quebradores Cerro Minas	37	M		
Haciendas Ganaderas	38	AP		
Costarricenses S.A				

Sigue...

...viene

Empresa	Rango/	Clave	G.P.F.	Bancos	G.F.A.
Plantas Madres de Flores S.A.	39	AP			
Manga Rica S.A.	40	AP	Lachner		

G.F.P.= Grupo familiar propietario.

G.F.A. = Grupos familiares asociados, vía sector financiero. Ver cuadro No.1.

Nota: La lista de empresas y de bancos ha sido publicada por *Actualidad Económica*. No. 11, Volumen IX, Diciembre 30 1994. La lista de los grupos familiares propietarios se realizó sobre la base de entrevistas a informantes clave. Se refiere a los dueños que "controlan" las compañías y no a una enumeración de la nómina de accionistas.

Rango: Se refiere a la ubicación por volumen del activo total al 30 de setiembre de 1994.

Claves: Rama de actividad económica: AP (Agropecuaria), AI (Agroindustrial), C (Comercio), I (Industria), S (Servicios) y M (Minas y canteras).

te diferente del movimiento más agresivo y dinámico que precipita la alianza comercial-financiera.

LA CLASE POLÍTICA

El cambio operado en la economía ha ocurrido simultáneamente con ajustes en el sistema político. En los ochenta, a partir de la consolidación unitaria de la oposición a Liberación Nacional se instaló un régimen bipartidario presidencialista que subordina a la elección cuatrienal de presidente todas las demás decisiones electorales.

El fortalecimiento de los partidos tradicionales ocurre en medio de la crisis del sistema de representación. La elección pareciera responder al movimiento inercial de una población habituada a la participación en comicios, pero muy crítica respecto del comportamiento de los políticos. La alta insatisfacción con los políticos puede expresarse en la evidencia de altísima rotación en el poder que acusa la presencia de una suerte devoto-castigo.

Aunque con altísima rotación y límites a la reelección (imposible para presidentes y no consecutiva para legisladores) el sistema ha inducido la profesionalización de la actividad política. Los funcionarios, a menudo con formación académica de abogados, se mantienen en una transferencia permanente entre puestos legislativos y posiciones ejecutivas. En muchos casos se trata de personas sin empresa conocida quienes, ocupando posiciones públicas a lo largo de muchos años, han amasado considerables fortunas. En otros casos se trata de

12. Schmitter y Karl, 1993, señalan que en la actualidad la mayoría de los "representantes" son "...políticos profesionales que orientan su carrera alrededor de la intención de alcanzar puestos políticos clave". Los políticos profesionales actúan en consecuencia en referencia a su propia racionalidad (ser electos y mantenerse en el poder) y no, necesariamente, a la de los sectores que representan.

empresarios ausentistas cuya actividad principal es la política. En una proporción menor se encuentran en las cúpulas de los gobiernos o los partidos políticos dominantes individuos que son representantes de sus respectivos gremios: en la Administración Figueres el Ministro de Turismo es un reconocido miembro del sector hotelero; una situación semejante se presentó en el gobierno de Calderón Fournier con el Ministro de Agricultura que antes se había destacado como presidente de la Cámara Nacional de Agricultura.

Analizando la composición social de los ministros del gabinete inicial de la Administración Figueres Olsen, puede observarse una limitada presencia de representantes directos de grupos económicos. De un total de 27 posiciones de gabinete, solamente cinco corresponden a miembros de la comunidad empresarial (cerca de una quinta parte). En 18 (>osiciones de segunda magnitud (presidentes de instituciones autónomas) no aparece ningún empresario. Al comparar con la Administración del Partido Unidad Socialcristiana, se observa una presencia ligeramente superior de empresarios en posiciones de gabinete. De un total de 20 nombramientos en gabinete 6 recayeron en conocidos empresarios (una tercera parte). En este caso de 15 nombramientos en instituciones autónomas ninguno fue asignado a empresarios. En ambos gobiernos las carteras de Obras Públicas y Transportes, Comercio Exterior y Turismo fueron asignadas a empresarios.^*

13. Aunque en términos de la composición de bases sociales y cuadros no puede afirmarse que el PUSC es un partido más elitista que el PLN, porque ambos se estructuran como partidos de masas, una mayor presencia de empresarios en la composición de sus gabinetes podría indicar que sus gobiernos si lo son. No obstante, en la orientación general de las políticas económicas y sociales, tales diferencias se reflejan como poco significativas.

