

Patrones de comportamiento electoral y gobernabilidad en Costa Rica¹

Carlos Sojo

EN FEBRERO DE 1998 LOS COSTARRICENSES habrán de asistir a una nueva elección general. La regularidad no hace noticia. En este país, al menos desde 1962, las elecciones han sido legitimadas por una población que asiste masivamente a ejercer su derecho al voto.² No se registran, desde entonces, manifestaciones dirigidas a impugnar resultados electorales; la ciudadanía, compelida a ejercer el sufragio por mandato constitucional, asume esa obligación sin mayor discrepancia y en proporción mayoritaria: en el orden de 80% del padrón electoral.

Si la celebración de elecciones en la sociedad costarricense parece un tema poco atractivo para las maquinarias que conducen las informaciones periodísticas en el reducido entorno global de la actualidad, el conocimiento de las coordenadas por las que transita el comportamiento de la ciudadanía ante la oferta electoral resulta interesante para el análisis sociológico. En especial, porque en los últimos tres lustros se ha producido una transformación sustantiva en la oferta política, a partir de la desaparición de las diferencias ideológicas que hasta finalizada la década de los setenta colocaron al Partido Liberación Nacional (PLN) ante los grupos de oposición más afectos al pensamiento liberal antiintervencionista. La constitución en 1982 del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) fue en este sentido una paradoja histórica: la oposición al PLN se unificó y lo fortaleció como partido cuando ya no parece existir

¹ Este artículo tiene como antecedente la ponencia "Ajuste, elecciones y gobernabilidad en Centroamérica", presentada en el XIX Congreso de LASA, Washington, D. C., septiembre, 1995.

² En las elecciones de 1953 y 1958, los rangos de abstencionismo fueron cercanos a 40%. A partir de 1962 se ubican en el nivel histórico cercano a 20 por ciento.

discrepancia ideológica alguna con sus contrincantes. Quienes desde la izquierda política podrían sostener alguna "oposición" tampoco lograron establecerse en una escena que avanzó indefectiblemente a la consolidación de un sistema bipartidario monocromático, o en los términos de Sartori, a un bipartidismo inserto en un sistema que, siguiendo la denominación de La Palombara/Weiner, se caracteriza por ser de alternancia pragmática.³

En este artículo se examinan los patrones del comportamiento electoral de los costarricenses a partir de la identificación de conductas no partidarias. Por tales conductas se entiende la determinación de actitudes políticas sobre la base de la intención de voto de los individuos. En el plano de las intenciones se distinguen cuatro conductas posibles: el apoyo al gobierno, el apoyo a la oposición, la conducta abstencionista y la situación temporal de indecisión. Plantearse el tema en términos de actitud no partidaria, responde al hecho de que no interesa establecer imputaciones a los electores en referencia a sus preferencias partidarias, sino en relación con su ubicación actitudinal respecto al gobierno de turno y al sistema electoral. Mientras las conductas de apoyo a la oposición, al gobierno, o la indecisión se refieren a la dinámica del gobierno de turno, la actitud abstencionista remite a la legitimidad misma del sistema electoral.

Para el análisis de las actitudes políticas se utiliza la noción de gobernabilidad. En la noción que favorecemos, la cuestión de la gobernabilidad se vincula con el proceso de formación de demandas y expectativas sociales y su relación con la capacidad y la calidad de la atención del Estado a tales exigencias. Una sociedad gobernable es la que garantiza un equilibrio razonable entre la satisfacción de demandas y expectativas de la población y una gestión gubernamental cuya oferta de bienes de uso fiscal (Habermas) se encuentra mitigada por las exigencias de equilibrio financiero derivadas de los acuerdos macroeconómicos con los organismos financieros internacionales. Esta determinación mediatiza (Schmitter) las relaciones entre Estado y sociedad civil y establece, consecuentemente, obligaciones: de satisfacción por parte del Estado y de obediencia por parte de la sociedad, o como lo plantean Arbós y Giner, de legitimidad y eficacia.⁴

³ La referencia a los sistemas de partidos provienen del resumen de Nohlen, 1994. Sobre la crisis de la izquierda en Costa Rica véase Salom, 1987; también con proyección centroamericana, Torres, 1996.

⁴ La discusión teórica alrededor de la noción de gobernabilidad tuvo un nuevo impulso en la primera mitad de la década de los noventa, después de los desarrollos iniciales asociados con la Comisión Trilateral (Huntington, Crozier y Watanuki, 1978) en los años

El fundamento empírico del estudio proviene de los resultados de la encuesta que realizara Flacso-Costa Rica al finalizar la campaña electoral de 1993-1994.⁵ Aquí se exploran las opiniones de los entrevistados respecto de la dimensión política y económica de la gobernabilidad. Las variables que se deben observar en la dimensión política concierne a la confianza en las instituciones y las prácticas de participación política. Las variables económicas se relacionan con las políticas estatales de control de precios, de salud y educación, de asistencia social, así como con la percepción sobre la situación económica del país. Ambos elementos recogen los dos aspectos nodales de la problemática de la gobernabilidad. La dimensión política se refiere a la legitimidad del sistema institucional, mientras que la dimensión económica, en la perspectiva de este ensayo, recupera los aspectos referidos a la eficacia de la gestión pública.

