

DEMOCRACIA Y REFORMA DEL ESTADO EN COSTA RICA: NECESIDAD Y OPCIONES DE CAMBIO

José Luis Vega Carballo

INTRODUCCIÓN

Este trabajo examina tres versiones de la democracia moderna a fin de establecer un marco conceptual que permita replantear la discusión acerca de los resultados –a veces poco democratizantes y alentadores– de los procesos de democratización en América Latina y otras partes del mundo. El interés primordial es enfocar, desde una nueva visión, los retos y problemas que afectan al caso costarricense, agobiado por una crisis de gobernabilidad que asume características propias, sin llegar a los niveles críticos que observamos en países como Venezuela, Perú, Ecuador o Colombia, pero que podría alcanzarlos si se convierte en crisis de legitimidad y no sólo de eficacia/eficiencia, como se explica en el presente trabajo.

Por ahora sólo se pretende extraer algunas conclusiones que den forma a una o varias propuestas capaces de reorientar los actuales esfuerzos por reformar el Estado, que no siempre toman una dirección democrática. La hipótesis principal del trabajo es que, si se reencuadra la visión actual sobre la problemática estatal costarricense según una concepción alternativa de la democracia como proceso constructivo de una nueva institucionalidad estatal, tal como se propone, entonces podrían gestarse quizás innovadoras vías y fórmulas de avance hacia un proceso más amplio y profundo que abarque tanto al Estado como a la sociedad civil, cambiando el nexo de aquél con la ciudadanía y revitalizando a ésta ofreciendo mayores y mejores opciones de participación a sus actores concretos, bajo modalidades novedosas y heterodoxas de desarrollo organizacional. En eso estribaría la transición de una democracia electoral de “baja intensidad” a una de mayor contenido, más participativa o de más “alta intensidad”, sin comprometer por ello la lucha por mayor democracia en una confrontación ideológica sobre problemas del modelo económico social de base.

Quedaría por verse si una transición así ameritaría una reforma integral de la Constitución Política, aunque es lo más probable, dado lo vetusto del actual ordenamiento jurídico-político nacional y las dificultades para aprobar reformas parciales, por lo demás con resultados que han sido muy frustrantes y han agudizado lo que Helio Jaguaribe llama una crisis de intransitabilidad, como se verá.

TRES MODELOS DE DEMOCRACIA: METÓDICO, ESTRUCTURAL Y REGIMENTAL

Cuando se habla de democracia se contemplan por lo general tres posiciones, según se adopten visiones formales o substantivas acerca de su naturaleza y significado.

Por una parte, aparece la noción de *democracia electoral*, propuesta como un método o sistema formal de normas y procedimientos que garantizan la pureza y eficiencia del sufragio en elecciones periódicas, libres, competitivas y transparentes, tal como lo añoraron los *Founding Fathers* de la democracia norteamericana. Pues Jefferson, Washington, Madison, Hamilton y Adams veían la democracia como una simple forma (o fórmula) de gobierno electo por una mayoría de individuos jurídicamente libres, iguales ante la ley, desvinculados de estructuras o autoridades sociales, sin ataduras a otros intereses que no fueran los puramente individuales de dignidad, valor personal y talento. Aunque podría haber otros principios implícitos que los influyeran –como los de Lincoln de “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, o los de la voluntad general o popular, igualdad, solidaridad o bien común–, se les tomaba sólo como mitos o ideas fuerza irrealizables. Por eso surgió de ese círculo un paradigma formalista o procedimental. En él, las instituciones políticas, leyes o normas electorales se consideran mecanismos neutros, cuya función era proteger la libertad, la expresión y representación ciudadanas, a fin de que desde el mercado político pudiera elegirse por regla de mayoría, a una autoridad gobernante y los electos (o los que se hacen elegir) pudieran rotarse periódicamente¹.

En este sentido liberal, aún vigente y muy común, la democracia equivale al concepto propuesto en 1942 por Joseph Schumpeter de “gobierno aprobado por el pueblo”, y nada más, sin alusión a otras finalidades, contenidos de valor últimos, intereses, ideales o ideologías, menos a proyectos transformadores de la realidad social o económica de una sociedad o Estado en aras de cualquier ideal (Schumpeter, 1968). Es decir, una democracia como simple método de elección y gobierno, como un medio vacío para que los ciudadanos elijan y deleguen poderes a líderes que los conduzcan con responsabilidad pública, pero en sí carente de cualquier relación con supuestos extrínsecos, con cualquier interés u objetivo trascendente (social, ideológico, cultural o religioso); un medio

sin vínculo a un orden estatal o social determinado, sin apego a otro fin que el de permitir llegar a decisiones políticas merced a una lucha competitiva por el voto de la población; un instrumento sin referencia a los conflictos de intereses reales provenientes de la realidad social, económica y política, ni a conceptos críticos como los de élite, oligarquía, clase dirigente, burocracia, dominación o manipulación. Lo único que se reconoce es que la democracia liberal puede moderar estos últimos principios promoviendo, indirectamente y solo como efecto quizás benigno, condiciones de pluralismo, representación, participación y aquiescencia ciudadana, regidas por el imperio de las leyes. Pero bien podría ser que las leyes y normas electorales, cuya única misión sea garantizar la pureza y extensión del sufragio popular, produzcan otros efectos no deseados, pero igualmente válidos, como podría ser el ascenso por la vía democrática de un dictador al poder (caso bien conocido el de Hitler), o de un dirigente violador de principios humanitarios o derechos consustanciales. Una democracia así, casi sin propósitos que promover, sin filosofía, por ello supraideológica, sería el equivalente en el mercado político a una “bolsa de valores”, que se circunscribe a expresar y registrar las preferencias de los agentes del mercado financiero y el balance final de las relaciones entre oferta y demanda. Por eso a este modelo de democracia se le llama “democracia de mercado”; y no es casual que sea la versión preferida de analistas liberales y neoconservadores, como Samuel Huntington o Francis Fukuyama, entre otros que anuncian el advenimiento de la “tercera revolución democrática” o el “fin de la historia y las ideologías” luego de la caída del muro de Berlín, y cuando confirman hallar en esa coyuntura la íntima conexión entre capitalismo, liberalismo y democracia, detectada décadas atrás por Schumpeter².

En otro extremo, se encuentra la concepción de la *democracia estructural* o substantiva, común en las filas del socialismo y la socialdemocracia, donde los mecanismos eleccionarios son algo más que “relojería política”, al ser colocados al servicio de un vasto movimiento transformador de las estructuras del poder, sea político, económico, social o cultural (o de todos ellos a la vez, al estilo jacobino), que se levanta como “proyecto histórico y político”. Los ciudadanos votan (o deben votar) para elegir a sus gobernantes, pero a la vez se supone que al hacerlo, quedan comprometidos con una misión trascendente: construir una sociedad más justa, virtuosa, satisfactoria o equitativa, quizás la utopía de una vida confortable y feliz. Es una democracia ampliada, misionera, militante, cargada de contenidos de valor, llena de postulados optimistas y humanitarios, comprometida con objetivos constructivos de cambio integral de la sociedad, empeñada en mejorar la satisfacción de las necesidades humanas y los niveles del bienestar social de todos los sectores sociales, en especial de los menos favorecidos. Se inscribe, por tanto, como parte de una lucha de contrarios a largo plazo, entre quienes se hallan a favor y en contra de las injusticias,

imperfecciones o asimetrías del poder y las estructuras institucionales de una sociedad determinada. No se trata de poner en juego sólo el poder formal de las élites o las clases gobernantes, sino que una vez instaurada la democracia electoral, lo que sigue es iniciar la tarea de transformar los poderes informales o fácticos de la sociedad civil en toda su extensión, incluyendo los infrapoderes que emanan de esa especie de subpolítica activa, más o menos organizada, que se mueve en las esferas que Michel Foucault denominó la “microfísica del poder”.

