

## **COSTA RICA: DESAFÍOS A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

José Merino del Río \*

Cuando en 1973 la Comisión Trilateral encargó a los sociólogos Crozier y Watanuki y al politólogo Huntington, un estudio sobre el estado de salud de las democracias del capitalismo avanzado, que se materializó en 1975 en el informe titulado La crisis de la democracia<sup>1</sup>, en Costa Rica el problema tuvo escasa repercusión. Los intereses del mundo político y académico estaban entonces más centrados en dar razón de la estabilidad de una democracia, que se quedaba como única experiencia histórica duradera en América Latina tras la emergencia de las dictaduras que barrieron con las democracias uruguaya y chilena en el Cono Sur del Continente, que en las hipotéticas amenazas a su gobernabilidad. Incluso a principios de los ochenta, cuando el país vivió la crisis económica más severa de la posguerra y se vio envuelto en la crisis revolucionaria centroamericana, la democracia costarricense aparecía como un milagro de estabilidad, y muchos ojos se restregaban ante esa persistente resistencia a caer en el precipicio de la ingobernabilidad.

El hecho es que en esta "segunda ola" de la dicotomía de la gobernabilidad/ingobernabilidad, que crece en América Latina en los años noventa acompañando a la preocupación por consolidar sistemas políticos hijos de procesos recientes y todavía, en muchos casos, inconclusos de transición del autoritarismo a la democracia, en Costa Rica -desde la perspectiva de una democracia consolidada pero con síntomas de enfermedad-, tanto el concepto (gobernabilidad), como la problemática (cómo se transita de la gobernabilidad a la ingobernabilidad), empiezan a tratarse con más atención.

El tema de la gobernabilidad, aunque ya venía siendo objeto de interés y análisis en reducidos círculos políticos y académicos del país, alcanzó carta de ciudadanía y saltó a la escena del debate político nacional recientemente, a raíz del informe sobre el estado de la nación que el Presidente Figueres rindió ante la Asamblea Legislativa el pasado primero de mayo<sup>2</sup>.

---

\* Politólogo y periodista.

<sup>1</sup> Ctr. Crozier. Huntinyton, Watanuki. "La ingobernabilidad de la democracia 20 años después", en Espacios. FLACSO, San José, n.3, 1995, pp. 71 y ss.

<sup>2</sup> Figueres, José María. "Es tiempo para el entendimiento y la solidaridad". Informe del primer ario de labores rendido ante la Asamblea Legislativa el 1 de mayo de 1955. La República, 2 de mayo de 1995, pp.15 y 16.

Figueres dijo que el país está viviendo un momento crítico y que corre el riesgo de entrar en un período de ingobernabilidad, es decir, "en un período en el cual la capacidad institucional para gobernar se vuelve cada vez más escasa e insuficiente para enfrentar los retos nacionales con oportunidad y con posibilidad de éxito"<sup>3</sup>. El conjunto de factores que en su interrelación explicarían la reducción progresiva de los márgenes de gobernabilidad, fue sintetizado así por Figueres:

- Crisis institucional, corporizada en un aparato institucional en muchas áreas enfermo, desgastado y obsoleto, y en un marco constitucional, jurídico y administrativo que a menudo constituye una camisa de fuerza para el Poder Ejecutivo.

- Crisis fiscal, generada por razones estructurales (salarios, empleo, pensiones) y cíclicas (ciclo político-electoral).

- Crisis de valores, que se manifiesta en el debilitamiento de la solidaridad y de la capacidad de diálogo y de concertación, y en el crecimiento del individualismo, del egoísmo y de la corrupción.

- Crisis de legitimidad, que se expresa en la creciente pérdida de credibilidad de las instituciones públicas ante la población.

A partir del diagnóstico del Presidente Figueres y del panorama sombrío por él dibujado sobre el futuro del país, en el caso de que no se cambie de rumbo, la prensa ha recogido opiniones dispares de políticos y analistas sobre el problema de la gobernabilidad y sobre los indicios que apuntarían a una potencial situación de ingobernabilidad.