14. En el caso del Poder Legislativo, por lo menos en las últimas dos legislaturas (1990-1994 y 1994-1998), si bien es más difícil de identificar la adscripción social de los diputados, pues algunos de extracción rural pueden representar sectores de capital local, es evidente la escasa presencia de líderes empresariales o de empresarios reconocidos nacionalmente.

Como se ve la presencia directa de empresarios en el ejercicio gubernamental no parece distinguir fuertemente los gobiernos recientes de Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiana/ ^ La alterabilidad es posible porque en ninguno de los dos partidos los intereses empresariales están desprotegidos. Es sabido, aunque se desconoce la magnitud de sus aportes, que los grupos más poderosos económicamente contribuyen con ambos partidos en los períodos electorales.

En suma aunque tradicionalmente el Partido Unidad Social Cristiana ha estado más vinculado a los grupos de mayor poder económico, ambos partidos han ejecutado un programa económico favorable al desarrollo de la empresa privada, han establecido mecanismos de diálogo y de representación directa de intereses empresariales en la conducción de las reformas económicas, y ambos han desarrollado programas sociales suficientemente extendidos para mantener niveles de estabilidad social y política. Les han cedido, además, algunas de las Carteras que atienden los sectores económicos más dinámicos: el caso del turismo convertido hoy en la principal actividad generadora de divisas. Quizá en el pasado era correcto afirmar que el partido de la Ougarquía era siempre contrario a Liberación

15. Hay que anotar que Rodolfo Jiménez Borbón un prominente empresario, actuando desde una posición de asesor no protagónica públicamente se convirtió para muchos en la eminencia gris de la Administración Calderón Fournier. El primer Vice-presidente de ese gobierno, Amoldo López Echandi ha sido abogado de los cafetaleros y nunca tuvo reservas para desempeñar su función en "defensa de la actividad cafetalera". Esto significa que aunque cuantitativamente no se distinguen mucho de los gabinetes liberacionistas, en el gobierno socialcristiano los empresarios ocuparon posiciones de mayor relevancia e influencia política.

16. Los grupos económicos pueden, naturalmente, avanzar intereses por medio de la acción gremial-corporativa, como ha ocurrido en Costa Rica en el marco de la aplicación de políticas de ajuste (Cfr. Franco y Sojo, 1992). No obstante, hay que recordar que en América Latina, y Costa Rica no es la excepción, los intercambios personales informales son a menudo utilizados como eficientes mecanismos para influenciar políticas de gobierno. Al respecto ver López (1992).

Nacional. En la actualidad el programa del empresariado dinámico estructura las acciones de gobierno de ambos partidos.

Los nombres de la política no son, en suma nombres de empresa. Ello puede estar asociado al hecho de que los cambios en la economía han producido el desplazamiento de la esfera de las decisiones, desde el Estado hasta el ámbito privado dominado por el mercado. Marcelo Cavarozzi (1994:144), considera este fenómeno como manifestación política del deterioro de la matriz Estado-céntrica hiperpoliticada:

La conducta social, incluida la que ocurre en la esfera de la "sociedad civil", estaba preferentemente orientada hacia el Estado. Por tal razón, el desgaste de la fórmula política de la matriz Estado-céntrica implica no solo el desplazamiento de la centralidad de lo político, sino también la desintegración de los patrones de conducta tradicional y la desarticulación de las identidades de los actores colectivos que han estructurado tal conducta en el pasado. (Trad. libre del autor).

Este proceso de despolitización es lento. La preocupación por la gestión directa de lo público está relacionada con la capacidad de los distintos sectores del empresariado, de enfrentarse a las condiciones del mercado. Cuando las circunstancias son favorables la acción colectiva es innecesaria. Pero cuando la política golpea intereses de ramas particulares, emerge con fuerza la defensa activa por medio de las organizaciones gremiales.

