

# Fomento del diálogo social y la rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica

*Promotion of Social Dialogue and Accountability in the Legislative Assembly of the Republic of Costa Rica*

Dennis P. Petri<sup>1</sup>

## Resumen

Si bien Costa Rica es la democracia más antigua de Latinoamérica —sin interrupciones en el proceso electoral desde el año 1953— y cuenta con impresionantes logros económicos y sociales, persisten importantes retos para profundizar la calidad de su democracia. Una de ellas tiene que ver con el fomento del diálogo social, el cual implica que la toma de decisiones políticas sea un proceso inclusivo que dé lugar a un alto grado de estabilidad institucional, a un entendimiento común y a un enfoque conjunto para resolver problemas y conflictos. Mediante su participación voluntaria en las negociaciones centralizadas, las organizaciones de la sociedad civil ayudan a las instituciones representativas (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo) a cumplir con sus responsabilidades. El trabajo se enfoca en la pregunta de cómo el diálogo social puede fortalecer la función fiscalizadora (control político-parlamentario) de la institución legislativa. Primero, se ofrece una justificación teórica del estudio del fortalecimiento de las instituciones parlamentarias y del empoderamiento de la sociedad civil. Posteriormente, se aborda la importancia de la sociedad civil para la democracia y de su participación en la vida parlamentaria mediante el diálogo político-social. Por último, se dedican unos párrafos a la diferenciación entre los roles institucionales de los parlamentos y la sociedad civil.

## Palabras clave

Diálogo social, rendición de cuentas, Asamblea Legislativa, Costa Rica, control parlamentario, sociedad civil.

---

1 Politólogo y Doctor en Filosofía Política (Vrije Universiteit Amsterdam); Profesor de Estudios Generales y de Relaciones Internacionales, y Jefe de la Cátedra de Humanidades, ULACIT. Correo electrónico: dpetrix316@ulacit.ed.cr. Código ORCID: 0000-0002-7473-2576

## Abstract

Although Costa Rica is the oldest democracy in Latin America —with no interruptions in the electoral process since 1953— and boasts impressive economic and social achievements, important challenges remain to deepen the quality of its democracy. One of them has to do with fostering social dialogue, which implies that political decision-making is an inclusive process that results in a high degree of institutional stability, common understanding and a joint approach to solving problems and conflicts. Through their voluntary participation in centralized negotiations, civil society organizations help representative institutions (Executive Branch, Legislative Branch) to fulfill their responsibilities. The paper focuses on the question of how social dialogue can strengthen the oversight function (political-parliamentary control) of the legislative institution. First, a theoretical justification is offered for the study of the strengthening of parliamentary institutions and the empowerment of civil society. Subsequently, the importance of civil society for democracy and its participation in parliamentary life through political-social dialogue is discussed. Finally, a few paragraphs are devoted to the differentiation between the institutional roles of parliaments and civil society.

## Keywords

Social dialogue, accountability, Legislative Assembly, Costa Rica, parliamentary oversight, civil society.

## Introducción<sup>2</sup>

Hoy, treinta y cinco años después de la firma de los Acuerdos de Paz en Centroamérica y de la transición democrática en América Latina, las democracias de la región se encuentran en una nueva encrucijada: el reconocimiento de la eficacia del diálogo y la negociación a través del Estado de Derecho, para encauzar el conflicto político y social. Los procesos de transición democrática contribuyeron a canalizar e institucionalizar la oposición política. Sin embargo, la llegada de la democracia implicó un importante número de demandas sociales insatisfechas, tanto por su cantidad como por su calidad, así como por el predominio de una visión de corto plazo de la élite gobernante y de sus gobernados. Por ello, la acción gubernamental se ha orientado más a las políticas de gobierno que a las de Estado.

Actualmente, el panorama político en la región se caracteriza por una configuración de sistemas presidenciales sin mayorías legislativas y, en algunos casos, con importantes niveles de polarización ideológica entre el gobierno y la oposición, o con casos matizados por una o-

---

2 Este artículo es una adaptación-actualización de Petri y Parra (2009). También retoma algunas ideas desarrolladas en Petri (2008); Vargas y Petri (2007).

sición parlamentaria fragmentada y dispersa o, incluso, en escenarios de constante conflicto o marginación hacia las mayorías legislativas. Parece ser cierto que, en la mayoría de los casos, los pequeños partidos (partidos “bisagra”) se insertan mejor en la arena parlamentaria.

El presidencialismo es una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, que resulta del debilitamiento de los poderes del parlamento y de la hipertrofia de los poderes presidenciales (Duverger, 1957). Esta centralización del poder otorga al presidente una gran influencia directa e indirecta en la elaboración, discusión y aprobación de las leyes, y de muchas otras decisiones que surgen del ámbito legislativo, sobre todo, cuando el partido de gobierno ejerce un fuerte control sobre diversas instancias legislativas como la mesa directiva del parlamento o a través de las comisiones legislativas.

Como deformación patológica de la ingeniería constitucional del sistema presidencial, el presidencialismo es producto de una combinación dinámica y volátil entre la institucionalidad formal y la informal. Tal deformación suele ser más común cuando el presidente cuenta con una fracción legislativa disciplinada y cohesionada, y más aún cuando la oposición parlamentaria está fragmentada y dispersa. Por el contrario, cuando el presidente carece de mayorías legislativas o cuenta con una mayoría muy inestable e indisciplinada, el destino profético tiende a ser la parálisis y la obstrucción en las relaciones entre el poder ejecutivo y la oposición. Esta situación puede ser eventualmente superada por un uso inteligente de la ingeniería parlamentaria.

En situaciones de conflicto entre el poder ejecutivo y el legislativo, ambos poderes pueden utilizar los instrumentos constitucionales para complicarse la vida mutuamente. De este modo, generan una fricción perpetua entre la oposición parlamentaria y la mayoría parlamentaria o directamente con el presidente, quien, a su vez, realizará acciones unilaterales cuando considere que tienen un bajo costo político (véase Ackerman, 2002).