En La Nación, se recogieron algunos de los síntomas de ingobernabilidad a juicio de diversos analistas entrevistados por el periódico: reiterados enfrentamientos entre Poder Ejecutivo y oposición; ausencia de acuerdos mínimos entre poderes Ejecutivo y Legislativo; choques entre poderes Ejecutivo y Judicial; oposición sindical a políticas gubernamentales; abultado déficit fiscal; lentitud de procedimientos legales y administrativos; choques internos en Gabinete y falta de coherencia en acción gubernamental; escaso apoyo popular, que resta legitimidad<sup>4</sup>. El ex-presidente Arias, por su parte, achacaba a la incapacidad de la clase política para llevar a cabo las reformas que el sistema está necesitando, el clima de incertidumbre y de parálisis política que "nos

---

<sup>3</sup> Ibid., p.15.

<sup>4</sup> "Huellas de ingobernabilidad. La Nación, 14 de mayo de 1995. p. 4A.

aproxima al abismo de la ingobernabilidad"<sup>5</sup>. Desde otro ángulo de mira, el ministro Garnier sostenía que el problema de la gobernabilidad no era sólo una responsabilidad del Gobierno, sino un problema de la sociedad en su conjunto, y localizaba en el debilitamiento de la capacidad histórica de los costarricenses para lograr grandes acuerdos nacionales y traducirlos en realizaciones concretas, la causa principal de una gobernabilidad disminuida<sup>6</sup>.

Antes de que surgiera esta suerte de mini-debate provocado por la patética rendición de cuentas del Presidente Figueres, Carlos Sojo formulaba la pregunta: ¿es invulnerable la gobernabilidad costarricense?<sup>7</sup> Partiendo, obviamente, de que la respuesta a la pregunta estará determinada por la posición y por los intereses de cada observador, la hipótesis de Sojo es que

"en el plano general de una sociedad gobernable, emergen periódicamente síntomas de inestabilidad que, desatendidos, pueden contribuir a una ampliación de la insatisfacción con el estado de las cosas y, consecuentemente, a la búsqueda de un futuro alternativo".<sup>8</sup>

Según el autor los desafíos a la gobernabilidad estarían centrados prioritariamente en tres aspectos: la problemática relación entre crisis fiscal y demandas sociales, la evidencia de una especie de desaparición del Estado y el deterioro de la política democrática. De estos desafíos se derivarían potenciales cuestionamientos a la gobernabilidad en Costa Rica, que en la óptica de Sojo no conducirían necesaria ni fatalmente a un abismo de ingobernabilidad, sino que dejarían también abierta la puerta a nuevas alternativas, que al dar respuesta a demandas insatisfechas podrían constituirse en impulsos hacia un cambio con gobernabilidad social,

De este apretado y limitado cuadro que presentamos sobre las preocupaciones surgidas en la sociedad costarricense sobre la cuestión de la gobernabilidad, interesa destacar lo siguiente:

i) El interés sobre el término gobernabilidad parece claramente vinculado a una situación del país que se percibe en forma preocupante, y en la que se vislumbran síntomas de amenazas reales o potenciales a la estabilidad del sistema político.

---

<sup>5</sup> Arias, Oscar. "El valor de coincidir". La Nación, 6 de mayo de 1995, p.15A.

<sup>6</sup> Garnier, Leonardo. "Ingovernabilidad: el dedo en la llaga". La Nación, 29 de mayo de 1995, p.14A,

<sup>7</sup> Sojo, Carlos. "Costa Rica: ¿Invulnerable gobernabilidad?"- Espacios.FLACSO, San José, n.3, 1995, pp.40-46.El artículo de Sojo es parte de una amplia investigación sobre la problemática de la gobernabilidad en Costa Rica, cuyos resultados serán publicados próximamente por FLACSO.

<sup>8</sup> Ibid., p.41.

ii) La diversidad de las explicaciones y de los énfasis que aparecen alrededor del término, nos indica que gobernabilidad es un vocablo que porta una carga ideológico-política susceptible de las más diversas interpretaciones, por lo que su utilidad demandaría precisar y delimitar en cada caso a qué problemas y a qué ámbitos se está aludiendo con esta problemática.

iii) Los retos a la gobernabilidad son percibidos, básicamente, ora como amenazas a una estabilidad que se identifica con cierta visión del status quo que se valora positivamente, ora como ascenso de demandas de participación y de satisfacción de expectativas que apuntan a la necesidad de un cambio democrático en el sistema político. Aunque el clima nacional aparece fundamentalmente permeado por una visión conservadora de la gobernabilidad (ofensiva contra los restos del Estado social y contra las demandas de las clases subalternas), desde los sectores populares y radical-demócratas podría construirse una visión diferente en torno de lo que algunos llaman la gobernabilidad democrática<sup>9</sup>.