El régimen o conjunto de instituciones electorales, jurídicas o estatales explícitas en que se sustenta esta versión de democracia de “alta intensidad”, en el fondo no interesan tanto como hacer avanzar ese proyecto reconstructivo y promover las luchas a su favor. Lo puramente procedimental es visto hasta con cierto recelo o desprecio, como factor deseable pero subsidiario, a la par de los derechos individuales y civiles que lo amparan. Lo importante es lo de fondo, lo representado por la estrategia para construir un modelo de perfectibilidad, una sociedad y economía ideales donde sean alcanzables el bienestar personal y del mayor número, la igualdad y la emancipación. También donde se materialice un arco de valores considerados superiores a otros de tipo individualista que respaldan derechos personales, como los de libertad individual o comercio, propiedad o empresa. Por encima y casi en contraposición a ellos, se postulan en esta versión los de equidad, justicia, bienestar y solidaridad social, base de los modernos derechos económico, sociales y culturales, y últimamente de los ecológicos, de género y edad. Al ser estos derechos planteados por esta concepción como derechos claramente universales, vienen a dar sentido a una lucha por la unidad e igualdad básica del género humano por encima de cualquier diferencia sexual, racial, ideológica, religiosa, social, etcétera, y por ende, deben ser considerados como derechos inseparables de los otros derechos humanos, incluyendo las libertades individuales, con rango de derechos indivisibles e impostergables.

Quedaría aún una tercera acepción intermedia de la democracia, ubicada entre los dos extremos anteriores, y denominada para efectos de este estudio como modelo de *democracia regimental* o autonómica, al ser concebida como un proyecto de régimen político muy concreto, compuesto por un conjunto de instituciones creadas específica y conscientemente por ciudadanos independientes con apego a la ley. Se trataría del producto de las acciones históricas de individuos capaces de escoger el destino propio y de su sociedad, mediante opciones y posibilidades que les ofrece tal régimen. Sin este ingrediente, cualquier formación socioeconómica sería un producto alienado y alienante. La democracia requiere y presupone, entonces, en toda parte y lugar, de una activa participación de ciudadanos formalmente libres en los asuntos públicos y que ellos actúen en condiciones relativamente paritarias o equitativas dentro del largo proceso histórico, orientados a construir un Estado de Derecho, no importa los dis-

tintos tipos de sociedades o modos e producción por los que hayan atravesado. Lo decisivo es que estos individuos puedan actuar en el escenario de la política como verdaderos ciudadanos, al estilo greco occidental, es decir, con independencia frente a cualquier control heterónimo que maniate su libertad de expresión, movimiento u organización.

Esta democracia de régimen, es sólo posible como verdadero proyecto si está progresivamente dirigida a constituir una sociedad autónoma y una estaticidad particular, conformada por instituciones y sistemas culturales de significaciones abiertas, que serían los instrumentos de una autocreación que se renueva y perfecciona constantemente. El gran objetivo es que se instituya una verdadera *polis*, una sociedad abierta con su ágora configurada por sujetos capaces de pensar lo que actúan, con elevada conciencia crítica acerca de la tradición y enfrentados a los poderes que persiguen inmovilizar la historia y el desarrollo de la cultura, el imaginario social o la formación de una cultura política creativa. Pues, en palabras de Cornelius Castoriadis (1988a y 1988b), a quien se puede considerar propulsor de esta noción, “podemos definir la política como la actividad explícita y lúcida relativa a la instauración de instituciones deseables, y la democracia como el régimen de autoinstitución explícita y lúcida, en la medida de lo posible, de las instituciones que dependen de una actividad colectiva explícita”. Y agrega “esta autoinstitución es un movimiento que no se detiene, cuyo objetivo no es una ‘sociedad perfecta’(expresión carente de sentido), sino una sociedad tan libre y justa como sea posible. Es a este movimiento a lo que yo llamo el proyecto de una sociedad autónoma y que, de llegar a buen término, debe establecer una sociedad democrática” (Castoriadis, 1988a, 222).

Esta democracia, concebida como una gesta autonómica a cargo de ciudadanos libres sería, entonces, el producto de la autoinstitucionalización consciente y deliberada en la esfera de la sociedad civil, de una organización orientada a evitar el caos o la incertidumbre del mundo social y la existencia humana como tal. No se trata de una organización equivalente a una burocracia ciega y rígida, dentro de un Estado representativo que asume vida propia al construirse como jerarquía por encima o en contra de la ciudadanía, sino de una creación colectiva, participativa, autocentrada y autoconsciente, bajo una serie de principios también imaginados y legitimados de ese modo, generalmente afianzados por una legalidad de Estado. Se trataría de una construcción ciudadana, siempre inacabada y cuestionada, una formación precaria e imperfecta, reconstituible sólo por la gestión deliberada y deliberativa de individuos conscientes, portadores de derechos, de capacidades, y de una conciencia elevada acerca de sus aspiraciones y posibilidades. A partir de todo esto, es que Castoriadis ve posible y justificada la lucha por otros derechos o intereses, siempre dentro y no en contra (o a pesar) de la democracia, ni sacrificando libertades y derechos en aras del ideal de una sociedad perfecta o ideal, como a veces pareciera ser (o es) el

proyecto de quienes propugnan por la democracia social o estructural. El correspondiente sistema institucional se materializaría histórica y socialmente como régimen, pero –y esto es decisivo para diferenciar esta concepción de las de tipo procedimental y sustancial– sin obedecer a un simple accionar de individuos atomizados, ni a un conjunto de valores o derechos superiores de tipo económico o social. Lo importante en esta democracia es la participación de individuos autónomos en la formación de la ley. En otras palabras, es un régimen donde “puedo ser libre bajo la ley sólo si puedo decir que esta ley es mía –si he tenido la posibilidad efectiva de participar en su formación y establecimiento (aunque mis preferencias no hayan prevalecido)” (Castoriadis, 1998a, 224). Además, si actúo en un medio social favorable, sujeto a un aprendizaje colectivo que favorece la participación directa de una ciudadanía también legalmente constituida; es decir, “libertad bajo la ley –autonomía– significa participación en el establecimiento de la ley”. Y agrega allí mismo el autor: “es una tautología decir que esta participación sólo realiza la libertad si es igualmente posible para todos, pero no en la letra de la ley, sino en la realidad social” (225)