La parálisis y la obstrucción en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tienden a producirse con mayor probabilidad en los sistemas en los que el presidente tiene amplios poderes constitucionales. Este podría verse tentado a utilizar esos poderes de manera intensiva, como forma de evitar la fatiga política de las negociaciones y la tensión con la oposición parlamentaria (Cheibub, 2007). Al mismo tiempo, no debe subestimarse que el uso intensivo de mecanismos formales e informales de participación ciudadana constituye una estrategia recurrente utilizada por el presidente y por la oposición parlamentaria para legitimar sus posiciones y también para identificar oportunidades alternativas de decisión, como los diálogos sociales y los referendos (Vargas y Petri, 2007).

El principio de separación institucional de poderes en los regímenes presidenciales latinoamericanos se enfrenta a una serie de matices causados por las dimensiones institucionales, políticas y electorales. La tendencia general, en muchos casos, es un débil ejercicio de la función de control por parte de la Asamblea Legislativa como actor institucional, de manera que deja esta labor principalmente en manos de la oposición.

A la inversa, las posibilidades de ejercicio de la oposición son más importantes cuando el presidente no tiene mayoría legislativa. Se pueden distinguir dos tipos de funciones de control: el control político-parlamentario y el control legislativo. De hecho, es posible formular la hipótesis de que, cuando la oposición es minoritaria, tiene más posibilidades de ejercer el control político-parlamentario para atraer la atención de los medios de comunicación que de ejercer el control legislativo. En cambio, cuando la oposición es mayoritaria, el marco institucional no permite necesariamente un ejercicio efectivo del control político-parlamentario, pero sí ofrece posibilidades de control legislativo. Aunque el control parlamentario es una facultad constitucional de la Asamblea Legislativa, se ejerce bajo ciertas condiciones político-institucionales y tiende a ser, principalmente, un instrumento de proyección mediática. En este ámbito, el control legislativo, al ser una extensión y complemento del control político-parlamentario basado en la “producción” de leyes, se convierte en un instrumento de presión y disuasión. La oposición puede manipular este instrumento para intervenir en el debate político y en la fijación de la agenda, así como para diseñar e incorporar herramientas de control de las políticas públicas y de las instituciones gubernamentales.

De acuerdo con Gianfranco Pasquino (1998), hay que tener en cuenta una serie de factores condicionantes que pueden afectar positiva o negativamente estas realidades, como el fraccionamiento de la oposición, el diseño institucional y los conflictos internos de la oposición. La eficacia de la oposición puede observarse a través de su participación y provocación de un diálogo activo, así como de la reflexión sobre las condiciones y efectos de las iniciativas de ley, siendo este un ejercicio vigoroso de control legislativo. La cuestión fundamental no radica en observar cómo la oposición parlamentaria utiliza los procedimientos e instrumentos contemplados en el institucionalismo formal, sino también en los roles que asumen al definir sus estrategias para su función legislativa y de control.

Partiendo de la hipótesis de que la calidad de la democracia no depende solo de las virtudes del gobierno o de las interacciones entre el gobierno y la oposición, sino también de su calidad, se puede afirmar lo siguiente: una oposición bien equipada aumenta la calidad de la democracia, a través de sus acciones de control, orientación, propuesta y crítica, inclu-

so cuando no llega al gobierno, mientras persiste en afirmarse como candidata al gobierno (Pasquino, 1997:28). Por ello, la eficacia de la oposición tiene que ver con su capacidad de articular internamente puntos de vista coherentes, generar referencias sociales adecuadas, desarrollar fuertes vínculos con la oposición extraparlamentaria y un diseño institucional que le asegure la capacidad de sus funciones.

El comienzo de este siglo ha estado marcado por grandes decepciones en lo que respecta a los frutos de la democracia. La incompetencia de los gobiernos, sobre todo a la hora de reducir las grandes desigualdades y la creciente inseguridad y de contrarrestar los efectos negativos de la globalización y de hacer frente a las consecuencias de las catástrofes naturales, ha provocado un gran descontento en gran parte de la población.

En este sentido, las encuestas anuales del Latinobarómetro dan una idea de la insatisfacción de la población de muchos países latinoamericanos en relación con la calidad de la democracia y su capacidad para promover las oportunidades económicas y el desarrollo. De acuerdo con los datos proporcionados por dicho estudio, se puede observar que, ante la afirmación “la democracia es el mejor sistema de gobierno”, durante el 2006 su valoración se mantuvo por sobre el 50 %, y mostró como extremos el alto porcentaje de valoración en Uruguay (89 %) y el puntaje más bajo (54 %) en Paraguay. Sin embargo, quince años después, se observa cómo en la mayor parte de los países del continente se ha reducido su percepción positiva sobre el modelo democrático. En los casos más significativos, como Venezuela y Honduras, se verifica una caída de 23 puntos porcentuales. Así también, es posible observar que, en países como Uruguay, Costa Rica y Brasil, la reducción no excede los 5 puntos porcentuales, junto a Chile, que se mantiene con la misma puntuación. Los dos países donde se incrementó la confianza son El Salvador y Paraguay, en los que se documentó un repunte de más de 10 puntos porcentuales. Los extremos corresponden a Uruguay, con el mayor porcentaje de apoyo a la democracia, y Honduras, país que ha perdido más porcentaje de apoyo y confianza en la democracia, pues presenta el porcentaje más bajo: 43 %.

Ahora bien, aquellos países que han incrementado sus puntos porcentuales de apoyo a la democracia no representan claros ejemplos de una mejora económica o reducción de la pobreza. La crisis económica producida por la pandemia de COVID-19 ha recrudecido la crisis económica y social de los países de la región, la cual, desde hace diez años, vive una constante convulsión política y social, de la mano de manifestaciones sociales que han conducido a cambios sustanciales. En este sentido, es representativo el denominado “estallido social” en Chile, replicado de forma similar en Colombia y Ecuador.