El politólogo español Manuel Alcántara, después de una amplia revisión de la literatura existente sobre el concepto de gobernabilidad, propone esta definición:

"... puede entenderse por gobernabilidad la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción del gobierno que se sitúan en su entorno (de carácter medioambiental) o que son intrínsecas a éste. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental"<sup>10</sup>.

La definición mínima de gobernabilidad pareceré adecuada y útil, pues marca un primer umbral de lo que puede acotar el concepto: acción de gobierno en una connotación positiva, es decir, de buen gobierno, lo que nos remite al binomio clásico de Lipset de eficacia y legitimidad:

"La eficacia significa verdadera actuación, el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno tales como las consideran la mayoría de la población y grupos tan poderosos dentro de ella como lo son las altas finanzas o las fuerzas armadas. La legitimidad implica la capacidad del sistema para

---

<sup>9</sup> Rojas, Manuel. "Sectores populares, democracia y gobernabilidad". Se trata de un trabajo inédito que forma parte de un libro todavía no editado: Ajuste, sectores populares y gobernabilidad en Centroamérica, que próximamente saldrá a la calle bajo el sello editorial de FLACSO. Utilizaremos más adelante el término de gobernabilidad democrática tal como lo enciende Rojas, por considerarlo sugerente y adecuado para enfocar las amenazas a la gobernabilidad desde otra concepción diferente a la conservadora predominante.

<sup>10</sup> Alcántara, Manuel. Gobernabilidad, crisis y cambio. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p.40 y ss.

engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. (...) Mientras la eficacia es fundamentalmente instrumental, la legitimidad es evaluativa. (...) Una crisis de legitimidad es una crisis de cambio social. (...) un derrumbamiento de la eficacia, repetidamente o por un largo período, pondrá en peligro hasta la estabilidad de un sistema legítimo"<sup>11</sup>.

Sostiene Alcántara que, en definitiva, el objetivo del análisis va a quedar centrado en lo que hace o deja de hacer el gobierno, pues el funcionamiento del aparato del sistema político y el rendimiento económico (eficacia) así como la evaluación y apoyo social de los mismos (legitimidad), van a constituir una especie de línea de demarcación en la que los conceptos gobernabilidad e ingobernabilidad "conforman los dos polos de un continuo, de manera que el paso de una situación a otra es gradual y nunca totalmente irreversible"<sup>12</sup>.

El alto grado de gobernabilidad alcanzado por Costa Rica en las últimas décadas sería atribuido así a un buen rendimiento gubernamental, que se tradujo en un progresivo mejoramiento de los principales índices socio-económicos y de paulatina apertura de la arena política y en la subsiguiente satisfacción de las expectativas generadas tanto entre en las élites como entre los sectores populares. Una eficacia continuada permitiría una renovada acumulación de legitimidad. Desde otra perspectiva, Wolfe hablaría de esfuerzos coyunturales exitosos de conciliación de dos términos estructuralmente antagónicos: el liberalismo -polo de la eficacia-, satisfaciendo las necesidades de la acumulación y la reproducción del capital; la democracia (polo de la legitimidad), dando respuesta a los reivindicaciones crecientes de participación y de satisfacción de demandas de las mayorías.<sup>13</sup>

Las políticas neoliberales son torpedos disparados contra la línea de flotación de una política que funcionó con bastante éxito durante por lo menos tres décadas. El hecho de que en América Latina seamos testigos de esa paradoja, signada por una política económica de exclusión social y la irrupción en el sistema político de una democracia representativa, no invalida los términos del problema, simplemente los reinvierte: se activan los mecanismos políticos que dan cuenta del fenómeno de la legitimidad, en

---

<sup>11</sup> Lipset, Seymour M. El hombre político. Tecnos, Madrid, 1997, pp.65-72.