Tal es, en síntesis, este concepto de democracia como régimen de autonomía social que propone Castoriadis, y que no es reducible a un esquema formal o procedimental, ni es subsidiario a la lucha por otros contenidos de valor u objetivos de una sociedad ideal o perfecta. De frente a esta noción de origen reciente, la democracia procedimental es una realidad parcial y la democracia sustancial una aspiración irreal o que no es posible si no cuenta con un régimen democrático previo o coexistente. Ambas nociones así deben cuestionarse. Pues entrañan el peligro de que puedan abrir paso a distintas formas de autoritarismo o totalitarismo, burocrático o no, civil o policial y militar, al no presuponer el régimen de libertades y autonomías que requiere una sociedad efectivamente democrática ante todo lo demás, y esto incluye su estructura socioeconómica y su imaginario colectivo o cultura. Tampoco es requisito el que haya cualquier tipo de Estado, sino un Estado democrático, donde los individuos participen en la toma de decisiones más allá y más a fondo que en procesos electorales periódicos. Es decir, presupone una democratización del Estado en cuestión, por lo cual es un modelo crítico de democracia, que por tanto puede facilitar la elaboración de algunas ideas que interesan sobremanera en este estudio. Sin embargo, en este modelo autónómico Castoriadis no aclara cómo es posible este ejercicio de autoafirmación consciente de la ciudadanía libre hasta llegar a conformar una institucionalidad estatal concreta, la cual efectivamente obedezca a la finalidad que se le atribuye: la de ser un vehículo para construir un orden, sea por encima de burocracias cerradas y elitistas, o por debajo de otras estructuras formales e informales de poder que actúan a espaldas de las necesidades, aspiraciones, quejas y críticas de los ciudadanos, negándose a atenderlas, manipulándolas, desvirtuándolas y finalmente frustrándolas. Bajo tales condiciones es

lo lógico que no pueda avanzar el proyecto de la sociedad democrática, el Estado no lo permitiría ni representaría, ni podrían atenderse demandas en pro del bien común o la equidad, tal como lo propone el mismo Castoriadis.

BALANCE DE LOS TRES MODELOS: SU CARÁCTER INSTRUMENTAL

Para comenzar, debe notarse que en las tres versiones de la democracia aquí planteadas, hay puntos de coincidencia a lo largo de un continuo. Este va de la baja a la alta intensidad, de la democracia electoral a la sustantiva, del mercado de los votos a la defensa de un proyecto reformista o revolucionario, pasando por la noción, si se quiere intermedia (aunque como veremos insuficiente), de la democracia como régimen libertario garante de la más pura autonomía ciudadana. También se hallan puntos de fuerte antagonismo, como cuando los modelos de la democracia de mercado o de baja intensidad, son propagados o “vendidos” como antídotos para eliminar o atenuar el desarrollo de democracias sociales de alta intensidad, como se observa en campañas recientes de contrainsurgencia y de reconstrucción de algunos regímenes autoritarios en Centroamérica (Font Fábregas, 1998). O cuando se acusa a los modelos procedimentalistas o a aquellos cargados de valor y proyecto, de abrir paso a movimientos autoritarios de clausura, o de dejar sin consideración la necesidad de la autofundación consciente de las instituciones de gobierno.

A pesar de la importancia teórica y práctica que pudieran tener las anteriores reflexiones de cara al futuro de la democracia –y sobre todo de su futuro en Costa Rica–, el propósito aquí es enfatizar, para efectos de análisis, uno de los aspectos de mayor coincidencia entre esas concepciones o “tipos ideales” y, a partir de esa relativa convergencia, abordar el problema de fondo en este estudio: el presente y futuro de la democratización en Costa Rica y quizás en otros países cercanos, para sugerir al final una idea o hipótesis de interpretación y trabajo acerca de las opciones abiertas para el caso costarricense. Es decir, los dilemas que se presentaron arriba, consustanciales a la tricotomía entre democracias, serán el telón de fondo para la discusión que sigue. Pero, la intención es llevar esos dilemas a un plano distinto, donde quizás puedan superarse algunas de sus aparentes o reales contradicciones. La finalidad será contribuir a eliminar ciertas limitaciones, barreras o camisas de fuerza teóricas y prácticas que limitan las opciones. Debe adelantarse que en materia de democratización, y sobre todo de reforma del Estado, las tres concepciones revisadas –más la de tipo procedimental y sustancial que la regimental– presentan deficiencias teóricas y prácticas que dejan al margen de los esfuerzos de democratización, a importantes dimensiones de la vida política y social, tendencia que es reforzada por el abuso en los análisis contemporáneos de la dicotomía Estado–sociedad civil, como se verá seguidamente.

LA CONCEPCIÓN INSTRUMENTALISTA: LIMITANTE PARA EL AVANCE DE LA DEMOCRATIZACIÓN EN EL CASO COSTARRICENSE

En efecto, las concepciones examinadas comparten un *sesgo instrumentalista* al definir la democracia. En ellas, esta sirve – es un instrumento o medio para alcanzar objetivos supuestamente racionales y surtir efectos sistémicos hacia fuera de ella, respectivamente sobre la conducción del Estado o del gobierno (democracia procedimental), el tejido de la sociedad civil (democracia social) o la ciudadanía y su autonomía en la *polis* (democracia regimental). En todos estos casos o modelos, se pretende defender la democracia como mecanismo formal o como proceso sustantivo, cuya misión puede ser simplemente reflejar la situación del mercado de los votos, o bien hacer avanzar un proyecto de transformación estructural e institucional de la sociedad, o construir y fortalecer una ciudadanía autónoma para así evitar el caos del movimiento social o de la creación de imaginarios socioculturales.

La democracia vendría a ser algo parecido a un *sistema funcionalista*, o a un “puente” mediante el cual es posible lograr una gobernabilidad mínima o máxima, pero siempre desde un Estado que coordina y regula de cierto modo a la sociedad, a *su* sociedad, la que siempre lo postula sin entrar en más detalles acerca de la estructura real, jerárquica, dominante y dominadora, de ese Estado el cual puede incluir a otros agentes instrumentales, como los partidos, los grupos de presión o interés, y las asociaciones civiles. Nótese que en este paradigma instrumental, el Estado queda como si fuera una verdadera “mano invisible” que actúa, se siente, marca la ruta a la sociedad, la dirige, organiza y reprime, pero no se ve cómo es, cómo está vertebrado, con qué recursos cuenta, cómo los administra y asigna, mediante cuáles aparatos y sistemas, si están o no bajo control y vigilancia ciudadana, y con qué consecuencias. El Estado es un dato, un supuesto respecto del cual el discurso calla, dejándolo encubierto en las sombras. Pero eso sí, ese Estado viene a ser en todos los casos, el gran y exclusivo organizador y garante de una red sectorial de instituciones electorales, instaladas dentro de lo que Cavarozzi llama “la matriz Estadocéntrica”, cuyas fórmulas establecen la pauta de la politización en la sociedad y el alcance de los beneficios derivados, o de los impactos socioeconómicos y ambientales (Cavarozzi, 1994).

Es así como se piensa que la democracia, en casi cualquiera de sus formas favorece, más o menos, a la sociedad civil como un todo o a determinados sectores, mas lo hace operando como mecanismo institucional, normativo y jurídico anclado en el Estado, del cual es una subestructura, y no a la inversa, como un medio de la sociedad civil para penetrar, vigilar, modular y modelar –es decir, democratizar– al propio Estado como ente real y sustantivo, con todos sus

aparatos y poderes e infrapoderes fácticos centrales, como bien se le ha concebido en la tradición sociológica y del realismo político (Lefort, 1984).