Los Uderazgos precedentes

Los neoliberales, con caídas recurrentes y continuas concesiones a los políticos, han dictado los términos sobre los cuales se han estructurado las reformas económicas de los últimos años. Han controlado el Banco Central y el Ministerio de

Hacienda en momentos clave de la política bipartidaria y han conducido las negociaciones con los organismos financieros multilaterales. Pero todavía no alcanzan la Presidencia de la República, el cual sigue siendo un puesto de vital importancia en un régimen presidencialista, fuertemente personalizado.

En los últimos quince años Costa Rica ha sido gobernada por cinco presidentes. Rodrigo Carazo Odio (1978-82) un carismático político discípulo de José Figueres, con formación de economista, condujo el país con estilo polémico en una época marcada por la guerra en Centroamérica y el estallido de la crisis de la deuda. Pese a conformar un gobierno heterogéneo con figuras progresistas y miembros de la más aristocrática oposición a Liberación Nacional, el de Carazo puede considerarse el último gobierno del modelo liberacionista de la segunda república. Después le sucedieron dos mandatarios liberacionistas quienes pese a ello iniciaron las reformas que pusieron fin al programa tradicional de su partido.

Luis Alberto Monge Álvarez, el último presidente de la vieja guardia liberacionista, profesional de la política formado en luchas sindicales, estableció los términos del acuerdo con Estados Unidos, los organismos multilaterales y la empresa privada para el lanzamiento del modelo neoexportador, liberalizado y aperturista. Tal labor fue continuada y profundizada en el campo de las privatizaciones durante la gestión del politólogo Osear Arias Sánchez, hijo de ricos agroexportadores, nunca hombre de empresa y siempre político, que centró la atención de su gobierno en los asuntos de la crisis centroamericana, dejando en manos de los tecnócratas la administración de los asuntos internos. De vuelta al gobierno la oposición a Liberación Nacional con Rafael Ángel Calderón Fournier, la esencia del moderno político profesional, no encontró más camino que la continuidad en materia de política macroeconómica. Lo mismo parece ocurrir con el presidente José María Figueres (1994-1998), joven heredero de las glorias de su padre cuyo programa económico, al menos hasta el primer año, no parece alejarse de las metas de equilibrio fiscal y crecimiento macroeconómico establecidas en el prontuario de los neoliberales.

Ninguno de estos presidentes ha sido neoliberal. Todos con la excepción del actual han sido políticos vinculados a las fuerzas centristas del espectro político nacional y han mantenido la actividad económica subordinada a la agenda política. Ciertamente en sus gobiernos se han impulsado y desarrollado reformas de corte neoliberal, pero en sus decisiones predomina el juicio político, antes que el tecnocrático, en un movimiento cíclico que les garantiza, al final de sus mandatos, altos grados de popularidad.

Miguel Ángel Rodríguez, candidato del **PUSC** derrotado por el **PLN** en las elecciones de febrero de 1994, es en este sentido atípico. Su doble condición de empresario y académico constituye en cierto modo su desventaja. Como empresario exitoso, los adversarios políticos no dudaron en asociar su éxito con manejos indebidos y trato explotador y discriminatorio para sus empleados. Como académico, su formación económica y su credo liberal le han servido para recibir ataques desde las tiendas liberacionistas, que lo acusan de querer llevar al país por los senderos mercantiles en donde impera la ley de la selva, acusación de la que hacen eco sus copartidarios que suponen que la ideología socialcristiana se basa más en la razón de la justicia social que en la de la competencia económica.

Los neoliberales no han logrado convertirse en políticos, pues naturalmente se sienten más cómodos en posiciones tecnocráticas. Pero desde ahí han avanzado notoriamente en el control transitorio, casi estacional, de las políticas gubernamentales. Al comenzar los gobiernos han informado a la población sobre el grave deterioro de las finanzas públicas y la necesidad correspondiente de un sacrificio colectivo en procura de superar la crisis. Convenciendo a los políticos de que la reforma económica es necesaria para garantizar la disposición de recursos para la distribución, han logrado avanzar reformas mercado-dirigidas tendientes a disminuir la inflación, mitigar el déficit fiscal y a favorecer con tipos de cambio flexible la actividad exportadora.