Muchos analistas atribuyen a la política neoliberal de ajuste estructural basada en el Consenso de Washington el alto crecimiento económico que experimentó la región durante la década de 1980; sin embargo, como se ha evidenciado en la última década, al mismo tiempo esto no redujo la pobreza. A ello contribuyó también la visión cortoplacista de la élite gobernante que, para legitimarse, centró su atención en las cuestiones sociales a corto plazo sin tener en cuenta la evolución a largo plazo.

Cada vez más, el descontento social ha conducido a movilizaciones sociales a gran escala con consecuencias políticas de gran alcance. El aumento de estos conflictos sociales, también llamado “democracia de calle”, ilustra la debilidad de las instituciones democráticas para canalizar todos los problemas y demandas sociales, así como la incapacidad de los partidos políticos para satisfacer las expectativas de la población. Desde 2001, un total de dieciséis presidentes han sido forzados indirectamente a dimitir o han sido depuestos por este tipo de rebelión (Pérez-Liñán, 2007; actualización propia).

Asimismo, en varios países, se puede hablar incluso de una verdadera crisis de representatividad de los partidos políticos tradicionales. Las consecuencias son diferentes en cada país y de distinta intensidad, pero en casi todos los casos tal crisis provoca una gran inestabilidad política y una peligrosa fragmentación de los sistemas de partidos, a menudo acompañada de una gran inestabilidad constitucional. En muchos países, las reformas constitucionales son absurdamente frecuentes (Rincón, 2006).

El auge de los *outsiders*, de izquierdas y de derechas, y el retorno del populismo (neopopulismo) como estilo clientelar de gobierno es también una manifestación de la creciente inestabilidad política. Por supuesto, no todos los *outsiders* son populistas, y su formación ideológica suele ser muy diversa. Por ejemplo, se puede distinguir entre gobiernos socialdemócratas pragmáticos (Lula da Silva, Michelle Bachelet) y presidentes más radicales (Hugo Chávez, Evo Morales). Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos *outsiders* surgen de movimientos sociales y llegan al poder de forma espectacular. Estos ejemplos ilustran el desencanto y la inestabilidad política en muchos países latinoamericanos. Asimismo, señalan el inadecuado funcionamiento de las instituciones democráticas y la impotencia estructural del gobierno, que parece incapaz de resolver los principales problemas sociales.

En el nivel internacional, se nota un interés creciente por los estudios legislativos (*Legislative Studies*), los cuales se orientan principalmente hacia los Estados Unidos y Europa. El desafío es adaptar los aportes de estos estudios al contexto latinoamericano, caracterizado

en términos generales —aunque estos rasgos se tengan que matizar en función de las características propias de cada país— por regímenes presidenciales y estructuras democráticas en vías de consolidación. De igual forma, es clave contribuir a un mejor entendimiento de cómo las elecciones de los parlamentos en materia de organización interna determinan sus relaciones con el poder ejecutivo, así como reubicar el parlamento como un actor en el proceso de toma de decisiones.

En el mundo de las organizaciones internacionales, los temas del fortalecimiento de la capacidad de control de los entes parlamentarios toman cada vez mayor importancia. Ejemplo de ello se encuentra en el Instituto del Banco Mundial, el cual recientemente desarrolló una serie de proyectos alrededor del tema de la “Gobernabilidad Parlamentaria Responsable”. Este busca traducir los aportes de la academia a recomendaciones concretas para reforzar los parlamentos como actores del desarrollo. En la misma lógica, el Banco Interamericano de Desarrollo, al igual que múltiples agencias de cooperación, ejecuta proyectos de fortalecimiento institucional de los congresos en varios países. En particular, el Foro Parlamentario Interamericano se ha convertido en un espacio de intercambio entre legisladores, el cual tiene como objetivo reforzar la capacidad de control de los parlamentos en el ámbito de la planificación estratégica del desarrollo.

El fortalecimiento institucional ha devenido en un asunto fundamental de la ayuda al desarrollo. Organismos internacionales como el Banco Mundial y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han asegurado que el fortalecimiento institucional es esencial para el desarrollo. La cooperación española, por ejemplo, se ha alineado con la mayoría de las agencias multilaterales y bilaterales de cooperación, para las cuales la promoción de la gobernabilidad y el desarrollo institucional constituyen componentes fundamentales de sus agendas de desarrollo.

De forma paralela, la comunidad internacional ha venido realizando esfuerzos sustanciosos para fomentar la institucionalización del diálogo social entre actores socioeconómicos, por ejemplo, la creación de consejos económicos y sociales en varios países de la región, y de grandes procesos de concertación y diálogo político bajo el auspicio de instancias facilitadoras como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS) y el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

Por su parte, la promoción del diálogo social se enmarca en lo que se conoce dentro de los organismos internacionales como “buen gobierno” o “governabilidad”. La filosofía de este concepto se resume en la creencia de que el desarrollo es en gran medida un asunto “político”<sup>3</sup>. Crecimiento económico y democracia se refuerzan mutuamente. Los marcos institucionales son necesarios para orientar el funcionamiento del mercado, donde las políticas gubernamentales deben alimentarse de un *input* permanente desde la sociedad. De esta manera, la reducción efectiva de la pobreza pasa por medio de un Estado competente.

Estos dos temas —el fortalecimiento de las instituciones parlamentarias y el empoderamiento de la sociedad civil— son dos asuntos que se encuentran en la agenda tanto de la academia como de la cooperación internacional. Sin embargo, son pocas las investigaciones que han estudiado, de forma sistemática, las relaciones entre parlamentos y sociedad civil. Estos actores casi siempre se han estudiado de manera separada, desconociendo y menospreciando la importancia de su relacionamiento e interacción para un Estado democrático.

