

**EL MALESTAR
CON LA POLITICA**

Manuel Rojas Bolaños
Carlos Sojo

EL MALESTAR CON LA POLITICA

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. --1.
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. Elite (Ciencias sociales). I. Título.

Editora:

Vilma Herrera

© Programa Costa Rica - FLACSO

Primera edición: Noviembre 1995

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

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

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

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 Oscar 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,¹ 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 eligieron.

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 vicepresidentes 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.

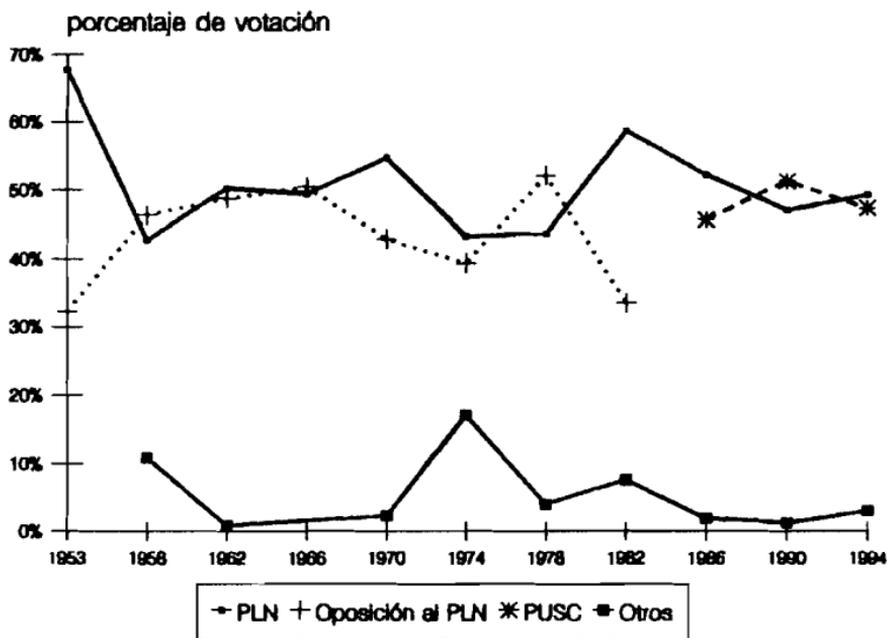
Se trata, entonces, de un sistema bipartidista, pues aunque en los procesos electorales participan varios partidos, la mayoría de ellos—como lo indica Sartori (1987: 239) para los sistemas bipartidistas— no son sistémicamente importantes; solamente los dos grandes partidos están en condiciones de captar 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
1953-1994



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.

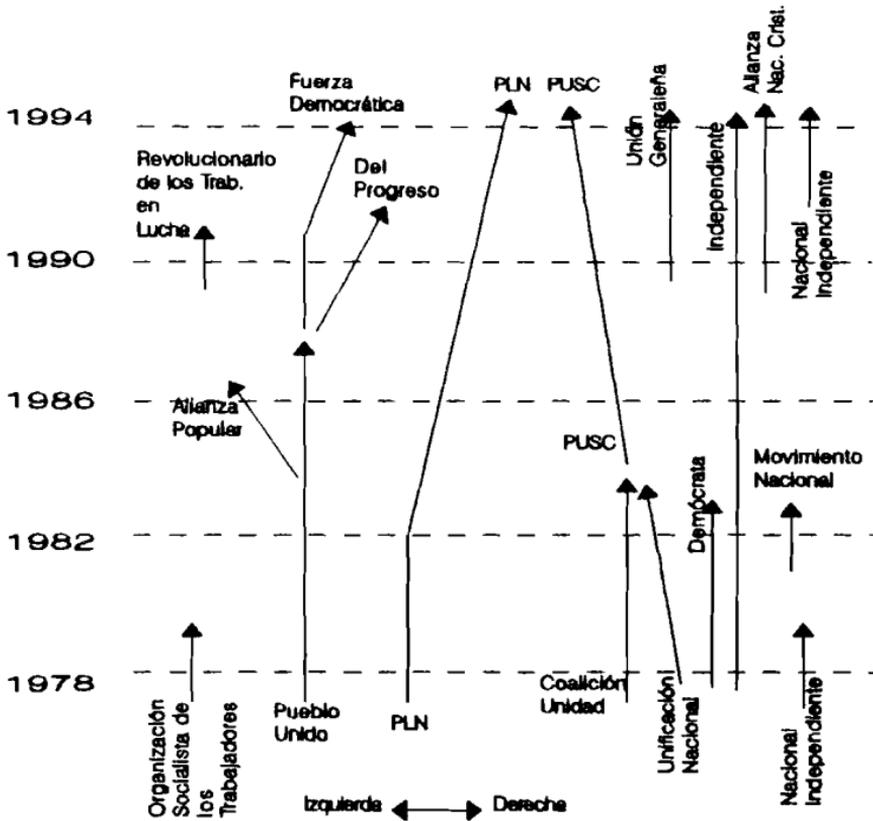
En la actualidad los partidos pequeños no constituyen opciones ideológicas y programáticas reales para el grueso del electorado costarricense, salvo como forma de protesta contra las deficiencias, las prácticas y los esquemas organizativos de los dos grandes partidos. Esos partidos tienen además dificultades 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 líderes 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

Figura 2

**EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
1978-1994**
-Inscritos a nivel nacional-



Notas: El esquema izquierda-derecha ha perdido validez hoy en día; sin embargo era útil hasta finales de los años ochenta.

Alianza Popular era una coalición integrada por los partidos Frente Amplio Democrático y Vanguardia Popular.