<sup>12</sup> Alcántara. Manuel. Op. ct., p.41.

<sup>13</sup> Cfr. Wolfe, Alan, Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo. Siglo XXI, México, 1980. Recuerda Wolfe como escritores como Habermas y Offe han subrayado el hecho de que el estado capitalista está atrapado por las exigencias de legitimación y acumulación. "La expresión política simbólica de esta dualidad es la democracia liberal, pues el liberalismo se convierte en la ideología y la justificación de la acumulación en tanto que la democracia proclama la importancia de la legitimación de algún tipo de participación popular y de alguna igualdad en los logros(...) Como muchos cónyuges, el liberalismo y la democracia son enteramente incompatibles; sin embargo, no pueden vivir separados", p. 25.

busca de una desesperada credibilidad para una política económica cimentada en la desigualdad y en la insolidaridad. En este terreno, donde el Estado permanece en la sala de cuidados intensivos y agonizan los pactos que dieron basamento a determinada articulación social, se desenvuelve precisamente la batalla de la gobernabilidad.

Aunque cada situación es singular y escapa a apresuradas generalizaciones, parece, sin embargo, que hay escenarios políticos concretos que se levantan sobre idénticos pedestales; globalización, internacionalización, apertura externa, difuminación del Estado, primacía del mercado, flexibilización y desregulación de las relaciones laborales, desigualdad social, etcétera. Se trata, en síntesis de una profunda reestructuración económica y social, que modifica también profundamente el campo de la política. Como lo advierte Lechner, el hecho de que la radical reconversión económica-productiva no haya estado acompañada de una reconversión de las instituciones políticas, lo cual presupone una ficticia neutralidad de las instituciones políticas respecto del desarrollo económico, abonaría el terreno para la eclosión de fenómenos de ingobernabilidad, al producirse un desfase entre el ajuste con sus correspondientes efectos de fragmentación social, de marginación y de pobreza, y la capacidad de las instituciones políticas para generar la adhesión de los actores sociales al orden democrático, en la medida que disminuye la creencia en la democracia como algo que representa a todos y de la que todos, a la larga, recibirán algún tipo de recompensa<sup>14</sup>.

En el caso de Costa Rica los perfiles de una hipotética situación de ingobernabilidad, vendrían dados por las concretas amenazas a la gobernabilidad democrática, entendida ésta como la capacidad del sistema político, y más estrictamente del Gobierno, de dar adecuada y constructiva respuesta a las influencias, demandas y expectativas provenientes de los diversos ámbitos de la vida política y social. Apoyándose en investigaciones de Coppedge<sup>15</sup>, Rojas advierte sobre los conflictos que encierra el concepto de gobernabilidad democrática, en cuanto gobernar hace referencia a relaciones y lógica de poder, mientras democracia remite a una lógica de la igualdad política<sup>16</sup>, lo que constantemente plantea el interrogante de cómo pueden ser gobernables sociedades democráticas:

"... la gobernabilidad democrática solamente puede existir como producto de acuerdos entre las partes, que implican aceptar la asistencia de asimetrías en las relaciones de poder; acuerdos que se redefinen periódicamente y donde las

---

<sup>14</sup> Lechner, Norbert. "Condiciones socioculturales de la transición democrática: a la búsqueda de la comunidad perdida". Estudios Internacionales. Santiago de Chile, n.94, 1991, pp.209-227.

<sup>15</sup>

Coppedge, Michael. Institutions and Democratic Governance in Latin America., Washington, D.C: unpublished paper, 1993.

<sup>16</sup> Rojas, Manuel, Op. ct.. p.24 y ss.

autoridades electas son capaces de establecer adecuados canales de comunicación y de negociación con los diferentes actores. La estabilidad de un régimen solamente se puede conservar en una situación de inclusión política de todos los actores estratégicos"<sup>17</sup>.