Opciones políticas

Del total de 1 250 personas entrevistadas se incluyeron sólo las respuestas efectivas (sí o no) a la pregunta de si votarían en las próximas elecciones y se excluyó a quienes no contestaron a la pregunta de por quién votarían. Ello arroja 1 098 entrevistas.

setenta, y a las reflexiones en el marco de los procesos de democratización de América Latina y del sur de Europa en los años setenta y ochenta (Boeninger, 1991; Flisflish, 1987; Habermas, 1975; Offe, 1988; Przeworski, 1988; y Schmitter, 1988). En los noventa la reflexión se inicia con propósitos típicamente gerenciales en el marco de una preocupación de los organismos financieros internacionales para garantizar tanto estabilidad política como control apropiado de los recursos destinados al desarrollo económico en los países del sur. En ese sentido la noción de "buen gobierno" a menudo homologada acríticamente a la de gobernabilidad, alude a la necesidad de una transparente y eficaz gestión económica del Estado. Véanse al respecto Tomassini, 1993 y World Bank, 1992. Para una buena síntesis del estado del arte en relación con la cuestión de la gobernabilidad, véanse Alcántara, 1994, Arbós y Giner, 1993, y Rojas Bolaños, 1995. En Costa Rica, los estudios sobre gobernabilidad se empezaron a desarrollar en la década de los noventa; véanse Sojo, 1995a y 1995b, y Valverde, Trejos y Mora, 1995.

⁵ Los resultados de esa investigación, realizada con el apoyo de la Fundación Ford, aparecen en nuestro libro *La sociedad después del ajuste: demandas sociales, reforma económica y gobernabilidad en Costa Rica*, San José, Flacso, 1995. La encuesta realizada entre noviembre de 1993 y enero de 1994, se aplicó a una muestra de 1 250 individuos, estratificada según cinco categorías ocupacionales: microempresarios, campesinos tradicionales y no tradicionales, empleados públicos de salud y educación, y vendedores callejeros. Este estudio fue resultado de una investigación regional que incluye también los casos de Guatemala y El Salvador, y un análisis comparativo. Al respecto véanse Briones, 1995, Gálvez, 1995, y Rojas Bolaños, 1995.

Como se observa en el cuadro 1, poco más de la cuarta parte de los entrevistados declaró que votaría por el partido en el gobierno, mientras que 36% se definió en favor de opciones políticas de oposición, en su mayoría favorables al PLN; 23% se mostró indeciso y 15% afirmó que no votaría.⁶ Al momento de la encuesta, entre uno y dos meses antes de las elecciones, solamente una quinta parte de los entrevistados no había definido su decisión electoral.

El perfil socioeconómico de los 1 098 entrevistados señala que 60% procede del área urbana y 40% del área rural;⁷ 32% de los entrevistados son mujeres. Más de la mitad de los entrevistados (54%) se ubican en el rango de 35-54 años de edad, 28% en el de 18 a 34, y 17% en el de 55 años y más; 71% de los entrevistados son jefes de familia, y 16% se declaró cónyuge del jefe.

Cuadro 1

Opción electoral

	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Gobierno	280	25.5
Oposición	399	36.3
Indecisos	253	23.0
Abstencionistas	166	15.1
Total	1 098	100.0

Fuente: encuesta Flacso-Costa Rica, 1994.

Los entrevistados son, en general, de ingresos económicos escasos; 20% ubicó su ingreso familiar en menos de un salario mínimo; 38% reportó ingresos de entre uno y dos salarios mínimos; 33% indicó ingresos superiores a dos salarios mínimos.

⁶ Con propósitos de ubicación contextual, los resultados de las elecciones de 1994 registraron: 47.7% de apoyo a la opción de gobierno (el PUSC), 52.2% de respaldo a opciones de oposición (49.6% en favor del PLN, ganador de las elecciones) y 18.9% de abstencionismo. Cf. Tribunal Supremo de Elecciones, 1995.

⁷ En el universo muestral, originado en una selección estratificada no proporcional de los sujetos, la población urbana es exactamente 60% del total. Para más información sobre la muestra, véase Sojo, 1995b.

Mientras 5% de la muestra reportó cero años de educación formal, 50% se ubicó en los sectores de hasta seis años. Poco más de 25% reportó entre siete y doce años, mientras 18% indicó poseer más de trece años de educación formal.

La población entrevistada es, en términos generales, de mediana edad, mayoritariamente masculina y radicada en el área urbana; jefes de hogar en su mayoría con ingresos económicos bajos y nivel de estudios medios.

El comportamiento electoral de los entrevistados no muestra relación de dependencia con su situación de género, económica o social, con dos importantes excepciones: la escolaridad y los ingresos. Como se observa en el cuadro 2, hay *disminución* del apoyo al gobierno conforme aumenta la escolaridad. Ello no quiere decir necesariamente que aumente en igual proporción el apoyo a la oposición. Se observa además, que en los estratos de mayor educación la proporción de indecisos es ligeramente superior.

Cuadro 2

Escolaridad e intención de voto (porcentaje)

	<i>Años de educación formal</i>		
	<i>1-3</i>	<i>7-9</i>	<i>13 y más</i>
Gobierno	32.5	27.6	17.2
Oposición	33.8	33.6	37.9
Indecisos	21.0	16.4	29.8
Abstencionistas	12.7	22.4	15.2
Total	14.3	13.8	18.0

Fuente: encuesta Flacso-Costa Rica, 1994.