En esta concepción, que *invisibiliza* el interior del Estado y sus órganos de dominación, la política democrática, cuando no es de tipo *light* o cosmética, se circunscribe, cuando más, a establecer un “puente” entre un Estado que, por un lado, busca su propia estabilidad institucional y mantiene su centralidad de autogobierno, y que por otro, a la vez canaliza, controla y hasta puede manipular, el juego de los intereses sociales y culturales para sus propios fines y los de la hegemonía de los grupos sociales que lo manejan desde las alturas del poder establecido. En palabras de Edelberto Torres Rivas, siguiendo en esto a Claus Offe, es la política y el juego del “puente”: “En las condiciones del proceso político que se construye hoy día en América Latina, esto es practicar y reconocer la política democrática como un puente entre el ciudadano y el Estado. Este establece y reconoce las libertades civiles, los derechos políticos básicos, el principio de la mayoría y los derechos de las minorías, el juego de partidos políticos, elecciones libres, el respeto total a los derechos humanos. Según la teoría del puente, el tráfico que se desplaza sobre el mismo determina los usos del poder estatal: desde (el punto de vista de) la sociedad civil, del individuo, el paso por el puente le da oportunidad de organizar, articular intereses, establecer alianzas, obtener mayorías y, en “última instancia”, determinar políticas públicas. Desde la perspectiva del Estado, en el otro extremo del puente, el proceso político aparece como la resolución de demandas, satisfacción de intereses, resolución de conflictos, lo que lleva al reconocimiento universal de una autoridad pública. El proceso político democrático crea y resuelve problemas” (Torres Rivas, 1993).

Como se observa en las apreciaciones anteriores, en primer lugar, la democracia es vista como un instrumento puente que enlaza las dos esferas diferenciadas de lo político y lo social, siendo el Estado generalmente concebido como el polo dominante dominador, el supremo árbitro, aparato o *locus* de la coerción legítima y como el integrador social por excelencia, entre cuyas funciones está el manejo de la política democrática. En segundo lugar, se parte de una separación analítica y a la vez empírica de las variables institucionales y socioeconómicas, unas en la esfera del Estado, las otras de la sociedad civil. Partiendo de esos dos lados, el análisis se mueve con la inclinación a “saltar” de un conjunto de esas variables al otro, pero privilegiando aquellas de corte electoral u operacional dentro de la esfera de lo político (organismos, leyes y procedimientos electorales, partidos y sistemas de partidos, dinámicas de los grupos de presión o élites competitivas, etcétera.). De ahí que, en la primera de estas concepciones instrumentalistas, el proceso de democratización se concentra en el perfeccionamiento de los mecanismos electorales. En las otras dos concepciones menos formalistas, el compromiso y el interés de la ciudadanía pasa a

plantear ciertos fines trascendentes y de mayor envergadura en la esfera relativamente autónoma de la sociedad civil. En uno de estos dos casos, el objetivo sería la movilización social para el logro de niveles más altos de bienestar y humanismo. En el otro, interesa que la ciudadanía pueda crear una sociedad autónoma, afirmando conscientemente su libertad y construyendo instituciones explícitas y firmes. La más alta intensidad de esos procesos de construcción de sociedad o de régimen democrático, salta a la vista en virtud de que los escenarios y actores de su desarrollo no se restringen a las elecciones, sino que se integran a otros ámbitos, donde se maneja la conflictividad social y se construye la ciudadanía autónoma o la hegemonía en el sentido gramsciano.

Sin embargo, nótese cómo poco o nada se dice sobre la forma y estructura que tiene o debe tener el Estado como poder fáctico, burocrático, militar y policial, como armazón institucional concreta, con sus órganos de gobierno y sus aparatos centrales de poder; aunque sí se deposita en el mismo ente supremo y soberano, toda la confianza y la capacidad para promover el proceso de transformación de la sociedad y de la afirmación ciudadana “autónoma” y “autoconsciente” al estilo de Castoriadis, muchas veces (en el caso del socialismo absolutista burocrático) concentrando toda esa confianza y toda esa capacidad en el alto mando de una élite, inspirada o no, de funcionarios o de una *nomenklatura*. Se observa, entonces, que la razón de ser de la democracia queda, en los tres casos, enraizada en los objetivos mínimos o máximos que se le encomienda lograr a los diversos procesos de democratización, en un caso, principalmente la libertad formal, en los otros, prioritariamente la igualdad social y la formación de una ciudadanía consciente, crítica y autónoma.

Lo que más llama la atención es que quienes se especializan en desarrollar uno u otro enfoque, sea reducido o ampliado de la democracia, dejan sospechosamente de lado, o le dan poca o ninguna importancia, a los mecanismos burocráticos, autoritarios, centralizados o “duros” de la matriz Estadocéntrica, los cuales se extienden mucho más allá de la red institucionalizada establecida para el manejo de la cuestión electoral o de las estructuras que resguardan los actos libres y conscientes de los ciudadanos. El eje medular y muscular del Estado, como aparato real de poder concentrado, es dejado fuera de foco, se toma por dado o supuesto, como si se tratara de una maquinaria posiblemente maleable o adaptable a los requisitos de uno u otro proyecto democratizador, de baja o de alta intensidad.

A pesar de ingentes esfuerzos por impulsar procesos de democratización y de lanzar distintas reformas del Estado en las últimas dos décadas, lo cierto es que el “Estado aparato-élite de poder-burocracia” es una realidad política de mucha mención, pero de exagerada abstracción, lo mismo que lo es su papel dentro los procesos de avance hacia la democracia. Por un lado, es una figura opaca, y por otro, tiende a dejarse como una entidad intocada e inalterable en

su interior, aparte de que se le agregan los organismos electorales y se proclama que por ello es ya pro democrático. Incluso así se le concibe cuando queda intacto, durante y a veces después de la caída de los regímenes autoritarios, cumpliendo con sus funciones de dominación como maquinaria de poder continuo, centralizado y hermetizado, dotada de cuantiosos recursos y capacidades de intervención en la sociedad civil. Una vez que pasa la efervescencia de las llamadas transiciones o renacimientos de la democracia, lo que se observa es que se sostiene y hasta refuerza, la matriz Estadocéntrica de que habla Cavarozzi, continúa por lo común en pie toda una compleja red de relaciones de poder burocrático, militar y policial desde la cual se anulan o interfieren conservadoramente los esfuerzos por modificar las relaciones básicas de poder, tanto dentro como fuera de la sociedad civil, y por ende en el interior del propio aparato de Estado y con respecto al tipo de relación que este mantiene con la sociedad civil y sus fuerzas en conflicto o tensión. De allí que comience a explicarse el carácter conservador –cuando no reaccionario– que adquieren las transiciones en boga a la democracia, y no sólo en América Latina o Centroamérica, cuando resurgen en ellas con extrema facilidad y fuerzas las coaliciones autoritarias y demás componentes de los regímenes anteriores, supuestamente derrocados o suplantados (Font Fábregas, 1998).

Obviamente, estas situaciones empíricamente observables aquí y allá, exigen extender el análisis de los procesos de democratización fuera y más allá del dúo “sociedad política-sociedad civil”, y por ende del juego que se da en el “puente” entre actores y variables institucionales o electorales propiamente, por un lado, y por otro, ubicarlo fuera también del juego de las variables sistémicas o estructurales de corte socioeconómico, lo cual también es perfectamente posible observarlo en el mismo “puente” arriba señalado metafóricamente por Torres Rivas. Es decir, que las investigaciones deberían desplazarse hacia planos inexplorados, en los que precisamente entran en foco otras variables o dimensiones estructurales o “duras” del poder burocrático centralista de Estado, ancladas en las tradiciones de la cultura política y en la evolución histórica de las sociedades periféricas, especialmente en las de larga tradición ibérica, centralista, absolutista y patrimonial o *cartorial*, como se le llama en el mundo de habla portuguesa.