Avanzado el ciclo político y en las cercanías de los procesos electorales, los tecnócratas han debido entregar sus armas a los

políticos más interesados en el equilibrio y el crecimiento a corto plazo, que en la sostenibilidad duradera de las reformas mercantiles.

*Los nuevos políticos:
¿Nuevos tecnócratas?*

En los últimos gobiernos la evidencia del oneroso costo social de la crisis y las reformas económicas ha exigido modificaciones en las ofertas electorales. Aunque nunca se ha aceptado públicamente que las políticas de ajuste aumentan los índices de pobreza y contribuyen en general a la expansión de las brechas que separan a la población, las ofertas de campaña en los últimos procesos son un indicativo inequívoco de que el voto- castigo, de parte de los gmpos más afectados por las políticas económicas, es determinante en la elección de los gobiernos.

Esta situación jimto a la fuerte crisis ideológica que afecta a los partidos tradicionales y la desaparición de la izquierda partidaria y de sus opciones electorales, ha permitido la incorporación de gmpos de jóvenes intelectuales formados en la política de izquierda, que han sido los principales ideólogos de los programas de gobierno que se presentan al electorado. Emerge así una nueva clase de tecnócratas cuya función es la de diseñar medidas que posibiliten una reforma económica con legitimidad social. Su misión es, en cierto modo, continuar la tarea de los tecnócratas neoliberales, "llenándola" simultáneamente de "contenido social".

En la administración Arias estos sectores ocuparon cargos de segunda línea, pero ya en la Administración Calderón alcanzaron rango de Ministros. Durante la campaña electoral la presencia de estos gmpos al lado de las dos ofertas partidarias demostraba que ya no sólo se acercaban a Liberación Nacional (por su tradición socialdemócrata) sino también a la oposición Social Cristiana.

En los gobiernos de Arias y Calderón la presencia de estos sectores en la formulación de las propuestas de campaña no correspondió con la distribución de cargos en el gabinete; ciertas áreas clave de la política económica, en especial la fiscal y la monetaria, quedaban siempre en manos de los tecnócratas neoliberales.

La Administración Figueres inicia en este sentido una nueva etapa. La campaña electoral de Figueres fue manejada por intelectuales organizados en la oficina de consultoría denominada Apoyo para la Toma de Decisiones, más conocida por sus siglas **ATD**. Al triunfar en las elecciones este grupo conservó el control del anillo de influencia más cercano del presidente, cerrando el paso a otros liderazgos partidarios más tradicionales. En la composición del gabinete estos sectores ocuparon un mayor número de carteras y de mayor importancia que en los gobiernos anteriores, incluida entre ellas la segunda Vicepresidencia y los Ministerios de Hacienda, Planificación y Educación.

Los roces con los liderazgos tradicionales que mantenían carteras importantes como la Presidencia y el control del Banco Central junto a la coordinación "ad hoc" del equipo económico, no se resolvieron como en el pasado en favor de las posiciones neoliberales en lo económico y tradicionales en lo político, sino en favor del grupo emergente. Al finalizar el primer año de la Administración Figueres, **ATD** había logrado el control pleno de la política económica y social.

Este grupo representa tanto una nueva generación como una nueva élite. En el pasado bastaba con la trayectoria política de partido, el patrocinio de figuras de renombre o el poder económico para integrar gobiernos. Esta nueva generación, ciertamente con un patrocinio que les permitió el acceso, especialmente al Gobierno de Oscar Arias, no mostraba militancia duradera en el **PLN**. Muchos de ellos, por el contrario, iniciaron sus actividades políticas en agrupaciones de izquierda hoy desaparecidas. Todos disponen de títulos de posgrado en universidades extranjeras y sus actividades empresariales no son conocidas. Se trata de una nueva tecnocracia que afiló su

pluma contra los neoliberales y las políticas de ajuste estructural, aunque una vez en el gobierno ha debido pactar con los organismos multilaterales e impulsar medidas socialmente costosas, en procura de equilibrios financieros.