En el caso de los ingresos (véase cuadro 3) las cifras señalan la presencia de un respaldo creciente al gobierno y decreciente a la oposición conforme aumentan hasta tres salarios mínimos. Los entrevistados con más de tres salarios mínimos se comportan diferente puesto que favorecen en mayor magnitud a la oposición; muestran un nivel ligeramente superior de indecisión y son el estrato de menor abstencionismo.

Cuadro 3Ingresos e intención de voto
(porcentaje)

	<i>Salarios mínimos</i>				
	<i>Menos de 1</i>	<i>1-2</i>	<i>2-3</i>	<i>Más de 3</i>	<i>NS-NR</i>
Gobierno	23.6	29.3	28.3	21.9	17.2
Oposición	36.9	33.3	31.2	43.4	39.1
Indecisos	23.1	22.1	23.9	25.0	20.7
Abstencionistas	16.4	15.2	16.7	9.6	23.0
Total	20.5	38.3	12.6	20.8	7.9

Fuente: encuesta Flacso-Costa Rica, 1994.

Las preferencias políticas de los entrevistados parecen asociadas a las condiciones educativas de las personas (que les permiten avanzar a niveles de ingreso superior) y en menor medida a situaciones relacionadas con el género, la estructura etaria, la ubicación espacial y el papel en el núcleo familiar. Están en consecuencia, expuestas a estímulos de corto plazo, en el caso de los ingresos, y de mediano y largo plazos en el de la oferta de políticas educativas. Por consiguiente, el deterioro de los ingresos, en particular en periodos de contracción de la demanda agregada derivados de los programas de ajuste estructural, tiene un efecto político directo que asume la forma de respaldo mayor a las opciones políticas de oposición.

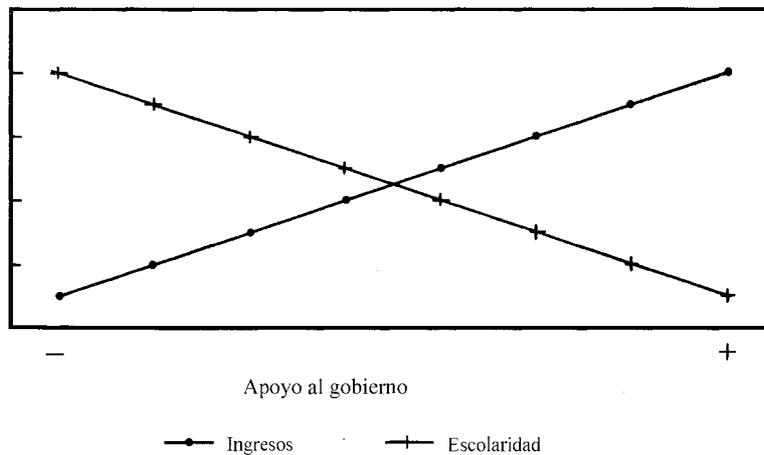
Considerando el nivel educativo medianamente alto de la población costarricense, estableciendo que la opción electoral, en buena medida, se relaciona con el grado de escolaridad y que tal relación indica un mayor respaldo a la oposición conforme aquél aumenta, entonces la opinión de los entrevistados sugiere que uno de los mecanismos que favorecen la alternabilidad está referido a la *acción reflexiva* de los sectores más educados, y en menor medida, a la *acción defensiva* de los grupos sociales de más bajo ingreso. La alternabilidad política descansaría en último término en el voto-castigo de la clase media.

Es interesante observar, por ejemplo, cómo la dinámica de los ingresos y la escolaridad, pese a mostrar una relación directamente proporcional en términos generales (a mayor escolaridad mayor ingreso), no presentan la misma relación respecto de su efecto en la elección política de los entrevistados. La dependencia entre las variables "opción de voto/escolaridad" y "opción de voto/ingreso" parece apuntar en di-

rección contraria (véase gráfica 1). La razón, proponemos, es que el votante de menor ingreso confía en el gobierno que le ofrece durante la campaña electoral una solución inmediata a sus problemas. El elector de mayor escolaridad piensa más en castigar por las políticas estatales que lo han afectado, apoyando a la oposición. Después de todo, las medidas de contracción del consumo afectan más los hábitos y las condiciones de vida de la clase media, especialmente cuando se diseñan mecanismos de compensación social destinados a contener el deterioro de la condición de vida de los grupos más desfavorecidos.

Gráfica 1

Relación de apoyo al gobierno con rango de ingresos y escolaridad



Fuente: encuesta Flacso-Costa Rica, noviembre-diciembre, 1993.