Lo anterior se vuelve un aspecto crucial a considerar en sociedades capitalistas periféricas, neocoloniales o dependientes, las que desde sus orígenes pueden ser catalogadas como formaciones Estadocéntricas, precisamente por el peso y alcance que han tenido –y aún tienen– en ellas los procesos de la burocratización vertical y centralista, integrados a los procesos de la modernización y que se reproducen en los de la actual globalización. Ejemplos sobresalientes al respecto abundan mayormente en países de América Latina y África, aunque no podemos entrar por ahora en detalles al respecto³. Baste decir que,

lejos de atenuarse, esta tradición se refuerza y sobrevive indistintamente de los cambios producidos en los regímenes o sistemas políticos por las élites o que pretendan impulsar otros sectores, sean reformistas, revolucionarios o salidos de las “contras”, y que es una de las causas principales de que sobrevivan las estructuras Estadocéntricas durante y después de las democratizaciones, sean estas renacimientos o transiciones de régimen. Vamos ahora al examen del caso costarricense.

ALGUNAS APRECIACIONES CRÍTICAS SOBRE EL CASO COSTARRICENSE

La mayoría de los analistas concuerdan en que Costa Rica es una ilustre excepción latinoamericana en materia de estabilidad democrática. Pero también puede ser una especie de laboratorio estratégico, donde se puedan analizar los avances o impedimentos que puede tener el esfuerzo de construir democracias en cualquiera de los sentidos antes señalados, incluyendo el sentido crítico levantado frente a la concepción instrumentalista en este trabajo. Primero, se ven en esta especie de *polis tropical* los progresos notables en materia electoral y formal, regidos por un Tribunal Supremo de Elecciones y por un conjunto eficaz y probado de normas y procedimientos garantes de la libre expresión de la voluntad ciudadana en las urnas, mediante un régimen competitivo de partidos, dominado por la alternancia entre dos mayoritarios. La ciudadanía se halla bien instituida, participaba hasta hace poco con bajos niveles de abstencionismo, y se promueven debates que reflejan un nivel aceptable de conciencia acerca de cuestiones públicas críticas, en comparación con países cercanos. Es decir, que la democracia como régimen de opinión y de autoinstitución de la sociedad alcanza grados satisfactorios, para muchos aproximándose al modelo de Castoriadis o al de Schumpeter, más quizás que los otros de alta intensidad. Segundo, a la democracia costarricense se le alaba como instrumento que no sólo se ha perfeccionado en el plano formal, sino que además ha permitido con más o menos altibajos y en distintas épocas y por medio de variadas estrategias, canalizar presiones y demandas “desde abajo” de sectores que han luchado por el bienestar social, así como por reformas igualitaristas en el seno de la sociedad civil, orientadas sobre todo a atender los intereses de las clases medias y populares. La combinación, si se quiere estratégica, de las tendencias reformistas por las élites gobernantes desde el siglo XIX y en mayor medida a lo largo del siglo XX, es lo que produjo en Costa Rica un proyecto de democratización de largo plazo y amplio espectro, con un alto grado de estabilidad política y de gobernabilidad pluralista o poliárquica muy bien legitimada, con elevadas tasas de participación ciudadana e interés de los votantes por adecentar y mejorar los

mecanismos del sufragio, proceso que se acentuó a partir de los años 40 del siglo pasado y que se había iniciado a finales del anterior (Vega Carballo, 1982 y 1983a).

Sin embargo, hoy día se perciben varios signos patentes de descontento, con cierto nivel de estancamiento de los ímpetus reformistas. El país muestra dificultades desde los años 60 del siglo pasado para generar e impulsar una segunda o tercera generación de reformas político-electorales y sociales, que dinamicen su proceso de desarrollo en un sentido democratizador, con reformas de más amplio alcance y profundidad, y que superen la confusión entre actividades estatales altamente centralizadas y burocratizadas por una parte, y por otra, una vasta gama de intereses empresariales y grupos corporativos, que se ha venido traduciendo en una paralización de la toma de decisiones y los procesos de reforma político-institucional. Estos desarrollos han incidido desde hace muchos años –quizás desde inicios de los años 70 del siglo XX– muy negativamente sobre los intentos para establecer partidos políticos que no sean sólo maquinarias electoreras en manos de políticos oportunistas, mecenas económicos y sectores de clientela (Vega Carballo, 1972).

Para algunos, desde hace más o menos dos décadas, el sistema político se halla entrapado por una anulación o bloqueo de fuerzas político partidistas, relativamente contrapuestas, que se frenan entre sí e interponen pesos y contrapesos que impiden avanzar varios tipos de reformas urgentes⁴. Es decir, que Costa Rica podría estar atravesando una crisis de intransitabilidad, en el sentido definido por Helio Jaguaribe tiempo atrás (Jaguaribe, 1964), la cual conlleva una crisis (ya manifiesta) de eficiencia/eficacia que podría llevar a otra más aguda y grave crisis (latente) de legitimidad/credibilidad en la democracia como tal. En efecto, el autor señala cómo, en estos casos, varias imperfecciones de la representatividad política y la articulación de fuerzas e intereses conduce a un estado de grave irresponsabilidad política, donde luego de las elecciones los partidos desaparecen, el gobierno pierde apoyos, no hay ante quién responder ni rendir cuentas, aparece la dicotomía gobierno-oposición muy débil, el presidente y demás miembros de los poderes de la República gobiernan con y para sus amigos y para los intereses de grupos de presión que se adueñan del escenario político, se fragmenta y distorsiona la toma de decisiones de la administración estatal, y se entroniza una casuística inoperante desde el punto de vista de satisfacer expectativas electorales e intereses globales, lo cual hace que los partidos se desliguen aún más de la comunidad y sus bases. El sistema político ante eso, no transita, queda atrofiado e inutilizado, se posponen proyectos y cambios, y no se percibe un camino de avance claro ni viable en medio de un creciente subdesarrollo o dificultad de las fuerzas productivas y sociales para sacar adelante alguna clase de proyecto histórico y político de largo alcance y suficiente coherencia lógica y operativa. Bajo tales condiciones de inoperancia pueden produ-

cirse algunas de las quiebras de la democracia, entre las examinadas agudamente por Juan Linz (Linz, 1987).

La emergente crisis de intransitabilidad y de eventual quiebra (crisis latente) de la democracia costarricense, se ha visto agravada y complicada en los últimos dos años por la creciente articulación y compenetración problemática de dos matrices aparentemente contrapuestas: la Estadocéntrica, heredada del período de predominio gubernamental socialdemócrata y desarrollista bajo el dominio del Partido Liberación Nacional, con la mercadocéntrica, implementada después del anticlímax de principios de los años 80 que puso fin al modelo estatizante de sustitución de importaciones y de Estado empresario⁵.