La diferencia con los tecnócratas neoliberales es que los nuevos tecnócratas tienen mayor poder político, dado que su racionalidad se acerca más a las aspiraciones de reelección de los grupos políticos. Pero se confunden con los neoliberales en sus condiciones tecnocráticas, mismas que les dificultan, a ambos, la concreción de sus planes en políticas efectivas. Comparten también el desprecio de los sectores sociales, populares y empresariales, que ven en sus iniciativas racionalidad y coherencia teórica, quizá, pero sobre todo, falta de tacto político.

LÍNEAS DE TENSIÓN: EMPRESA Y POLÍTICA

Permaneciendo como ámbitos de actividad diferenciados, en donde los políticos se profesionalizan y los empresarios tienen una participación marginal en la política, las líneas de comunicación entre empresa y Estado llevan alta tensión.

La principal conclusión que parece derivarse de lo anterior es que la democracia costarricense, fundada en la hegemonía dirigida por una élite agroexportadora relativamente extensa, ha cedido el lugar a una clase dominante vinculada en mayor medida a las actividades terciarias que a la producción. Los tiempos de la democracia cafetalera, puede hipotetizarse, han llegado a su final.

Los grupos económicos tradicionales no han desaparecido, por supuesto, pero ante la evidencia de un programa macroeconómico que no les favorece en primera instancia, han debido acercarse de manera más directa a la defensa de sus intereses por medio del ejercicio abierto del poder político. En la admi-

nistración Calderón Fournier, de los pocos empresarios en el gabinete, dos de ellos representaban productores agrícolas que no forman parte de las actividades económicas consideradas estratégicas en el nuevo esquema de crecimiento económico aperturista. Si se acepta que la presencia activa de los empresarios en la política es una manifestación de deterioro de la efectividad de sus instancias de mediación y de control corporativo de la política, un vicepresidente cafetalero y un ministro de agricultura vinculado al sector expresan una fuerte necesidad de defensa activa de sus intereses sectoriales. Esto significa que en el futuro no es previsible una mayor presencia de sectores económicos en el ejercicio directo del gobierno, a menos que se observe una orientación de la política que afecte severamente a los grupos que, hasta la fecha, han podido sortear los embates del ajuste estructural.

Las bases de sustentación del acuerdo político de la clase dominante, ya no parecen asentarse en la dinámica de la economía agrícola. Las implicaciones de un cambio de esta naturaleza en la conformación de los fundamentos sociales del régimen político costarricense serán de suma importancia y no es este el lugar para aventurar desenlaces. Baste por lo pronto con la provocación.

Los hechos de la política han mostrado también cambios sustantivos. La consolidación del bipartidismo ha traído consigo el fortalecimiento de las aspiraciones de las figuras que ostentan parentesco con líderes caudillistas. La herencia política es la principal carta de presentación de individuos cuya trayectoria en el manejo de asuntos públicos no es tema que suscite mayor atención. En la desesperada carrera por la victoria electoral, los partidos políticos han recurrido al expediente de la apelación al sentimiento favorable respecto de sus líderes pasados. La imagen es lo primero. Esta tendencia amenaza con agudizarse si prosperan las iniciativas legislativas para permitir la reelección. En una cultura política centrada en la reverencia de la personalidad y la memoria corta y selectiva (que olvida con facilidad especialmente lo malo de cada gobierno), una reforma de este tipo podría convertir la

disputa por la presidencia en el coto de caza de dos o tres familias.

Después de la imagen viene el contenido. El mejor indicador de que existe un fuerte costo social derivado de las políticas de ajuste, es el contenido de las promesas de mejoramiento futuro en campaña electoral. Para la construcción del discurso crítico, ambos partidos han utilizado una nueva "intelligentsia": una élite de profesionales, muchos de ellos entrenados en las ciencias sociales, que han convertido la crítica del ajuste en instrumento de avance hacia posiciones de Gobierno. Hasta el momento, sin embargo, es muy limitado el aporte que desde ahí se ha realizado para la construcción de una vía alternativa a la neoliberal para la vinculación al mercado mundial y el desarrollo equitativo. Este es un fenómeno reciente y su duración está muy ligada a la dinámica electoral: la fuerza política de los nuevos tecnócratas es inversamente proporcional a la cercanía con el proceso electoral.