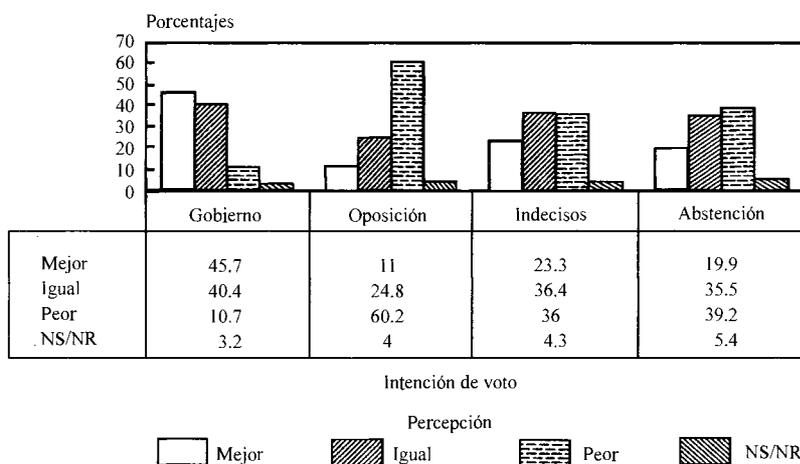
De ser correcta esta hipótesis, en sociedades de clase media extendida la tendencia en épocas de ajuste estructural es al fortalecimiento de la alternancia de fuerzas políticas, mientras que en aquellas en que la clase media no se ha desarrollado de forma significativa, las políticas de compensación y focalización social les permiten a los distintos gobiernos mantener expectativas razonables de reelección. En esta misma dirección la instalación de patrones de “alternabilidad perversa” (Weffort, 1993), la que se produce no por la competencia efectiva de opciones en disputa, sino por la sanción a una gestión gubernamental “ineficaz”, indicaría un proceso de deterioro estructural de los estratos medios de la población.

Aunque hemos observado que la intención de voto parece estar asociada a la escolaridad y, en menor medida, al rango de ingreso, es presumible que la percepción sobre la evolución de la situación económica del país incida notablemente en las decisiones electorales de los ciudadanos.

Observando los datos de la gráfica 2, se nota una fuerte relación (significancia Chi cuadrada de .0000 con una V de Cramer de .25) entre la intención de voto y la percepción de la evolución de la situación económica del país. Tal relación se expresa en el hecho de que 46% de los entrevistados que respaldan al gobierno consideran que la situación ha mejorado, en contraste con 60% de quienes favorecen a la oposición y que consideran que la situación ha empeorado.⁸ La asociación se fortalece con la observación de las percepciones de los indecisos y los abstencionistas que no son tan polarizadas.

Gráfica 2

Intención de voto y percepción de la situación económica del país



Fuente: encuesta Flacso-Costa Rica, 1994.

⁸ Aplicando la prueba Lambda de Goodman y Kruskal, se observa que la reducción proporcional del error al predecir los valores de una variable con la otra es prácticamente igual (alrededor de 14%) para las dos variables.

El Estado, el ajuste y la sociedad

La afirmación simbólica del ajuste estructural advierte que la causa primaria de los problemas de la economía de un país está estrechamente vinculada con la presencia excesiva del Estado.⁹ Después de más de una década de combate al Estado y de exaltación indiscriminada del mercado como el mejor asignador de los recursos, es de esperar que la población costarricense haya empezado a incorporar en su universo de representaciones aquellas que corresponden con una aspiración antiestatista.

El ajuste estructural es la máxima expresión de las políticas de liberalización económica y se manifiesta en la eliminación de los controles y las regulaciones que limitan el movimiento de las mercancías. A partir de ello, en la encuesta de Flacso interrogamos sobre tres tipos de regulación que están presentes en los modelos de acción intervencionista del Estado y que se enfrentan diametralmente con las aspiraciones liberalizantes: el control de precios para los bienes de consumo básico, la fijación de salarios mínimos (precios del trabajo) y la regulación del precio del dinero, en la forma de subsidios a las tasas de interés.

Los resultados son reveladores tanto por la evidencia del fracaso de la ideología antiintervencionista, como por la magnitud del respaldo a la regulación del costo de los factores señalados (véase cuadro 4). La opción electoral no parece ejercer influencia alguna en la orientación de la opinión de los entrevistados respecto a la conveniencia de la regulación del precio de los factores señalados por parte del Estado. El caso de la fijación de salarios mínimos muestra un comportamiento ligeramente diferente, en tanto, se reduce en diez puntos en promedio la opinión afirmativa y crece, aunque un poco menos, la oposición a la fijación. Además, quienes respaldan fórmulas políticas de oposición tienden a oponerse más a la fijación que quienes apoyan al gobierno. Es posible que esta diferencia en el caso de los salarios, respecto de los demás precios, tenga que ver con el hecho de que sólo una minoría de los entrevistados dependen de un salario.

⁹ Los términos del debate en torno de la relación Estado-sociedad, en las economías de mercado, han estimulado una interesante producción académica reciente. Entre la bibliografía que empieza a abundar se encuentran: Przeworski, 1991; Smith, Acuña y Gamarra, 1994; Haggard y Kaufman, 1992; Colclough y Manor, 1993; Geddes, 1995; Vilas, 1994; y Weffort, 1993.

Cuadro 4

Regulación de precios e intención de voto

<i>Regulación de precios</i>	<i>Intención de voto</i>				<i>Total</i>
	<i>Gobierno</i>	<i>Oposición</i>	<i>Indecisos</i>	<i>Abstencionistas</i>	
Canasta básica					
Sí	96.4	96.2	94.9	95.8	95.9
No	2.1	3.8	4.0	2.4	3.2
Crédito subsidiado					
Sí	96.8	95.5	96.0	94.6	95.8
No	1.4	3.3	2.0	2.4	2.4
Salarios mínimos					
Sí	88.6	83.5	84.6	85.5	85.5
No	9.6	14.5	9.9	10.2	10.2

Fuente: encuesta Flacso-Costa Rica, 1994.