La gobernabilidad democrática sería entonces el resultado de un proceso complejo de interacción entre un conjunto de factores, como la legitimidad de las instituciones, la cultura política, las condiciones socioeconómicas, la participación y la atención a demandas<sup>18</sup>. Estas variables actuarían como vectores de influencia directa sobre la capacidad del Gobierno para la gobernabilidad democrática, quien a su vez con sus actuaciones y omisiones retroalimentaría el perfil de cada una de las variables que mantienen entre sí sus correspondientes vínculos e interacciones.

Apoyándonos en este esquema, podemos ensayar concisamente un intento de localización, e interpretación de desafíos a la gobernabilidad democrática en Costa Rica.

Habría que indicar, primero, que en Costa Rica confluyeron históricamente factores que hicieron posible la constitución de una gobernabilidad democrática con importantes niveles de solidez.. Efectivamente, una experiencia histórica de progresivo mejoramiento de las condiciones socioeconómicas, de apertura a la participación política, de creciente capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad, se fue traduciendo en la construcción de una cultura política de negociación, búsqueda de consensos y socialización de los valores democráticos, y en una legitimidad fuerte de las instituciones. Hoy esos factores tienden a debilitarse, afectando así los márgenes de la gobernabilidad, aunque no hay vínculos automáticos ni mecánicos entre lo que podríamos llamar condiciones objetivas para la gobernabilidad y capacidades subjetivas de las instituciones políticas y de las élites gobernantes. Remitámonos a algunos de los elementos más visibles de la coyuntura en que nos encontramos.

*Condiciones socioeconómicas.* El informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre el comportamiento de la economía costarricense en 1994, arroja resultados preocupantes<sup>19</sup>. Baja en la tasa de crecimiento del PIB, elevado déficit fiscal, aumento de la inflación, elevado gasto público, decaimiento de la inversión, devaluación del colón, reflejan la evolución de algunos índices económicos que llevan a la CEPAL a calificar la situación de "alarmante". En esos días una misión del FMI urgió al Gobierno, empresarios, banqueros y oposición socialcristiana, a buscar soluciones al problema

---

<sup>17</sup> Ibid, p.27,

<sup>18</sup> Ibid.. p.32.

<sup>19</sup> "CEPAL resalta crisis económica". La Nación, 3 de junio de 1995, p.4A.

fiscal, al tiempo que advirtió sobre la posibilidad de un mayor deterioro en el corto plazo de la economía nacional.<sup>20</sup> Son conocidos, por otra parte, los datos que informan de la degradación de la situación social: incremento de la pobreza, mayores niveles de desigualdad, inflación superior a incremento salarial, deterioro de servicios básicos de atención a la población más desfavorecida. En síntesis, la variable situación económico-social apunta claramente a la restricción de los márgenes de gobernabilidad.

*Atención a las demandas.* La crisis fiscal está directamente asociada a la capacidad del Estado de atender las demandas de los diversos sectores sociales. Si las políticas de compensación y focalización pudieron detener parcialmente el deterioro de las políticas de asistencia universalistas del Estado social, el agravamiento de la crisis fiscal es una especie de bomba de relojería que amenaza la capacidad estatal para responder a las expectativas de importantes sectores populares. A su vez, la fragmentación de la sociedad civil que fomenta el ajuste neoliberal, privilegia la capacidad de los grupos más poderosos, principalmente al empresariado que se consolida claramente como el actor fuerte e influyente, y debilita la cohesión de los sectores populares; el flujo reivindicativo de los de abajo decrece en su posibilidad de hacerse oír y de ingresar a la arena política, mientras se potencia la posibilidad de los fuertes de influir con sus demandas en las orientaciones de las políticas públicas. Lejos de producirse hoy en la sociedad costarricense la llamada "sobrecarga de demandas" que los neoconservadores señalan como la principal causa de la ingobernabilidad, parece más bien que lo que se está dando es una brusca reducción de la capacidad del Estado para atender expectativas ya tradicionales de amplios sectores de la sociedad costarricense.