No obstante, a la hora de reflexionar sobre la calidad de la democracia, es fundamental entender los procesos de incidencia de la sociedad civil en las instituciones políticas, e identificar los mecanismos —existentes o posibles— que permitan un diálogo social verdadero, entendiendo el diálogo social en su acepción más amplia, es decir, como un intercambio —formal e institucionalizado— entre la oposición extraparlamentaria y las instituciones políticas; así como avanzar en la reflexión sobre el papel que los actores de la sociedad civil pueden jugar en la promoción de la rendición de cuentas en el poder legislativo.

Se requiere, por lo tanto, una reflexión sobre los distintos roles de los parlamentos y de la sociedad civil en el marco de los regímenes presidenciales y del Estado democrático, así como de sus dinámicas de interacción. El hecho de que parlamentos y sociedad civil siempre se hayan estudiado de forma aislada provoca que no exista verdaderamente una visión integrada de la interacción entre oposición parlamentaria y oposición extraparlamentaria en el proceso de políticas públicas.

Este artículo pretende, entonces, contribuir a la comprensión de las posibilidades de la sociedad civil para participar en el proceso de toma de decisiones políticas, desde los parlamentos. Asimismo, siguiendo con esta línea de estudio, resulta importante evaluar hasta qué

---

3 Eslóganes como “Governance matters”, del Banco Mundial, o “La Política Importa”, del Banco Interamericano de Desarrollo, indican el énfasis que hacen estos bancos de desarrollo en la dimensión política del desarrollo económico y social.

punto dicha interacción entre estos dos tipos actores se convierte en otro mecanismo más dentro de la rendición de cuentas social. En efecto, los mecanismos de participación ciudadana en los parlamentos de América Latina no solo pueden ayudar a fortalecer la traducción de los intereses de la población a los representantes, sino que además pueden servir como instrumentos para mejorar la rendición de cuentas.

### **La importancia de la sociedad civil para la democracia**

El sentido del concepto de “sociedad civil” varía en función de los autores y del contexto histórico. El objeto de este apartado no es disertar sobre las diferentes formas de sociedad civil —un conjunto de organizaciones que por definición es heterogéneo y diverso—, sino sobre sus interacciones con las instituciones políticas, y más particularmente con la institución parlamentaria.

De hecho, la “organización de la sociedad civil” es un término sombrilla, ya que incluye grupos y organizaciones que tienen actitudes tradicionales o modernas, así como partidos políticos, organizaciones religiosas de base, organizaciones comerciales y sin ánimo de lucro, sindicatos y asociaciones ocupacionales, organizaciones de migrantes, grupos informales locales y organizaciones de desarrollo profesional. Las universidades, los *think tank* y los medios de comunicación también pueden ser incluidos en esta categoría.

La sociedad civil incluye organizaciones estructuradas alrededor de valores, intereses y objetivos compartidos, que tienden a responder a expectativas sociales de grupos específicos. Un gran número de esas organizaciones considera como su vocación la participación en el debate público y en el hecho de influir en la política gubernamental (*lobby*, *advocacy*, incidencia, cabildeo) en el nivel local y, si es posible, en el nivel nacional (Offerlé, 2003). Gohn (1997) distingue cinco categorías de organización de la sociedad civil: a) las organizaciones que son fundadas sobre una base institucional (iglesia, partido, sindicato); b) las organizaciones que son fundadas según las características humanas específicas (género, edad, pertenencia étnica); c) las organizaciones que emergen como consecuencia de una insatisfacción con problemas sociales específicos tales como el hábitat, la salud o el medio ambiente; (d) las organizaciones que se oponen a cambios coyunturales económicos y sociales contra los cuales son vulnerables, y (e) las organizaciones que se fundan sobre una base ideológica específica como el anarquismo o el marxismo.

La heterogeneidad de esta vasta realidad y sus transformaciones permanentes obligan a reflexionar sobre los marcos de referencia y de interpretación de sus dinámicas, y sobre los

instrumentos que permitan su participación en las políticas públicas. La extrema volatilidad de la sociedad civil complica la situación. La inmensa mayoría de las organizaciones no son representativas y es difícil saber con precisión en nombre de quién hablan y cuáles intereses defienden (Acotto, 2003).

Según Garretón (2002), las orientaciones temáticas de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina pueden ser clasificadas en cuatro grandes categorías: (a) la democratización política (por la participación en la toma de decisiones), (b) la democratización social (el reconocimiento y el respeto efectivo de los derechos humanos y de los derechos fundamentales), (c) la reconstrucción de la economía y la adaptación a la globalización y (d) la reformulación de la modernidad, es decir, la elaboración de una estrategia integral de desarrollo nacional. En este punto, se puede adoptar una definición relativamente amplia de la sociedad civil, que incluye el conjunto de las organizaciones sociales representativas de derecho privado que actúan e interactúan con los actores institucionales, es decir, los actores que toman posesión de instituciones políticas (los partidos políticos esencialmente) (Pouliny, 2001).

A su vez, el “diálogo social” —concepto también confuso y genérico— simplemente se refiere a las interacciones entre los actores institucionales y los actores de la sociedad civil. Este diálogo puede ser fuertemente institucionalizado, eventualmente canalizado por Consejos Económicos y Sociales, como en los países nórdicos (Hastings, 2006), o ser muy coyuntural, de manera que interviene solamente en momentos de crisis (CEPAL, 2002).

Por lo tanto, pueden existir diferentes grados de institucionalización del diálogo social en función del tipo de actores que participan en ello y en las relaciones que estos mantienen con los actores que toman las decisiones. En una “democracia social”, órganos de consejo, tales como los Consejos Económicos y Sociales en los países del norte de Europa, representan los intereses de los actores socioeconómicos. Asimismo, tienen un acceso privilegiado a las instituciones políticas representativas (Visser y Hemerijck, 1997).