Como sea, los ciudadanos entrevistados no parecen definir sus opciones políticas en virtud de una reflexión en torno al papel del Estado en la sociedad y la economía. Por el contrario, se observa que las preferencias políticas se organizan a partir de un consenso ideológico que supone la presencia activa del Estado en la economía.¹⁰ Los alcances de esta apreciación pueden sopesarse mejor si se complementan con la vivencia de los entrevistados respecto de las funciones sociales del Estado y los problemas de legitimación que pueden afrontar las instituciones que conforman el juego político institucional del país.

El Estado superfluo y la política social

Las razones de justicia y equidad justifican teórica y políticamente la intervención del Estado en el freno de los desequilibrios sociales precipitados por el funcionamiento del mercado. En última instancia, tales

¹⁰ Más recientemente, en septiembre de 1996, las encuestas nacionales de la firma UNIMER han constatado la existencia en el marco de representaciones políticas de los costarricenses, de una especie de aspiración por el Estado de Bienestar, por una presencia más significativa del Estado tanto en lo social como en los aspectos estrictamente económicos.

acciones se reflejan en lo que se ha denominado la política de combate a la pobreza.

La percepción sobre las causas de la pobreza está estrechamente vinculada con la generación de demandas efectivas de políticas anti-pobreza o con la satisfacción respecto de la gestión gubernamental en el “combate” a la pobreza. Está en cierto modo en el centro de las ponderaciones ciudadanas sobre la eficacia de la gestión gubernamental.

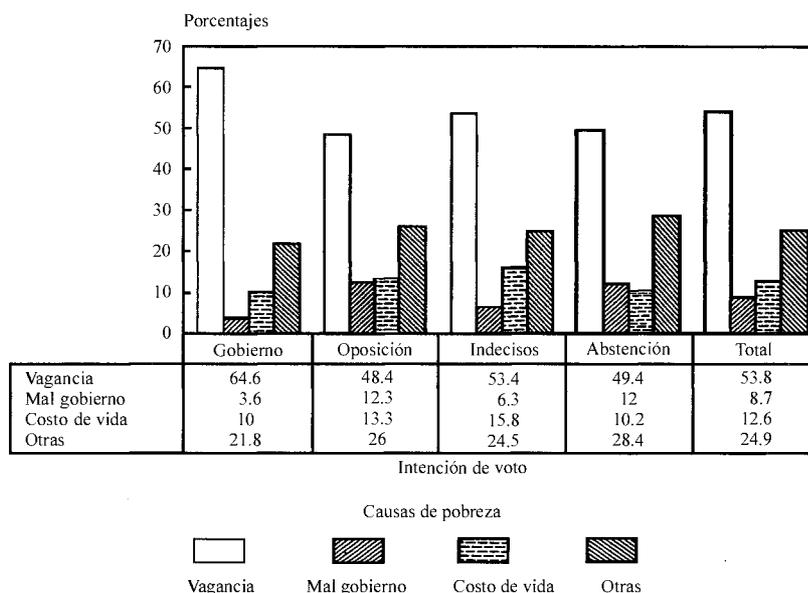
Examinando los datos de la encuesta se observa que aunque la imputación a la vagancia como principal causa de la pobreza domina las respuestas de los entrevistados, tal percepción está significativamente asociada con la intención electoral (.0039 en la prueba Chi cuadrada).¹¹ Es así que se observa en la gráfica 3 cómo los que respaldan al gobierno consideran la vagancia como causa de pobreza en 65% de los casos, mientras que los adherentes a fuerzas políticas de oposición lo hacen en 48% de los casos. Esta asociación se repite al constatar que los simpatizantes de la oposición valoran negativamente la acción del gobierno en la lucha contra la pobreza (47% de los casos), en contraste con la relativa satisfacción de los adherentes al partido oficial (45%).¹²

¹¹ La atribución de la vagancia como causa de la pobreza está fuertemente arraigada en el pensamiento liberal. En 1884, Herbert Spencer, después de asegurar que los indigentes de las calles de Londres “rehúsan trabajar o se hacen despedir inmediatamente por aquellos que los emplean”, afirmaba: “El mandamiento ‘comerás pan con el sudor de tu frente’ es sencillamente el enunciado cristiano de una ley universal de la naturaleza, ley a la que debe su estado actual de progreso la humanidad y por la cual toda criatura incapaz de bastarse a sí misma debe desaparecer”. Para un análisis sobre la implantación de las ideas liberales en la cultura política costarricense, véase Solís, 1993.

¹² Aplicando el coeficiente Lambda de Goodman y Kruskal se observa que la reducción proporcional del error es ligeramente superior para predecir valores de la variable “valoración de esfuerzo gubernamental” (.22153) que para valores de “intención de voto” (.14306).

Gráfica 3

Causas de pobreza e intención de voto



Fuente: encuesta Flacso-Costa Rica, 1994.

La alternabilidad en el poder garantiza, en cierto modo, la transformación de las percepciones de los ciudadanos respecto de la acción gubernamental de desfavorables a favorables, y a la inversa. El triunfo electoral de la oposición satisface a los insatisfechos con las políticas antipobreza y, dado el fuerte bipartidismo y la tendencia mayor a explicar la valoración del gobierno por la opción partidaria y no a la inversa, muestra el funcionamiento de una especie de automatismo estabilizador basado en el acto electoral. El suceso particular del triunfo de la oposición garantiza la transformación de las expectativas negativas en positivas. El cambio de gobierno, y no la política sectorial específica, conforma la demanda social que los resultados electorales satisfacen.