Desde esos años ha emergido una coalición neoliberal bipartidista, jefada por un puñado de hombres de negocios y políticos de centroderecha, salidos de un conglomerado de grupos financieros, comerciales y productivos (más o menos en ese orden de importancia), que se han apoderado de la cúpula del sistema político presidencialista. Desde allí, se las ha ingeniado para sujetar el aparato estatal a sus designios, aunque anunciando al mismo tiempo la necesidad de reducirlo al mínimo (entiéndase al mínimo compatible con poderosos intereses privados y el impulso neoliberal, privatizador de la institucionalidad pública). En palabras de Carlos Sojo: “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 reinante 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 (Sojo, 1995).

Los rendimientos de la intransitiva democracia costarricense son, no obstante las dificultades apuntadas, alabados por defensores de la concepción minimalista y maximalista, quienes ven en ella aún poca probabilidad de una quiebra efectiva, no obstante reconocer que se trata de una democracia híbrida o una poliarquía de corte socioliberal, con complejos problemas de dirección, liderazgo y gobernabilidad, pero a salvo. Aunque algunos reconocen que guarda algunas semejanzas con situaciones críticas que fueron o son muy comunes de observar en Colombia, Venezuela, Uruguay y Chile, y que la podrían llevar a una quiebra o colapso de continuar la crisis de entramamiento o intransitabilidad (Linz, 1987; Linz y Valenzuela, 1994).

La diferencia estriba en que, ante las perturbaciones que se han señalado (unas mayores y más avanzadas que otras), unos propugnan por el perfeccionamiento de los mecanismos normativos y procedimentales ante la crisis de in-

transitabilidad presente, promoviendo reformas electorales. Mientras tanto, otros proponen profundizar y extender mucho más los derechos económicos y sociales desde el Estado, mediante reformas estructurales más o menos radicales, sin el apoyo a las cuales la democracia formal no se sostendría, ni justificaría, y –entonces sí– podría fallar irremediablemente, produciéndose una eventual quiebra ante los ataques de distintos enemigos de la democracia. No obstante, los distintos reformadores se han detenido o retrocedido ante la reforma del Estado, después de un período breve de interés a principios de los años 90, lo cual no consideran una tarea que necesariamente tenga que ver con un avance de los procesos de la democratización, los cuales inscriben dicotómicamente en los polos de la reforma electoral o estructural de la sociedad. Sin embargo, resultaría muy recomendable revisar todos esos aspectos, máxime si se toma en cuenta que, en el caso costarricense, se ha presentado una serie sostenida y creciente de medidas tendientes a fomentar el centralismo de la administración pública –una tradición de tinte antidemocrático, por lo demás de muy larga data en Costa Rica y en Latinoamérica, como bien lo ha hecho recordar Claudio Véliz en su obra *La tradición centralista de América Latina*–, junto al presidencialismo (o primacía del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes), muy vuelto a estudiar últimamente en conexión con esos problemas del poder estatal centralizado y concentrado que aparecen en el caso nacional (Linz y Valenzuela, 1994). En consecuencia, se han bloqueado o saboteado consistentemente diversos intentos que, desde los años sesenta y setenta, se han promovido para introducir esquemas de regionalización, descentralización y desconcentración en la toma de decisiones y la asignación de los recursos fiscales (especialmente para los municipios a los cuales no llega ni un 2% del presupuesto nacional), así como de rendición de cuentas (aunque en mayo del 2000 se aprobó una reforma constitucional en primer debate en el Congreso para establecerla, lo cual es un gran paso hacia delante en la ruta que se recomienda seguir en este escrito). Las reformas administrativas u operativas, totales o parciales, han fracasado casi sin excepción, incluyendo las promovidas por el eje bipartidista desde los años 80 (famoso caso de la denominada Comisión para la Reforma del Estado Costarricense, COREC). Ha triunfado por lo común el centralismo y diversas estrategias de reconcentración de los poderes gubernamentales frente a la amalgama del nuevo bloque de poder señalado por Sojo y otros.

En ese sentido, las experiencias en Costa Rica y en otras partes van evidenciando que las medidas privatizadoras lanzadas a principios de los años 80, no han buscado ni buscan simplemente dismantelar algunas estructuras y funciones del centralismo para reducir el costo o peso de sus aparatos, y tampoco elevan la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en beneficio de los contribuyentes y los usuarios de los servicios. Lo que persiguen, por un lado, es ante todo crear condiciones generales favorables para sujetar el Estado al mer-

cado, la administración pública a la privada. Por otro, avanzan con el propósito de transferir poderes muchas veces incrementados de una a otra esfera, para estimular el ambiente de los negocios privados y producir nuevas concentraciones de recursos de poder, no siempre de características ni propósitos que puedan alentar el avance de la democratización en cualquiera de sus versiones, sino todo lo contrario.

También debe agregarse el designio menos evidente, pero siempre presente, de llevar las estrategias de negocios al interior de la matriz Estadocéntrica, conquistando a su alta jerarquía tecnoburocrática mediante distintas prédicas y prácticas, para que aproveche las oportunidades lucrativas asociadas al proceso de transferencia de potestades y recursos del sector público al privado, lo cual de paso ha desatado el incremento de los casos y montos de la corrupción y el tráfico de influencias, por medio de estrechas alianzas entre altas jerarquías burocráticas y cúpulas empresariales, lo cual no es un fenómeno nuevo —campeaba bajo el modelo estatista desarrollista en la esfera de lo que Eduardo Lizano llamó la coalición “GPP” o del gremialismo, prebendalismo, paternalismo (Lizano, 1999). Pero sí se ha intensificado la tendencia, precisamente alrededor de las políticas que este funcionario y político ha diseñado e implementado durante las últimas dos décadas con apoyo de los partidos mayoritarios, o sea, la llamada reforma del Estado al estilo propuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Más aún, cuando las actividades públicas no van de lleno a parar en la esfera privada bajo el nuevo modelo neoliberal y privatizador, aun así los funcionarios hallan infinidad de oportunidades en sus puestos para el enriquecimiento ilícito en la tendencia a poner los programas y actividades públicas a funcionar con base en sistemas de empresa privada, lo cual es otro aspecto de la privatización que se esconde detrás de los llamados programas de modernización de las instituciones y empresas públicas. En vez de democratizarlas y ponerlas en mejor condición de prestar servicios eficientes y de calidad a los usuarios, dicha reforma coloca los programas públicos bajo una mayor influencia de los intereses privatizadores y abre opciones a una extensa corrupción, máxime cuando es corriente que los controles fallen al ver los encargados que, si los aplican, pueden ver disminuirse sus ventajas, o sea, las expectativas de negocio y ganancias privadas.