Del efecto combinado del patrimonialismo político y la búsqueda de legitimación electoral emerge una profunda paradoja en la conformación actual del sistema político costarricense: mientras el sistema de representación descansa a falta de mejores soportes en las líneas de parentesco, la distribución de puestos públicos muestra una tendencia a la tecnocracia que está por definición basada en méritos y no relaciones familiares.^{^^}

Otros problemas afectan la relación poder político-poder económico en los años del ajuste en Costa Rica y su efecto en la legitimación del sistema político ante el conjunto de la sociedad. El uso de la influencia política para satisfacer necesidades empresariales parece ser una moneda de uso corriente en Costa Rica, respecto de la cual la legislación es muy permisiva. Casos recientes demuestran cómo el favorecimiento del grupo gobernante puede servir de estímulo a la formación de

17. Esta observación se la debo a Patricio Silva de la Universidad de Leiden, quien se tomó el trabajo de revisar una primera versión de este artículo.

negocios privados en caso de tener respaldo de los políticos de turno, o puede precipitar graves caídas en caso de no contar con el respaldo político.

Al iniciarse el Gobierno de José María Figueres, se dio a conocer la forma en que la gerencia del banco estatal más antiguo del país había realizado, durante el anterior gobierno, negocios de compra de títulos de deuda venezolana e irregularidades en la concesión de sobregiros que resultaron en una pérdida de alrededor de 200 millones de dólares. Los nuevos funcionarios continuaron escarbando y encontraron grandes pérdidas asociadas a la autorización de sobregiros a empresarios y amigos que no contaban con garantías suficientes. Al final, se dice, la decisión de cerrar el Banco fue sumamente costosa, mucho más que las pérdidas producidas por los malos negocios. La racionalidad del cierre, piensan algunos, es entonces política y no económica. Llevada a las instituciones del Estado, la racionalidad del mercado conlleva la desaparición de la gestión pública.

En otros casos los sectores económicos han debido ejercer su influencia política a grados extremos para garantizar su tasa de ganancia, tal y como ha ocurrido con los productores y comercializadores del café a raíz de la crisis de los precios en la primera mitad de la década de los noventa, o por los problemas de la comercialización del banano, actividad cuya expansión ha sido fuertemente estimulada por el gobierno. Los exportadores no tradicionales se han mantenido disfrutando de generosos incentivos fiscales pese al elevado costo financiero, a la inconformidad de la población y al disgusto de los organismos financieros multilaterales. La capacidad distributiva del Estado se ha enajenado de su función de avance de las condiciones sociales de los menos favorecidos, para convertirse progresivamente en complemento de la tasa de ganancia de las minorías económicamente satisfechas.

En el nombre del mercado, hay entre empresarios y Gobierno una fuerte interrelación. La política económica dominante deslegitima la intervención pública en general, pero estimula y fomenta la creación de toda clase de incentivos a la empresa

privada. La política se vuelve asunto privado, y los temas del gobierno se confunden con asuntos de empresa. Simultáneamente la racionalidad de la empresa privada invade las actividades estatales. Los servicios públicos demandan rentabilidad y las ganancias se destinan a la disminución del déficit fiscal, antes que a la inversión en actividades de bienestar social y fomento de la producción. Los jefes de las instituciones públicas, en la desesperada búsqueda de la ganancia, se olvidan de la función de la banca estatal y arriesgan el patrimonio de los bancos del Estado en actividades puramente especulativas. Los funcionarios de bajo rango simplemente demandan "compensación" por el cumplimiento de sus funciones. Los usuarios a menudo la ofrecen antes que sea insinuada. "Se paga por pecar y se peca por la paga".

El estímulo del Estado a las actividades empresariales, tanto a partir de sus acciones concretas como de su retiro de actividades específicas, ha propiciado el florecimiento de ciertas ramas empresariales. La producción crece, se exporta más, se generan divisas. La situación macroeconómica, con altibajos, es relativamente estable. Pero a cambio el Estado se ha deteriorado. Incapaz de ejercer una adecuada función distributiva a causa de la intolerancia empresarial a los impuestos, no le queda más salida que la compensación transitoria a las víctimas de la reforma. Incapacitado para invertir, ha debido conformarse con el mantenimiento a duras penas de aparatos educativos y de salud cuyos niveles se distancian progresivamente de los servicios privados. Escaso de recursos, el Estado ha probado ser incapaz de realizar quizá la única función que no le es cuestionada en el sistema capitalista: la seguridad pública.