No obstante lo anterior, lo principal es que la percepción de causa de la pobreza condiciona una actitud de satisfacción respecto de la acción correctiva del Estado. La lógica subyacente es que dado que la causa es de naturaleza estrictamente individual, la solución al problema

no pasa, ni primero ni necesariamente, por el Estado. Éste es el primer indicador de una tendencia hacia lo que hemos denominado la “invisibilidad” del Estado.

Los entrevistados, sin embargo, no son estrictamente “pobres” y ello puede incidir en una percepción del tema de la pobreza como una problemática que les es ajena, que concierne a otros que son valorados negativamente a causa de “ser pobres” en una sociedad de oportunidades (éste es el correlato de la vagancia). Por ello, con el fin de explorar otros aspectos de la valoración de la acción del Estado, se observaron las vinculaciones entre las opciones electorales y el grado de satisfacción-insatisfacción con el desenvolvimiento de las políticas sociales.

Según se observa en el cuadro 5, la insatisfacción con las políticas estatales de salud y educación es notoriamente mayor entre los partidarios de la oposición, y la diferencia es más aguda en el caso de las políticas de salud que en las de educación. Esta asociación demuestra que las evaluaciones sociales de las políticas gubernamentales no siempre ocurren como la resultante de una “limpia” operación racional “ex post” (política vs. expectativas) (Przeworski, 1991), sino que se encuentran mediatizadas por un conjunto de “valores” dentro de los cuales estará la opción partidaria. Los indecisos, por definición grupos que meditan más su opción electoral, muestran una menor satisfacción que los adherentes al gobierno, pero también una menor insatisfacción que los opositores. En el grupo de los indecisos la diferencia entre satisfechos o insatisfechos es menor que en cualquier otro grupo, lo cual se corresponde bastante bien con el estrecho margen de los resultados electorales y permite extraer una conclusión aparentemente paradójica: la valoración de las políticas sociales continúa siendo espacio de legitimación del sistema económico y social, pues es un sistema bipartidario con alternancia en el ejercicio del Ejecutivo, las oposiciones de hoy son lealtades seguras en el futuro. Pero en el escenario político coyuntural se pueden precipitar cambios de gobierno en tanto el número de los afectados por las políticas aumenta, y afecta el sector del electorado que vota en referencia directa a una evaluación “ex post” de las políticas estatales o una expectativa particular de satisfacción futura de sus necesidades.

Cuadro 5

Percepción de política social

<i>Opción electoral</i>	<i>Satisfechos</i>		<i>Insatisfechos</i>	
	<i>Salud</i>	<i>Educación</i>	<i>Salud</i>	<i>Educación</i>
Gobierno	62.5	48.9	30.7	43.9
Oposición	37.8	37.6	58.1	54.1
Indecisos	44.7	43.1	48.2	49.9
Abstencionistas	47.0	36.7	42.8	48.8

Fuente: encuesta Flacso-Costa Rica, 1994.

La legitimación del marco institucional

Aceptando con Przeworski (1991) que el proceso democrático exige la presencia de un cierto margen de incertidumbre respecto de los resultados concretos de las políticas en un entorno en que sólo hay certeza sobre el procedimiento, planteamos que la fortaleza de la legitimidad de un régimen institucional está estrechamente asociada con la legitimidad concomitante del acto político gestacional: el voto. En una sociedad en que la limpieza de las elecciones es tema de debate político y la certeza de los resultados manifiesta la desconfianza en el procedimiento, este “déficit de legitimación” amenaza la credibilidad del aparato representativo.

En contraste, una sociedad con alto grado de participación electoral y de aceptación plena de la transparencia del proceso y la veracidad de los resultados, elección tras elección, está asentada en una estructura institucional fuertemente referida a la voluntad popular, aunque ésta sea sólo ocasionalmente consultada y sus posibilidades de demanda de rendición de cuentas a los representantes sean también limitadas. La credibilidad del sistema representativo está, proponemos para Costa Rica, más relacionada con el ejercicio de un derecho eleccionario de forma esporádica que con la “evaluación” del rendimiento político de los representantes electos.

Dos observaciones confirman esta última apreciación. En primer lugar, la participación en las elecciones es masiva y alcanza una proporción superior a 80% del padrón. En segundo lugar, la participación en otras actividades de expresión política de intereses es más bien limitada. Nótese que, en promedio, 56% de los entrevistados afirmaron que

“no han hecho nada” para solucionar los problemas que afrontan. Esa proporción aumenta hasta 61% en el caso de los adherentes al gobierno y disminuye a 54% en el caso de los partidarios de la oposición. Esto indica un comportamiento diferenciado de los partidarios del gobierno y la oposición respecto del involucramiento en la búsqueda de solución a los problemas. En ambos casos la mayoría no se involucra, pero es mayor el inmovilismo entre los simpatizantes del gobierno.