*Participación.* Sin necesidad de estar de acuerdo con las causas ni con las soluciones, no deja de ser sintomático el diagnóstico del editorialista de La Nación sobre el proceso de esclerotización de los canales de participación política en la sociedad costarricense:

"Es un hecho, por ejemplo, que nuestro sistema electoral-sobre todo la elección por listas de diputados y municipales-deja pocas posibilidades de escogencia individual a los ciudadanos, que la forma en que se ha manejado el sistema de financiamiento a los partidos reduce las posibilidades de organización de nuevas fuerzas, que los grupos políticos existentes tienden a la consolidación de oligarquías o "argollas" internas, que el centralismo de la administración pública introduce una gran verticalidad y lejanía entre funcionarios y ciudadanos, que nuestro sistema no ha sido capaz de combatir eficazmente la corrupción pública y

---

<sup>20</sup> FMI emplaza al país por déficit fiscal". La Nación. 20 de mayo de 1995, p.4A,

garantizar la eficiencia del Estado y que los políticos se muestran muy temerosos de transferir poder y prerrogativas a los ciudadanos<sup>21</sup>.

Es cierto que la participación electoral se mantiene en los niveles históricos tradicionales de la estabilidad democrática, pero reiterados sondeos de opinión pública expresan un creciente descrédito de los canales tradicionales de participación y representación política, especialmente de los partidos. El fenómeno que señala Alcántara en los sistemas democráticos consolidados, esto es, la disminución de cuatro de las funciones tradicionales desempeñadas por los partidos políticos: la de socialización, la de movilización, la de participación y la de legitimación<sup>22</sup>, calza con la situación que observamos en Costa Rica donde, como lo plantea en general el investigador español, también se presenta la situación siguiente:

"La constricción de la práctica electoral de naturaleza, casi únicamente partidista, no desarrolla plenamente las posibilidades de las consultas populares directas, dificulta el surgimiento de candidaturas independientes y no canaliza las reacciones y demandas ciudadanas antes sucesos imprevistos que aparecen y se desarrollan con inusitado vértigo –sin que las instituciones tengan capacidad de respuesta inmediata. (...) Tampoco la participación política es la forma predominante para influenciar las acciones de los políticos; el incremento del poder de los grupos de interés que negocian directamente con los centros de decisión, y el constante uso de medidores de la opinión pública toman su relevo"<sup>23</sup>

*Cultura política.* Los resultados de una reciente encuesta de la empresa Unimer<sup>24</sup>, muestran un deslizamiento de las actitudes y creencias políticas predominantes en nuestra sociedad hacia la indiferencia, la pasividad y la pérdida de credibilidad del ciudadano en las estructuras políticas. En términos un tanto tremendistas, pero no por ello sin contener un grano de verdad, Rodolfo Cerdas comentaba los resultados de la mencionada encuesta:

"La erosión es tal que los desengañados, los desinteresados oportunistas y los cínicos (como los clasifican los responsables del estudio), constituyen el 51. 7% de los entrevistados. Testimonian que, como con el asesino invisible, se está levantando, sin que al parecer nos demos cuenta de ello, un espectro de muerte

---

<sup>21</sup> "Otra urgente reforma: hay que reactivar la participación ciudadana", La Nación, 18 de junio de 1995, p.13A.

<sup>22</sup> Alcántara, Manuel. "Partidos políticos y gobernabilidad". Espacios, FLACSO, San José, n.3, 1995, pp. 4-12.

<sup>23</sup> Ibid. pp. 6 y 7.

<sup>24</sup> "Encuesta de Unimer: apatía consume a ticos", La Nación. 15 de junio de 1995, pp. 4A-5A.

no sólo sobre el sistema democrático, sino sobre la urdimbre sociocultural que conforma nuestra nacionalidad"<sup>25</sup>

A esta suerte de problemas hacía referencia también Figueres, cuando ante la Asamblea Legislativa denunciaba la crisis de valores que erosiona la cultura de la solidaridad, de la tolerancia, del diálogo y de la decencia<sup>26</sup>.

Legitimidad de las instituciones. Finalmente, estudios reiterados sobre las estructuras de la opinión pública en Costa Rica, indican una tendencia constante a la reducción de la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones políticas del país, especialmente Asamblea Legislativa, partidos políticos y Gobierno, aunque es notable también el deterioro de otras instituciones que gozaban tradicionalmente de alta credibilidad, como el Poder Judicial.