Frente al Estado mercantilizado y ante una empresa que no requiere el ejercicio directo de la política, la tendencia es el avance progresivo, cada vez más intenso, hacia el Estado mínimo. Después de todo, muchos en las élites económicas y políticas están convencidos de que el mejor lugar para ventilar los asuntos de la vida pública no es el agora sino el mercado.

BIBLIOGRAFÍA

- Campodónico, H., Castillo Ochoa, M. y Quispe, A. 1993. *De poder a poder. Grupos de poder, gremios empresariales y política macroeconómica*. Lima, **DESCO**.
- Cavarozzi, M. 1994. "Politics: A Key for the Long Term in South América" en Smith, W.C.; Acuña, C.H. y Gamarra, E.A. (Eds.) *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. Miami, University of Miami, North South Center.
- Franco, E. y Sojo, C. 1992. *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste*. San José, **FLACSO**.
- Hess, R. y Li Kam, S.M. 1994. "Perfil de la nueva estrategia de desarrollo de Costa Rica" en *Revista de Ciencias Sociales*. 66:69-82. Diciembre.
- López, J.J. 1992. *Business Élites and Democracy in Latin America: Reflections on the May 1991 Kellogg Institute Conference*. Kellogg Institute, Working paper 185. December.
- Schmitter, P.C. y Karl, T.L. 1993. "What democracy is... an is not" en Diamond, L. y Plattner, M.F. (Eds.) *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Sojo, C. 1991. *La Utopía del Estado Mínimo. Influencia de AID en Costa Rica en los años ochenta*. Managua, **CEPAS-CRIES**.
- Sojo, C. 1992. *La Mano Visible del Mercado. La asistencia de Estados Unidos al sector privado costarricense en la década de los ochenta* Managua, **CEPAS-CRIES**.