Pero el deterioro de las condiciones sociales innegablemente induce una tendencia al descrédito de las instituciones públicas. Tal proceso es tanto más grave cuanto que la erosión de la legitimidad de las instituciones del sistema democrático puede conducir al fortalecimiento de formas de expresión política, basadas en el discurso “antipolítico” que en América Latina ha conducido a por lo menos tres gobiernos que han supuesto una amenaza a la estabilidad del proceso democrático.¹³

Los entrevistados manifiestan insatisfacción con el desempeño de dos de las principales instituciones políticas en los sistemas democráticos representativos: los partidos políticos y la Asamblea Legislativa (véase cuadro 6). Pero tal inconformidad queda disminuida en el caso de los adherentes al partido gobernante. Éstos tienen una opinión favorable de la gestión legislativa en la mayoría de los casos (58% contra 35%) y prácticamente están divididos en partes iguales en torno a la calidad de la representación de intereses que ejercen los partidos políticos. Los demás sectores tienen visiones desfavorables acerca de los partidos y la Asamblea Legislativa en todos los casos.

De nuevo esta situación podría conducir a hipótesis sobre la fragilidad de la legitimidad de las instituciones políticas en Costa Rica. No obstante, la evidencia de una relación de significancia entre la opción partidaria y la confianza en las instituciones,¹⁴ en un ambiente político caracterizado por el enfrentamiento bipartidista, puede indicar que se trata de descontentos estacionales que se mitigan periódicamente con la contienda electoral y el cambio de los representantes en el ejercicio del poder.

¹³ En Perú, Brasil y Guatemala, las elecciones de Fujimori, Collor y Serrano, y recientemente el ascenso y la caída de Bucaram en Ecuador, expresaron la reacción de la población contra las fórmulas y los liderazgos políticos tradicionales. Los resultados de esas decisiones son conocidos, y al menos en tres de los cuatro casos, condujeron a caídas prematuras de esos gobernantes.

¹⁴ Para las variables partidos políticos-intención de voto, se obtuvo una significancia Chi cuadrada de .0004 con una V de Cramer de .10603. La dependencia es ligeramente mayor en el caso de las variables Asamblea Legislativa-intención de voto, con una Chi cuadrada de .0000 y una V de Cramer de .14227.

Cuadro 6
Confianza en las instituciones e intención de voto
(porcentaje)

	<i>Gobierno</i>	<i>Oposición</i>	<i>Indecisos</i>	<i>Abstencionistas</i>	<i>Total</i>
Los partidos políticos representan los intereses de los ciudadanos					
Sí	43.9	32.1	33.6	27.7	34.8
No	46.8	62.9	60.5	66.3	58.7
La Asamblea Legislativa merece la confianza de los ciudadanos					
Sí	57.9	39.3	43.9	33.1	44.2
No	34.6	56.4	49.4	62.7	50.2

Fuente: encuesta Flacso-Costa Rica, 1994.

A modo de conclusión

Una sociedad en la que el proceso político está centrado en la participación mayoritaria, pero en ocasiones irreflexiva y acrítica, en elecciones periódicas con una competencia limitada a dos opciones partidarias relativamente homogéneas en el plano ideológico y en su composición estructural, ofrece condiciones favorables para la gobernabilidad y garantiza, en cierto modo, la estabilidad política en el mediano y largo plazos. Ello no significa en modo alguno afirmar que se trata de una sociedad sin conflictos políticos o sociales. Se trata de reconocer cuáles son los términos dentro de los que el conflicto es posible. En consecuencia, proponemos que la sociedad costarricense se mueva al ritmo de un *descontento estacional*, de una administración de los conflictos referida al ciclo electoral y condicionada por la capacidad de respuesta del Estado a las demandas de la población.

La sociedad reacciona ante las condiciones que le presenta una oferta política que en los últimos años se ha caracterizado por la contención del gasto público y la disminución del consumo en los primeros años del gobierno, en contraste con políticas conscientes de reducción de la inflación, mejoramiento de salarios y ampliación de la inversión pública en los tiempos electorales. Las dimensiones económicas y políticas de la gobernabilidad se organizan en referencia a ese movimiento estacional, cíclico.

En lo concerniente a las dimensiones económicas y considerando que la mayor escolaridad está directamente asociada a ingresos más al-

tos, observamos descontento creciente con el gobierno entre los grupos de más escolaridad de la clase media. Por su parte las personas de escasos ingresos (hasta tres salarios mínimos) muestran una tendencia a favorecer al gobierno, lo que indica que entre los grupos de menor ingreso las políticas de compensación social producen rendimientos políticos inmediatos para el grupo gobernante. La combinación de estos dos elementos arroja un resultado que favorece la gobernabilidad del sistema en tanto que los sectores de clase media, aunque mayormente inconformes, disponen de mejores condiciones para hacer frente a los deterioros del consumo provocados por las políticas de reforma económica. Mientras que, en contraposición, los grupos de poco ingreso cuyo umbral de autodefensa ante los efectos sociales del ajuste es menor, posiblemente dispongan de los beneficios de políticas compensatorias que mejoran sus condiciones económicas en el corto plazo.