Tal ha sido y continúa siendo la norma, lo cual aleja el caso costarricense del avance hacia una auténtica *reforma democratizante del Estado*, que persiga abrirlo en su interior y exterior a la transparencia, a la descentralización, desconcentración o regionalización de sistemas, procesos y centros de decisión, mediante la mayor influencia y participación de la ciudadanía en las estructuras y en esos centros mismos, o ponerlo a trabajar en mayor concordancia con necesidades, aspiraciones e intereses de la ciudadanía, por ejemplo, aplicando mecanismos heterodoxos de administración y control, que pondrían en jaque a las

fuerzas e intereses centralistas en distintos puntos de la administración pública, unos más estratégicos que otros. Persiste en todo nivel de los poderes y centros burocráticos y políticos, una gran resistencia al cambio por grupos atrincherados en los aparatos de las instituciones de gobierno y administración, o en las empresas de servicio del Estado. No importa si se intensifica la presión local o internacional por lograr mejoras en el funcionamiento de esos aparatos, como se ha hecho patente en la era del ajuste estructural; o si la presión social se multiplica a favor de sistemas de gestión más eficientes y transparentes en la prestación de servicios al público; o si aumenta peligrosamente el deterioro de esos servicios y la población reclama paliativos que mejoren la calidad, eficacia, eficiencia o transparencia en su manejo. Vanos han sido y se vuelven, los llamados a incrementar la eficiencia y eficacia administrativa por parte de la burocracia y a velar porque adopte sanas prácticas que son normales en las empresas privadas para elevar los rendimientos. Difícil o imposible se ha vuelto, por ejemplo, simplificar trámites, descongestionar las oficinas y despachos, ahorrar recursos, velar por su asignación racional según objetivos y metas previstas, revisar y ajustar la misión y la visión organizacional en función de métodos y técnicas modernas de gestión, responder a las exigencias de los usuarios y conocer sus criterios; menos permitir medidas de sana descentralización de los servicios, introducir mecanismos de control que promuevan la transparencia o eliminan la corrupción, innovar en materia de productividad e incentivos a fin de elevar la motivación y el compromiso laboral, etcétera. Es decir, que son casi desconocidas las instancias donde en el país se aplican las teorías y métodos del desarrollo organizacional moderno a la reforma administrativa y operacional de las instituciones, por ejemplo, al estilo del programa del vicepresidente norteamericano Albert Gore y sus propuestas acerca de *reinventing government*; o según métodos más convencionales, como han sido los ensayados en América Latina en las últimas décadas (Kliksberg, 1984). Siempre se mantiene incólume la tendencia hacia la ineficiencia, combinada con la reconcentración y recentralización del poder decisorio en los altos círculos de las burocracias públicas, aliadas con intereses de las élites privadas y empresariales, y promocionadas por los políticos de turno que se apoyan en ellas para repartir el “botín electoral” y a la vez premiarlas por su lealtad y disposición de servicio prebendal. Tal es la “ley de hierro” que previene la democratización y mayor eficiencia /eficacia de las instituciones públicas y que funciona como fórmula probada del dominio de la clase política nacional. No es una situación exclusiva de Costa Rica, pero sí dentro del contexto latinoamericano es este país el que pareciera tener la mayor urgencia de demostrar que la democratización del Estado es igual de necesaria que la democratización de la sociedad civil.

El caso costarricense resulta, pues, interesante para un análisis de las vicisitudes de los procesos de democratización en la región y para su futuro de-

senvolvimiento. Permite captar la existencia de una cierta tensión entre los exponentes de las dos versiones y sus respectivas agendas de cambio, mientras que con sus propuestas escapan a la posibilidad de hallar un camino alterno de dinamización ante la crisis de parálisis que se vive y agudiza en estos días, según lo señalado anteriormente.

Y se observa entonces a partir de lo apuntado, cómo una falla epistemológica, de enfoque y contenido respecto del problema, hace a las propuestas antedichas, si no inválidas del todo, al menos limitadas y omisas en un punto crucial que tiene que ver con la estructura material y funcional real del Estado de cara a la ciudadanía y a los proyectos de reforma social y económica, todos ellos conducentes en el mejor de los casos a lograr mayores niveles de libertad, equidad y bienestar para las mayorías sociales. Por el momento nótese cómo las tres concepciones de democracia examinadas al principio, con posiciones relativamente polares, mantienen una plena coincidencia en el plano de la definición puramente instrumental de la democracia: la democracia apreciada siempre como un medio para obtener determinados resultados, o como instrumento puente para cumplir con ciertas funciones en la esfera de la sociedad civil o en la construcción de una ciudadanía autónoma, dejando muy de lado la consideración de la estructura y el papel que ha tenido y tiene la matriz Estadocéntrica con sus aparatos, dentro del proceso de la democratización.

No se debe perder de vista en ningún caso el hecho de que la democratización, vista como un proceso o proyecto histórico, se organiza comúnmente desde los aparatos de un modelo de Estado determinado, siempre con el propósito de que la sociedad civil por su medio, elija los gobernantes y opte por algún tipo de proyecto de baja o alta intensidad ideológica y programática. Esto lo indicó con claridad anteriormente Torres Rivas, con su metáfora de la democracia puente. No obstante, el análisis no debe detenerse en medio del puente o al borde de sus extremos, donde apenas se tocan los linderos que delimitan el Estado y la sociedad civil. Es, por así decirlo, necesario pasar ese puente y penetrar al interior de la trama estatal, profundizar en lo que existe y dimana desde sus adentros dominados por las formas y prácticas del centralismo antidemocrático de tradición ibérica. Entonces –y sólo entonces– será posible captar la extensa base que sostiene al edificio, y no sólo ver la parte cercana al puente donde se concentran los mecanismos puramente electorales, institucionales o jurídicos. Algo parecido debiera hacerse al otro lado, donde la sociedad civil se conecta por su lado con el puente por medio de la red de grupos de movilización electoral, la cual no debe confundirse con los andamiajes y bases de sustentación estructurales, donde se levanta la pared de la estratificación socioocupacional, la estructura de clases como trasfondo, y el conjunto contradictorio de las fuerzas y movimientos en pugna por la hegemonía y el control del Estado.

Se supone, de ese modo, sin mayor consideración y muy acriticamente, que bajo condiciones en las cuales y a pesar de muchos obstáculos aún avanza uno u otro proyecto –sea liberal o reformista, sea socialdemócrata o socialcristiano, pero siempre dentro de un esquema de bipartidismo de baja polarización y con alguna propensión al desgaste como pareciera ser su tendencia actual (Rovira, 1998)–, el Estado alcanza su prototipo de Estado democrático liberal o de Estado democrático social de derecho, siempre y cuando permita elecciones libres y competitivas, con ciertas dosis de satisfacción de las necesidades de las grandes mayorías sociales. Claro está, que en todos los casos la política democrática que se ejecuta en el puente metafórico que algunos creen percibir entre Estado y sociedad civil, la política democrática de ese Estado deberá operar siempre dentro de limitaciones obvias, impuestas por el sistema económico de la sociedad civil, de corte esencialmente capitalista en este y en los demás casos que aquí interesa tener bajo la mira. Se sabe, no obstante, que ese sistema en Costa Rica ha sido relativamente flexible en materia de fijación de sus límites, lo cual ha permitido a las élites gobernantes fluctuar históricamente desde la adopción de políticas liberales (siglo XX) y neoliberales (último cuarto del siglo XX y aún en auge), hasta llegar a alguna versión intervencionista o providencial de Estado Benefactor o de capitalismo de sector público (años cuarenta a setenta del siglo recién pasado).

La pregunta final que resalta es esta: si podrá la democracia en Costa Rica, en medio de la persistente crisis de intransitabilidad, seguir mostrando esa tradicional elasticidad o se inclinará según el rumbo que le fije al sistema una emergente y poderosa coalición de intereses y tecnócratas que ha invadido la política y que busca dominarla para sujetar más y más los intereses del Estado a los de la empresa privada, instalando los de esta como intereses corporativos en el interior del propio aparato estatal, vía concesiones, alianzas estratégicas o privatizaciones de hecho o de derecho. De ese modo, cabría preguntarse además, si lejos de transformarse, la jerarquía de poderes establecidos (incluyendo los del Estado), estaría pasando de lleno a una coalición neoconservadora de intereses privatistas y corporativos, a punto de instrumentar en su provecho la estructura y el funcionamiento del sector público, en detrimento de los intereses de la ciudadanía y de las mayorías sociales.