ANEXO

Gráfico 1

**COSTA RICA: COMPOSICIÓN DEL PIB
POR RAMA DE ACTIVIDAD
-C corrientes-**

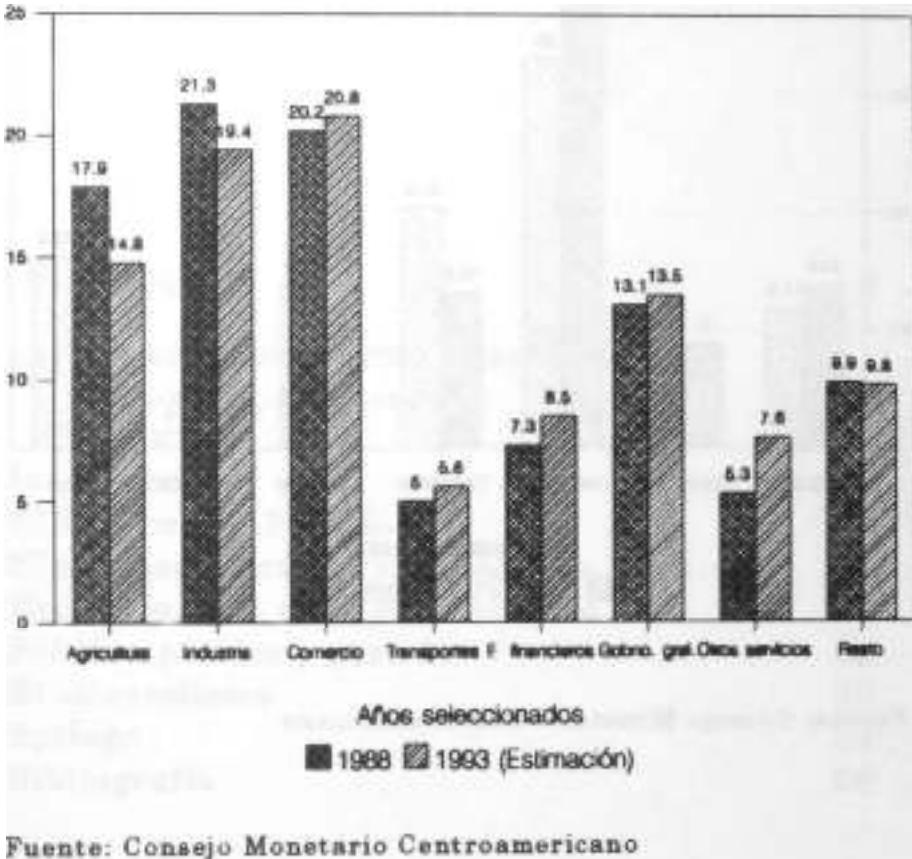
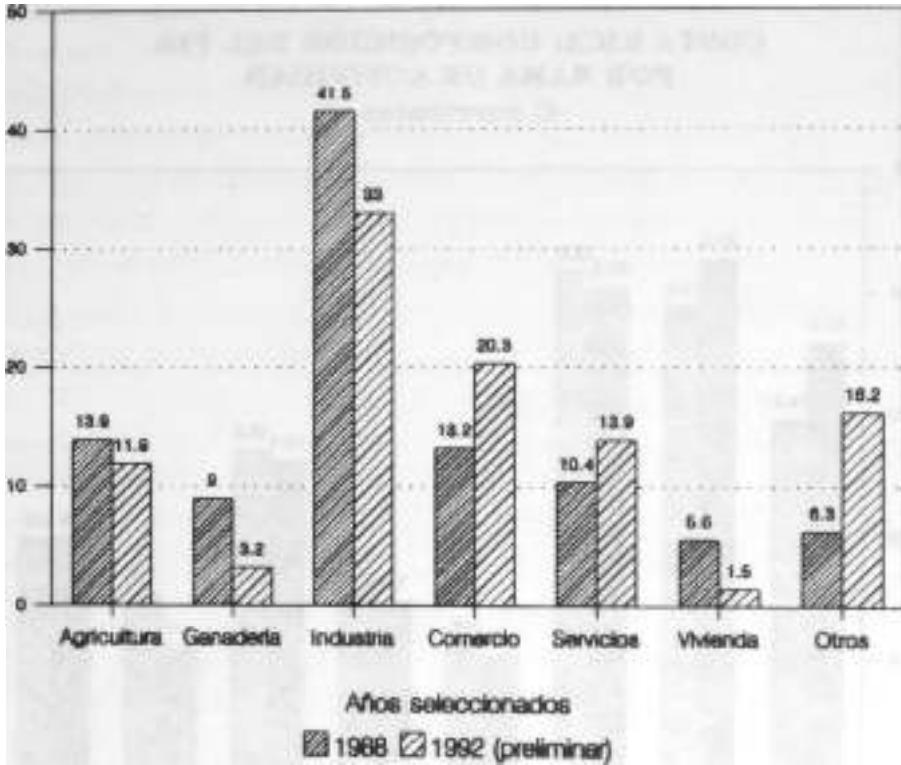


Gráfico 2

**COSTA RICA: CRÉDITO POR ACTIVIDADES
DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL
-Porcentajes-**



Fuente: Consejo Monetario Centroamericano

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
LAS RELACIONES PARTIDO GOBIERNO <i>Manuel Rojas Bolaños</i>	13
Introducción	13
El Sistema de Partidos	14
El sistema electoral y el Régimen Político	23
Reclutamiento de la clase política	28
Política pública y partido	35
El clientelismo	50
Epílogo	54
Bibliografía	56
EN EL NOMBRE DEL PADRE: PATRIMONIALISMO Y DEMOCRACIA EN COSTA RICA <i>Carlos Sojo</i>	59
Elitismo empresarial: la experiencia de los años ochenta	63
Los cambios después del ajuste	65

Grupos de poder económico	66
La clase política	78
Líneas de tensión: empresa y política	86
Bibliografía	91
Anexo	93
ÍNDICE	95

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de noviembre de 1995
en los Talleres Gráficos de
EDITORAMA, S.A.
Tel.: 255-0202 - Apdo. 2171-1002
San José, Costa Rica

FLACSO
Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales
- Programa Costa Rica -