En ese contexto, el bajo respaldo al Gobierno del Presidente Figueres, que según la última encuesta de Unimer<sup>27</sup> se situaría en un saldo negativo del 21.4% -los peores resultados desde la Administración Carazo-, y la creencia del 76% de los entrevistados de que el Gobierno no cumple las promesas de campaña, agregan, coyunturalmente, nuevos ingredientes a un proceso lento, pero por lo visto ascendente, de debilitamiento de la legitimidad.

Aunque el tema de la legitimidad es complejo en cuanto al papel de los apoyos efectivos y difusos que genera como condición para la supervivencia de los regímenes políticos<sup>28</sup>, parece indudable que un efecto prolongado de pérdida de legitimidad llega a influir decisivamente sobre las condiciones para la gobernabilidad.

Hasta aquí hemos pasado revista un tanto somera a las condiciones de carácter medioambiental que, según la definición de Alcántara, se situarían en el entorno de la acción del gobierno. Parece que no son condiciones favorables a la gobernabilidad democrática, y que podrían apuntar, tendencialmente, a la aparición de una situación de ingobernabilidad. Ello dependería, en buena medida, de la capacidad del gobierno de dar respuesta a los desafíos con políticas e instrumentos que ya no se situarían en su entorno, sino que le serían intrínsecamente específicas. Y aquí no encontramos muchas razones para ser optimistas.

---

<sup>25</sup> Cerdas, Rodolfo. "Un desencanto anunciado", La Nación, 18 de junio de 1995, p.15A,

<sup>26</sup> Figueres, José María. "Es tiempo...", Op. Ct. p.15A.

<sup>27</sup> "Encuesta de Unimer: Baja respaldo a Figueres". La Nación, 12 de Junio de 1995.

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, la interesante reflexión de Pichel: "Crisis políticas y procesos de des legitimación", en Política: teoría y métodos, Edelberto Torres(compilador), Educa, San José, 1990, pp.41-64.

Sin pretender hacer un análisis de las políticas del gobierno, la propuesta más importante hecha desde su seno para enfrentar las amenazas a la gobernabilidad que reseñaba el mismo presidente Figueres, es el pacto firmado con el ex-presidente Calderón. Los contenidos del pacto se insertan en una clásica terapia de corte neoliberal: cierre de instituciones estatales, nuevas desregulaciones del mercado, privatizaciones, apertura a la transnacionalización financiera, restricciones al régimen de pensiones<sup>29</sup>. Como contrapartida el Gobierno espera que se encienda la luz verde para la aprobación de nuevos impuestos, que le permita enfrentar el agobiante déficit fiscal.

Pero el pacto tiene todavía una lectura más preocupante desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática, El Gobierno de Figueres inició su andadura con un esquema de gobernabilidad que buscaba, al parecer, una base de sustentación amplia, como se expresó en la celebración de un Foro Nacional de Concertación en el mes de septiembre de 1994. Ahora, la concertación queda reducida a un pacto entre "hijos de caudillos", que encierra un mensaje subcutáneo<sup>30</sup>:

- Los diversos escenarios en los que tradicionalmente se expresa la política, deben subordinarse a un gran escenario: la Patria, en el que los conflictos y grupos de interés deben disolverse en una esencialidad superior: todos somos costarricenses.

- Los atributos esenciales de la Patria se encarnan en dos actores: los hijos de los caudillos Figueres y Calderón.

- El pacto es bondadoso intrínsecamente, quien se oponga no es un buen patriota.

- El acuerdo nacional ya se ha dado, aunque en su concreción no hayan participado el Parlamento, los partidos políticos, los sectores populares.

No está descartado que el rendimiento económico, como fruto de una nueva colusión entre élites políticas y empresariales, pueda comportarse mejor en el futuro. Sin embargo, desde la óptica de la gobernabilidad democrática, que demanda una determinada articulación entre la lógica del poder (gobernación) y la lógica de las mayorías (democracia), es previsible que permanezcan y se desarrollen los desafíos.

---

<sup>29</sup> "Amplia reforma estatal". La Nación, 13 de junio de 1995, pp.4A y 5A.

<sup>30</sup> Hacemos referencia aquí a los contenidos del primer acuerdo firmado por Figueres y Calderón: "Al pueblo de Costa Rica", en La Nación