La anterior disyuntiva favorece a las tradiciones centralizadoras y elitistas que prevalecen en Costa Rica dentro y fuera de los aparatos del Estado, y tiene su explicación cuando los proyectos que se imponen buscan tan solo forjar un sistema de libertades individuales limitadas o un “reino de la libertad” para la sociedad y para una ciudadanía que lejos estaría de ser autónoma como lo requiere el modelo de la democracia regimentalista de Castoriadis. Pero en todo caso, se trataría de una realidad en medio de fuertes carencias colectivas, provenientes del “reino de la necesidad”, representado por infinidad de desi-

gualdades, mucha pobreza e ignorancia, sostenidas por medio de mecanismos jerárquicos que enlazan cada vez con más fuerza al Estado y sus aparatos con poderosos grupos de interés de la clase dominante. Quedarían siempre intactos los mecanismos de la dominación Estadocéntrica, vertical y burocrática, provenientes del pasado y que siguen como un fantasma recorriendo los repertorios de la acción política de tirios y troyanos.

El presente y el futuro de la democracia en Costa Rica y otros países del área, requiere de renovados planteamientos y opciones, capaces de contribuir a que la sociedad civil penetre los aparatos burocrático autoritarios y sus coaliciones, mediante distintos mecanismos y en distintas fases de la implementación de las políticas públicas, fases que van desde la formulación o diseño de políticas, programas y proyectos, hasta su ejecución y evaluación.

NOTAS

1. Tratadistas contemporáneos como Robert Dahl con su concepto de “poliarquía” o democracia elitista consolidada, calzan bien dentro de esta corriente procedimental o metódica (Dahl, 1971), lo mismo que es compatible con el de “democracias delegativas” introducido recientemente por Guillermo O’Donnell (O’ Donnell, 1992) para referirse a modelos presidencialistas/elitistas comunes en América Latina, con bajo contenido liberal e institucional, poco o ningún control ciudadano, y bajos o nulos niveles de legalidad y autonomía de los poderes públicos.
2. Para una discusión sobre estas tesis, cf. Dietrich Rueschemeyer *et al.*, 1992; y L. Diamond y M. F. Plattner (Editors), 1993.
3. Puede consultarse al respecto las siguientes fuentes, aunque el concepto de sociedades estatistas como tal, ha sido poco elaborado con referencia a los aspectos histórico-estructurales y sobre todo a las implicaciones políticas y prácticas contemporáneas del concepto: Claudio Véliz, 1980; Timothy J. Power, 1997; S. Haggard y R. Kaufman, 1995; Guillermo O’Donnell, 1993a; y Peter Evans, 1996. También son relevantes las tesis de Göran Therborn (Therborn, 1979).
4. El autor había notado el avance de este tipo específico de crisis en un trabajo publicado en el año 1983 (Vega Carballo, 1983b).
5. Al respecto pueden examinarse dos análisis relevantes, muy ilustrativos en este respecto de Carlos Sojo (Sojo, 1995 y 1999).

BIBLIOGRAFÍA

CASTORIADIS, Cornelius

1988a *El ascenso de la insignificancia*. Madrid: Ediciones Cátedra.

1988b “De l’ autonomie en politique: l’individu privatisé”, en *Le Monde Diplomatique*, febrero.

CAVAROZZI, Marcelo

1994 “Politics: A Key for the Long Term in Latin America”, en W.C. Smith *et al.*, *Latin American Political Economy in the Age of New Liberal Reform*. Miami: University of Miami Press.

DAHL, Robert

1971 *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

DIAMOND, L. y PLATTNER, M.F. (Editors)

1993 *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

EVANS, Peter

1996 “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, (140).

FONT FÁBREGAS, Joan

1998 “Las derechas centroamericanas: del anticomunismo al neoliberalismo”, en Ana Sofía Cardenal y Salvador Martí i Puig (Compiladores), *América Central, las democracias inciertas*. Barcelona: Editorial Tecnos-Universidad Autónoma de Barcelona, 109-150.

GALBRAITH, John Kenneth

1967 *The New Industrial State*. New York: Signet Books.

HAGGARD, S. y KAUFMAN, R.

1995 *Political Economy of Democratic Transitions*. New Jersey: Princeton University Press.

JAGUARIBE, Helio

1964 *Desarrollo económico y desarrollo político*. Buenos Aires: EUDEBA.

KLIKSBERG, Bernardo

1984 “La reforma administrativa en América Latina: una revisión del marco conceptual”, en Óscar Oszlak (Compilador), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 459-492.

LEFORT, Claude

1984 “¿Qué es la burocracia?”, en Óscar Oszlak (Compilador), *Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 17-51.

LINZ, Juan

1987 *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.

LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (Editores)

1994 *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

LIZANO FAIT, Eduardo

1999 *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica, 1982-1999*. San José: Academia de Centroamérica.

O'DONNELL, Guillermo

1993a "Estado, democratización y ciudadanía", en *Revista Nueva Sociedad*, (128), 62-87
1993b "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems", en *World Development*, 21, (8)..

1992 "Transitions, Continuities, Paradoxes," en S. Mainwaring (Editor), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Illinois: University of Notre Dame Press, 17-56.

OSZLAK, Óscar (Compilador)

1984 *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

PEELER, John A.

1985 *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

POWER, Timothy J.

1997 "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World", en *Comparative Political Studies*, 30, (2).

ROVIRA MAS, Jorge

1998 "Elecciones Generales en Costa Rica: Primero de febrero de 1998", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (19), 9-70.

1983 *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*. San José: Editorial UNED.

RUESCHEMEYER, Dietrich *et al.*

1992 *Capitalist Development and Democracy*. Oxford: Polity Press.

SCHUMPETER, Joseph

1968 *Capitalismo, socialismo, democracia*. Madrid: Editorial Aguilar.

SOJO, Carlos

1999 *Democracias con fracturas: gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*. San José: FLACSO.

1995 "En el nombre del padre: Patrimonialismo y democracia en Costa Rica", en Manuel Rojas y Carlos Sojo, *El malestar con la política*. San José: FLACSO.

THERBORN, Göran,

1979 "The Travail of Latin American Democracy," en *New Left Review*, (113-114), 71-109.

TORRES RIVAS, Edelberto

1993 "América Latina: gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis", en *Nueva Sociedad*, (128), 88-101.

VEGA CARBALLO

1983a *Orden y Progreso. La Formación del Estado Nacional en Costa Rica, 1821-1930*. San José: Editorial del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

1983b "Breves reflexiones sociológicas sobre la crisis actual de Costa Rica", en Jorge Rovira Mas (Compilador), *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*. San José: EUNED, 125-133.

1982 *Poder Político y Democracia en Costa Rica*. San José: Editorial Porvenir.

1972 *La Crisis de los Partidos Políticos Tradicionales*. San José: Publicaciones de la Academia Costarricense de Bibliografía.

VÉLIZ, Claudio

1980 *The Centralist Tradition of Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.