Más allá de los diálogos tripartitos (gobierno o expertos independientes, sindicatos obreros y sindicatos de empresarios), el diálogo social no se limita a la esfera socioeconómica, sino que también puede inscribirse en otros ámbitos como el medio ambiente, las políticas familiares, las reformas del Estado, etc. Ciertamente, el objetivo del diálogo social —institucionalizado y no institucionalizado— es posibilitar la inclusión de las demandas de la sociedad civil en las políticas públicas. Esto permitirá, además, evitar (o resolver) crisis sociales latentes o manifestaciones, que son canalizadas por las instituciones políticas (Vargas y Petri, 2007).

Por otro lado, existen numerosos estudios y análisis sobre el empoderamiento reciente de la sociedad civil, y más particularmente sobre el papel cada vez más influyente de movimientos sociales de todo tipo. Siguiendo esta línea, surge el interés en torno a la participación ciudadana en el debate político, es decir, en las experiencias de democracia participativa que han proliferado en América Latina en los últimos años. Se trata de fenómenos muy heterogéneos que varían desde la experiencia más emblemática del presupuesto participativo de Porto Alegre en Brasil, hasta experiencias más diversificadas como, por ejemplo, las formas de participación de las comunidades indígenas en Colombia.

### **El diálogo político-social: la clave de la participación ciudadana en la vida parlamentaria**

Siendo el parlamento el foro principal para el debate sobre políticas públicas, la promoción de la participación es un elemento potencial para el fomento de la calidad de la democracia y su consolidación (véase Diamond, 1997). Tal elemento puede definirse como un modo de construcción política, al asociar los colectivos sociales con el proceso de políticas públicas y, con ello, generar acuerdos.

Un ejemplo interesante de la importancia que juegan las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación en el desarrollo parlamentario es el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual ha apostado por promover actividades que resulten en una contribución significativa para impulsar la transparencia del proceso parlamentario y la mejora del acceso público al parlamento. Un ejemplo de ello es la formación de miembros en relación con sus habilidades de presentación en público, la difusión de las sesiones de las comisiones legislativas, además de la formación de periodistas encargados del parlamento.

En la práctica, la participación de la sociedad civil en el proceso de formación de las políticas públicas sigue siendo relativamente débil. El sociólogo argentino Mirza (2006) vincula la crisis de la representación con la falta de interacción entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones políticas. Para este autor, las movilizaciones sociales están directamente relacionadas con el deficiente funcionamiento de los mecanismos tradicionales de mediación (democracia representativa, partidos políticos). En especial, las legislaturas —congresos, asambleas, parlamentos—, como instancias que cumplen con la triple función de representar, legislar y fiscalizar, tienen un papel central para la federación de intereses, la representación y la articulación de las demandas de las diferentes minorías. La función representativa de los parlamentos no debe concebirse como algo estático, sino debería entenderse más bien como un proceso dinámico y permanente de incorporación de demandas

y federación de intereses. Es por ello que las legislaturas requieren de la participación de los actores sociales en sus procesos.

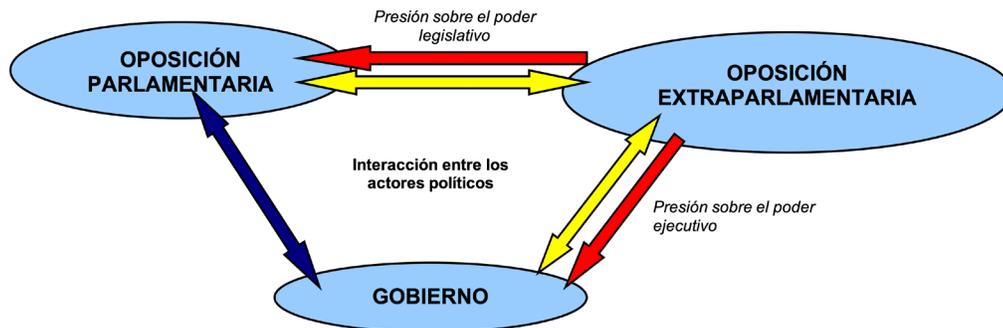
La participación tiende a ampliarse y tiene lugar en diferentes espacios. Participar es influir y controlar las decisiones públicas con base en derechos y poderes que muchas veces se sitúan fuera del sistema de partidos, en procesos que se acercan más a la ampliación de ciudadanía, diversificada y con múltiples expresiones, que a los modelos del pasado. En las sociedades modernas, la participación no se limita solo a procesos electorales —participación política—, sino que representa también una forma de participar, controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos a través de formatos y mecanismos de participación ciudadana, que fortalezcan y nutran la vida democrática de la sociedad.

Para mejorar la función de representación de las legislaturas, resulta clave institucionalizar sus relaciones con la oposición extraparlamentaria —la sociedad civil—, la cual representa los intereses organizados de la sociedad civil organizada. La participación de la sociedad civil en el proceso de políticas públicas y su consulta sistemática por los actores institucionales —en especial el parlamento— permitirían incrementar su representatividad. Un parlamento abierto a las propuestas e ideas que llegan de la sociedad tendrá una legitimidad más alta a medida que se desarrolla la legislatura. Así se puede combinar la legitimidad de origen —la legitimidad electoral— y la legitimidad de ejercicio, que se obtiene mediante la inclusión continua de las demandas existentes en la sociedad en la agenda política.

En este sentido, los sistemas políticos son una interacción entre gobiernos, oposición parlamentaria y oposición extraparlamentaria (sociedad civil); es decir, la interacción de una gran variedad de actores, en un proceso a menudo opaco, con relaciones de poder en constante cambio, la formación de coaliciones sociales y políticas con estructuras de apoyo cambiantes. En las democracias pluralistas, los procesos políticos se producen gracias a la constante interacción entre los actores políticos y sociales. La presión sobre el gobierno la ejerce tanto la oposición parlamentaria como la extraparlamentaria, como indica el siguiente diagrama.