Las ideas dominantes en los tiempos del ajuste, han contribuido al fortalecimiento de visiones individualistas sobre los problemas sociales. Tal es el caso de la cuestión de la pobreza, en general atribuida a razones subjetivas antes que a las consecuencias de las iniciativas gubernamentales. Tal apreciación podría resultar contradictoria con el hecho de que la población percibe la necesidad del control del Estado a los precios de los factores. El descontento con el Estado favorece una tendencia a la disminución de su responsabilidad en la generación de problemas sociales, tanto como en la solución de los mismos. Tal tendencia no se contradice con una "expectativa" por una intervención ampliada del Estado que la doctrina antiestatista no ha logrado borrar de la mente de una población habituada al proteccionismo y al paternalismo estatal. No obstante, el efecto político de las iniciativas estatales está lejos de ser un fenómeno estrictamente ideológico. Observamos que sí existe inconformidad con la acción del Estado en las políticas sociales. Pero ante el deterioro de la calidad en la prestación de los servicios públicos de salud y educación, tal inconformidad no se ha convertido en manifestaciones de descontento posiblemente por dos razones: porque está mediatizada por la filiación político-partidaria y porque el deterioro de la calidad de los servicios ha sido limitado y la población todavía dispone de un colchón amortiguador.

Otra fuente de ingobernabilidad puede originarse en la legitimación de las instituciones políticas. En tal sentido observamos que no sólo se percibe una visión mediatizada por la pertenencia partidaria, sino que entre los partidarios del gobierno la desconfianza en las instituciones es minoritaria. Por consiguiente, la estacionalidad de la desconfianza en las instituciones está fundada en el descrédito de los representantes, mismos que cíclicamente son removidos por efecto del

voto-castigo. Se inicia así otro ciclo en que se otorga a los nuevos representantes una especie de "beneficio de la duda" cuyo efecto inmediato es el sostenimiento de la legitimidad institucional.

Todo lo anterior no pretende más que establecer algunas propuestas explicativas en torno a la contribución del momento electoral en el mantenimiento de los niveles de gobernabilidad que muestra la sociedad costarricense, aun en periodos de ajuste económico severo. No se trata de una teoría sobre los conflictos posibles ni sobre la estabilidad, la que depende no sólo del acto electoral, sino de los momentos intermedios de ejecución de la política pública en que la satisfacción de demandas específicas y expectativas generales son aspectos de primera importancia.

Recibido en agosto de 1996
Revisado en febrero de 1997

Correspondencia: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Programa Costa Rica/Apartado postal 11747-1000/San José, Costa Rica/fax 225 67 79/e-mail jhuaylup@cariari.ucr.ac.cr

Bibliografía

- Alcántara, Manuel (1994), *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Arbós, Xabier y Salvador Giner (1993), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI.
- Boeninger, Edgardo (1991), *Gobernabilidad y política*, Santiago de Chile, Comisión Sudamericana de Paz, Cuaderno de Estudio núm. 2.
- Briones, Carlos (1995), *Gobernabilidad, economía y democracia en El Salvador*, San Salvador, Flacso.
- Colclough, C. y J. Manor (eds.) (1993), *States or markets? Neoliberalism and the development policy debate*, Oxford, Oxford University Press.
- Flisflish, Ángel (1987), *Gobernabilidad y consolidación democrática*, Santiago de Chile, Flacso.
- Gálvez B., Víctor (1995), *Sectores populares y condiciones precarias en Guatemala*, Guatemala, Flacso.
- Geddes, B. (1995), "The politics of economic liberalization", *LARR*, vol. 30, núm. 2.
- Habermas, Jürgen (1975), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.

- Haggard, S. y R. Kaufman (eds.) (1992), *The politics of economic adjustment*, Princeton, Princeton University Press.
- Huntington, S., M. Crozier y J. Watanuki (1978), "La gobernabilidad de las democracias", en *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, Cuadernos del CIDE, núm. 2-3.
- Nohlen, Dieter (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Offe, Claus (1988), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1988), *Capitalismo y socialdemocracia*, Madrid, Alianza.
- Rojas Bolaños, Manuel (1995), *Ajuste, sectores populares y gobernabilidad en Centroamérica*, San José, Flacso.
- Salom Echeverría, Roberto (1987), *La crisis de la izquierda en Costa Rica*, San José, Porvenir.
- Schmitter, Philippe C. (1988), "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad", en Suzanne Berger (comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental; el pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Smith, W. C., C. H. Acuña y E. A. Gamarra (eds.) (1994), *Latin American political economy in the age of neoliberal reform*, North South Center.
- Sojo, Carlos (1995a), *Al arbitrio del mercado. Reformas económicas y gobernabilidad en Centroamérica*, San José, Flacso.
- (1995b), *La sociedad después del ajuste. Demandas sociales, reforma económica y gobernabilidad en Costa Rica*, San José, Flacso.
- Solís, Manuel (1993), *¿Reformismo socialdemócrata o liberal?*, San José, Flacso-Costa Rica.
- Tomassini, Luciano (1993), *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Torres Rivas, Edelberto (1996), *Encrucijadas e incertezas en la izquierda centroamericana. (Ensayo preliminar de interpretación)*, Guatemala de la Asunción, Flacso-Guatemala.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (1995), *Cómputo de votos y declaratorias de elección*, San José, Imprenta Nacional.
- Valverde, José Manuel, María Eugenia Trejos y Minor Mora (1995), *¿Integración o disolución sociocultural?*, San José, Porvenir.
- Vilas, Carlos (1994), *Between Adam Smith and Thomas Hobbes: State, market and privatization in Latin America*, documento presentado en la XVIII Conferencia Internacional de LASA, Atlanta.
- Weffort, Francisco (1993), *¿Cuál democracia?*, San José, Flacso.
- World Bank (1992), *Governance and development*, Washington, D. C., The World Bank.