Pueblo Unido fue una coalición de izquierda, originalmente integrada por los partidos Vanguardia Popular, Soc. Costarricense y Movimiento Revolucionario de los Trabajadores. Así se mantuvo hasta 1982. Las divisiones acabaron con ella.

Unidad era una coalición integrada por los partidos Renovación Democrática, Unión Popular y Demócrata Cristiano.

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 Angel 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 socialdemocracia: 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 y en la actualidad, siguiendo las pautas propuestas por Blondel, podemos afirmar que Liberación Nacional es un partido bastante desarticulado, 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 la 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,² 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 tornado 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 partido *stricto sensu* (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,³ 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—construye 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.

Sibien 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.

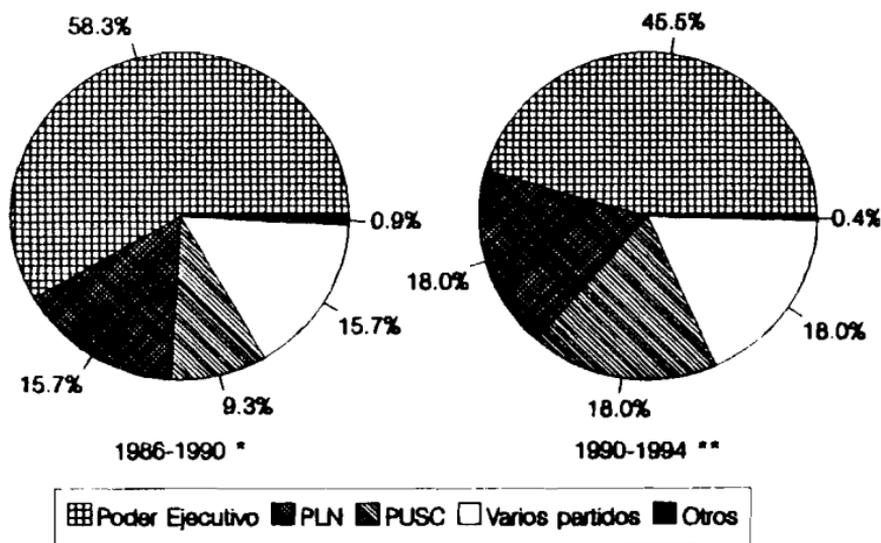
Una comparación con los años 1962-1969, aunque las condiciones sociopolíticas eran diferentes, arroja resultados interesantes. Entre 1962 y 1965, bajo una administración del PLN, la Asamblea Legislativa aprobó 668 leyes, el 49% producto de la iniciativa del Poder Ejecutivo; en el siguiente período, bajo una administración contraria al PLN (1966-1969), la Asamblea 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 POLITICA

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,⁴ 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, Oscar 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 centrifugas se agudizaron dentro de Liberación Nacional.

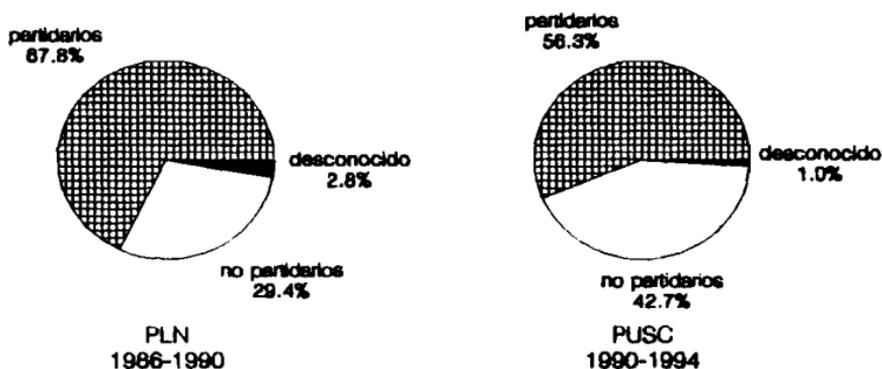
En el caso de los viceministros, de 28 nombramientos realizados en dicha Administración, 13 recayeron en personas sin historial liberacionista. El número de este tipo de nombramientos es todavía mayor dentro de la Administración Calderón Fournier: 20 de 29 nombramientos, es decir, el 69%. Esta situación 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 Oscar Arias, en el nivel de oficiales mayores de los ministerios, 9 no tenían historial liberacionista, a juicio 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 Oscar 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, ¿cuáles 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.⁵ 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.⁶ 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 discurso 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 períodos gubernamentales de 1986-1990 y 1990-1994: la política de vivienda y la política de reforma del Estado.

1. *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 (INVU) 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 período 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 un 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;⁷ 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 confrontativos de lucha,⁸ 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 Oscar 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.

ma y 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.

Durante 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 Partido—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, Oscar 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 desarrollar 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,⁹ 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 Oscar 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 unos 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 torno 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 ampliación del intervencionismo estatal; pero la situación cambió rápidamente y CODESA se convirtió en un peso muerto para el Estado Costarricense (Meléndez y Meza, 1993: 23 y 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 (*ibidem*: 25).

Sin embargo, la situación económica del país y la presiones de los organismos financieros multilaterales y de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), 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 torno 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 exministro y exdiputado Bernal

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 contra corriente; 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 República*, 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.¹⁰ 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 peligro 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 Angel Rodríguez, pasaron por algún momento de tensión durante el primer año de la Administración Calderón, pero no como producto de divergencias en torno 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 permiten 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.¹¹ 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,¹² o en almacenes comerciales privados.

Para la selección de las familias beneficiadas, que estaba inicialmente a cargo del Ministerio de Salud,¹³ 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 respetados, 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 ayudas 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 ayuda 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* es 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*.¹⁴ 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.

14. 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, Jorge y 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, *II 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, *i 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", *Novos Estudos*, N° 35 (março 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.