**Figura 1**

*Interacción entre el ejecutivo, el legislativo y la sociedad civil.*



*Nota.* Elaboración propia.

El proceso de las políticas públicas —definición del problema, formulación de la política, proceso de toma de decisiones, aplicación y evaluación de la política pública— es una dinámica en la que convergen y chocan intereses contrapuestos y visiones ideológicas del interés público (Subirats, 1994). Es un movimiento cuyos resultados no están claros de antemano. Por lo tanto, los conflictos sociales son la norma y no la excepción cuando divergen intereses y agendas opuestas.

Los factores decisivos en la elaboración de políticas son la evaluación de su impacto esperado, la viabilidad de las soluciones al problema identificado y el grado de apoyo político y social que recibe. Este último punto es fundamental. El apoyo dentro de los procesos políticos es necesario para la legitimidad, por tanto, la viabilidad de la política y, en última instancia, el mantenimiento de la paz social. El diálogo social institucionalizado —que puede organizarse de diferentes maneras— es también una respuesta a esto. Este diálogo, tal como se lleva a cabo en los Países Bajos, es un caso interesante, no obstante, se pueden concebir muchas otras posibilidades. En general, Schmitter (1974) define el diálogo social —“corporativismo”— como el sistema que involucra a los interlocutores sociales en la toma de decisiones políticas. Por su parte, Visser y Hemerijck (1997) definen la “governabilidad corporativista” —el diálogo social— de la siguiente manera:

La práctica política extraparlamentaria de negociaciones continuas entre los representantes formales de los intereses organizados del capital y del trabajo,

facilitadas por el Estado y condicionadas a resultados sustantivos, sobre cuestiones de elaboración de políticas sociales y económicas bajo la primacía del Estado constitucional democrático. (p. 66)

El término “corporativismo” utilizado en este contexto puede resultar confuso, porque también se emplea para referirse a la organización corporativista de la economía, por ejemplo, en la Italia fascista de los años treinta. Esta, a su vez, se inspiró en las estructuras feudales medievales. Así pues, se prefiere el término “neocorporativismo” para referirse al diálogo social como mecanismo democrático de participación de los actores sociales en una o varias fases de la toma de decisiones políticas.

La gobernabilidad es una expresión de las relaciones gubernamentales (democráticas) entre los actores sociales y políticos. Es importante que estas relaciones estén claramente definidas en el diseño institucional. La resolución de los conflictos (sociales) solo puede ser realizada por órganos políticos representativos (poder ejecutivo, poder legislativo), y en ningún caso los conflictos pueden ser resueltos por fórmulas públicas o privadas que entren en conflicto con las libertades fundamentales y los derechos humanos. Un sistema político puede considerarse gobernable cuando su estructuración sociopolítica les permite a todos los actores estratégicos participar en la toma de decisiones colectivas y resolver sus conflictos a través de un sistema de reglas y procedimientos formales e informales que pueden estar más o menos institucionalizados (Prats, 2001).

Pues bien, el diálogo social implica que la toma de decisiones políticas sea un proceso inclusivo que dé lugar a un alto grado de estabilidad institucional, a un entendimiento común y a un enfoque conjunto para resolver problemas y conflictos. Mediante su participación voluntaria en las negociaciones centralizadas, las organizaciones de la sociedad civil ayudan al gobierno a cumplir con sus responsabilidades. Es importante señalar, en este punto, que un gobierno democrático no debe ejercer el control sobre las organizaciones de la sociedad civil, sino que debe estar dispuesto a compartir la “autoridad política” con ellas (Crouch, 1986). Este sistema de consulta —el diálogo social— puede considerarse exitoso si es capaz de (a) canalizar el conflicto social y (b) mejorar los resultados económicos (Visser y Hemerijck, 1997). Estos son los dos objetivos principales del diálogo social.

Asimismo, resulta muy relevante que haya un amplio apoyo social al diálogo social. Este apoyo de la sociedad depende en gran medida de los resultados obtenidos por el diálogo social: paz social y políticas económicas eficaces. Por supuesto, la configuración institucional —en

su dimensión formal e informal— no determina el resultado del diálogo social, pero sí el marco y las oportunidades en las que los actores estratégicos operan y negocian.

El grado de institucionalización del diálogo social es, en cierta medida, la base sobre la cual se construye la paciencia, confianza y respeto mutuo entre los actores. Las instituciones (neo)corporativistas cultivan un entorno estable en el que las negociaciones entre los interlocutores sociales tienen un horizonte temporal más largo (Axelrod, 1984). Además, el éxito de la cooperación en el pasado sirve de incentivo para la cooperación en el futuro (Putnam, 1993).

### **Parlamentos y la sociedad civil: la importancia de no confundir sus distintos roles**

Una sociedad civil fuerte es vital para una sociedad democrática, pero no debería debilitar los parlamentos en su función representativa. El diálogo social y político es necesario para que los legisladores tengan en cuenta eficazmente las necesidades de la población de una manera representativa. Sin embargo, esto debería ser canalizado mediante mecanismos formales institucionales. Ello le permitirá a la sociedad civil participar activamente en el proceso político. Otros mecanismos de democracia participativa y directa, como la iniciativa popular legislativa, también deberían ser institucionalizados. De esta manera, los parlamentos serán potencializados para actuar recíprocamente con la sociedad civil, aumentarán la representatividad de sus funciones y devendrán en actores para el desarrollo. Asimismo, ello permitirá una mayor reactividad de los parlamentos gracias a la inclusión de demandas sociales, en particular de las demandas provenientes de sectores subrepresentados. Además, el *input* de la sociedad civil contribuye a la elaboración de diagnósticos más adecuados sobre los grandes problemas sociales y a la generación de consensos para la toma de decisiones.

Con esta idea en mente, se puede defender la tesis que plantea que la sociedad civil —la oposición extraparlamentaria— tiene un papel distinto a las instituciones políticas. La participación de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones políticas no debe cuestionar la primacía de las instituciones políticas. Los distintos papeles de la sociedad civil y las instituciones políticas, como los parlamentos, deben ser respetados. Los parlamentos constituyen el poder legislativo de un Estado y los parlamentarios representan, entonces, a las circunscripciones que los eligieron. También han de trabajar de acuerdo con el interés general. En cambio, la sociedad civil —en su diversidad y heterogeneidad— corresponde a un conjunto de organizaciones que defienden y promueven los intereses de sus respectivos miembros y sectores: grupos de presión y grupos de interés.

En este sentido, la sociedad civil posee un papel consultivo mientras que las instituciones políticas tienen un papel decisorio. Ello no resta la importancia que adquiere la participación sociedad civil como práctica fundamental en el desarrollo del sistema político y el gran aporte que esta brinda con su labor complementaria al rol que juegan los representantes, los cuales han sido elegidos por la ciudadanía, así como su potencial a la hora de fomentar la rendición de cuentas, como se verá posteriormente.

Dicho de otra forma, el diálogo social y político —la participación de la sociedad civil en las políticas públicas— es necesario para que los legisladores puedan tomar en cuenta las necesidades de la población de una forma representativa. Dicha participación resulta, entonces, un aspecto esencial para fomentar la calidad de la democracia; sin embargo, hay que considerar que debería canalizarse a través de mecanismos institucionales formales. Ello le permitiría a la sociedad civil participar en el proceso de conformación de políticas públicas —en todas sus fases y, principalmente, en la definición de agenda y elaboración— de modo efectivo.

Mediante la institucionalización de las prácticas de rendición de cuentas social (*social accountability*), también se espera una participación activa de la sociedad civil en la fase de ejecución y, sobre todo, evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, la sociedad civil no debería minar la posición de legislaturas y, más generalmente, “la primacía de política” debería ser respetada. Tanto el ejecutivo como el legislativo basan su legitimidad en su designación electoral. Si la primacía de política no es respetada, una sociedad civil demasiado empoderada podría contribuir a debilitar en cierta medida a los parlamentos.

Por otro lado, las movilizaciones sociales frecuentes, y a veces violentas, así como la recurrencia a conflictos sociales desestabilizan el funcionamiento de las instituciones políticas representativas de las democracias latinoamericanas (Dabène, 1997). La importancia de estas movilizaciones sociales aparece como el reflejo de una falta de legitimidad de los partidos y de las instituciones políticas. Se podría pensar que el desarrollo de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas —canalizada por mecanismos institucionalizados que posibiliten la consulta sistemática de las organizaciones de sus representantes— permitiría aumentar la calidad de representatividad de estas instituciones políticas. Particularmente, los parlamentos ganarían mucho en legitimidad si incorporaran más la agenda de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Resulta interesante examinar el estado de la cuestión sobre la participación ciudadana en el ámbito de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica y cómo esta puede propiciar escenarios de rendición de cuentas social.

## Caso de Costa Rica

La recomposición de las relaciones de poder en el seno del parlamento varía cada cuatro años en el sistema político costarricense. Los incrementos en la fragmentación parlamentaria demuestran un aumento en la desafección política que ha perjudicado, principalmente, a los partidos políticos tradicionales, llámense PLN, PUSC y la izquierda tradicional. Este escenario refleja la decisión del electorado de apostar por un mayor pluripartidismo, con el cual resta cada vez más poder de decisión política a la fracción del partido que considera que asumirá el ejercicio del gobierno.

Desde 1998, se han celebrado en Costa Rica seis procesos electorales dentro de los cuales se han presentado grandes cambios en el comportamiento electoral. En tales procesos, se ha erosionado el sistema bipartidista que se mantenía firme desde 1986, cuando dos grandes partidos capturaban el 95 % de los votos. Así, las elecciones celebradas a partir de 1998 demuestran un mayor nivel de acceso al escenario parlamentario por parte de los partidos políticos emergentes. Este panorama muestra una creciente fragmentación parlamentaria, la cual evidencia que, durante los mandatos entre 1982 y 1994, el Ejecutivo y su fracción oficial no requirieron negociar con otras fracciones o legisladores para obtener la mayoría simple. Por su parte, en los períodos comprendidos entre 1994 y 2026, el Ejecutivo y su fracción han requerido votos para sostener una mayoría simple. Adicionalmente, el espacio para la obtención del apoyo necesario les ofrece un panorama compuesto por una principal fuerza de oposición y diversos legisladores minoritarios.

La oposición parlamentaria posee la capacidad de gestionar cursos de acción concertados afines o contradictorios al Poder Ejecutivo, de manera previa a una adecuada capacidad de articular al menos una coalición coyuntural. La institucionalidad parlamentaria costarricense ha sido desafiada a partir de la década de 1990 e inicios del siglo XXI por una conformación cada vez más multipartidista inserta en constantes tensiones. Esta, en ocasiones, provocó la separación temporal de algunos legisladores de las líneas de acción de sus respectivas bancadas, incluso un divorcio radical con su bancada. Ello generó la conformación de frentes independientes. Esta realidad ha impulsado un mayor ejercicio de los recursos de poder, que van desde las interpretaciones más detalladas del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa hasta una práctica política cada vez más compleja de negociación, caracterizada por coaliciones meramente coyunturales (coaliciones entretejidas en el marco de iniciativas específicas y no tanto en una agenda planificada que pueda marcar el desarrollo de un amplio conjunto de propuestas) y por una profunda injerencia de los actores sociales.

El descontento social puede deberse a algunos acontecimientos ocurridos en el período comprendido entre 1994 y 1998, que sirvieron como catalizadores del descontento ciudadano. Entre estos hechos, se puede mencionar la crisis del Banco Anglo Costarricense en 1994, el cual debió cesar funciones por realizar operaciones crediticias inadecuadas. Otro acontecimiento fue el Pacto Figueres-Calderón, que aumentó la conflictividad social y generó una importante movilización de educadores en 1995. En la década de los 90, también destacan aspectos como las movilizaciones en contra del denominado Combo ICE, el contexto de la aprobación del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos, así como el gran descontento generado por varios casos de corrupción.

Todas las situaciones anteriormente descritas tuvieron un impacto en la población y provocaron una coyuntura de alta movilización social. En efecto, las últimas décadas constituyen un período especialmente activo para las organizaciones de la sociedad civil, que expresaron sus demandas a las autoridades por medio de diversos mecanismos de protesta. Las principales motivaciones fueron el apoyo o rechazo a leyes, reglamentos, planes y decretos, y los trabajadores fueron los actores con mayor protagonismo.

Asimismo, los grupos de presión en Costa Rica se han convertido en un actor muy importante en la dinámica política del país. En muchas ocasiones, han colocado al gobierno en posiciones en las que este termina cediendo ante las peticiones de aquellos, o bien entrando en procesos de negociación para lograr acuerdos que, en todo o en parte, logren satisfacer las demandas emanadas de los grupos de presión. Por lo tanto, han conseguido, en muchas ocasiones, cambiar el curso de la agenda del gobierno, desviándola en otra dirección o frenándola por completo debido a un tema en particular.

Se ha presentado un gran número de conflictos entre el Poder Ejecutivo y los grupos de presión. Si bien algunos han tenido repercusiones menores, otros han generado mucha movilización social y producido grandes cambios en el sistema político. Los conflictos los protagonizan distintos grupos de presión que incluyen estudiantes de secundaria, sindicatos, trabajadores públicos, maestros, estudiantes universitarios, así como otros sectores como los taxistas, agricultores, muellers, ambientalistas, entre otros. Los métodos suelen ser variados y van desde protestas pacíficas hasta peticiones, marchas, bloqueos, huelgas, paros, etc. Por ejemplo, en junio de 1998, estudiantes de secundaria realizaron huelgas, marchas y paros, en los que reclamaron al gobierno destituir a directores y exigieron la aprobación de los uniformes deseados. Este tipo de protesta se ha producido en distintas oportunidades y en diferentes puntos del país, y, en algunas ocasiones, las manifestaciones han presentado

algunos brotes de violencia. Estos conflictos preocupan en gran medida al Ejecutivo, ya que afectan la institucionalidad del sistema educativo y representan un gran reto para satisfacer las demandas de la educación pública con pocos recursos y una gran cantidad de estudiantes.

En esta misma línea, los educadores también han representado parte de los conflictos con el Poder Ejecutivo, lo que afecta también el sistema educativo, por cuanto los paros y huelgas que en ocasiones protagonizan paralizan la continuidad de la rutina estudiantil. El grupo de presión constituido por los educadores constituye también uno de los más relevantes, ya que logra paralizar un sector muy importante del país, como el educativo. Así pues, directa o indirectamente, muchos sectores de la población se ven afectados por las huelgas y los paros que aquellos realizan.

Otro de los grupos de presión de gran importancia en el país es el constituido por los sindicatos de las instituciones públicas del país, los cuales han llevado a cabo distintas movilizaciones para formular peticiones al gobierno. En agosto de 1999, los empleados públicos de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), el Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Seguros (INS), educadores, trabajadores del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), así como empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) realizaron la petición de ventajas económicas por la insatisfacción de un ajuste salarial. De este modo, entraron en una huelga de siete días, la cual tuvo un fuerte impacto en los servicios de clínicas y hospitales. También se llevaron a cabo marchas, paros y huelgas de hambre por parte de algunos líderes sindicales.

Estos son algunos de los conflictos desarrollados en el país en el período en estudio, en los que, como se esbozó, los estudiantes, los educadores, los sindicatos y los empleados públicos han sido los mayores protagonistas de las movilizaciones. Se generaron conflictos entre estos grupos y el Poder Ejecutivo, y este tuvo que ceder muchas veces ante algunas peticiones o bien establecer procesos de negociación para lograr acuerdos intermedios, debido al impacto que, en múltiples ocasiones, estos sectores pueden provocar en la cotidianidad del país.

A pesar de que estos conflictos son de gran importancia, se han dado acciones de magnitudes mayores por parte de los sectores sociales con capacidad de presión. En primer lugar, se encuentran las movilizaciones en torno a la aprobación de las leyes del Combo ICE en el año 2000; en segundo lugar, las movilizaciones contra el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos que se presentaron en el año 2004, las cuales lograron ubicarlo como un período de alta movilización.

Más recientemente, también pueden citarse la huelga sindical de 2018 contra la reforma fiscal o Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y las protestas estudiantiles (de secundaria y universidad) contra el proyecto de educación dual (trabajo aprendiz en sector privado), entre otros asuntos. En el primer caso, durante noventa y tres días, se dieron hechos vandálicos, saqueos, atentados a edificios públicos y se alteró sustancialmente el curso lectivo; en el segundo, se tomaron y cerraron centros educativos y vías públicas en el país, lo cual culminó con la renuncia del ministro de educación, Edgar Mora, y la ministra de hacienda, Rocío Aguilar.

En medio de ese contexto de alta conflictividad social, ha habido intentos desde los poderes institucionales para desarrollar iniciativas de concertación con la sociedad civil organizada. Es adecuado hacer referencia al intento de concertación nacional que se presentó en Costa Rica durante la administración de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002). En esta, el presidente llamó a los sectores sociales con el fin de realizar un acuerdo político para definir el rumbo del país. Se ha dicho que la causa principal que motivó al mandatario a convocar un proceso de concertación fue el mínimo margen por el que venció en las elecciones y los elevados niveles de abstencionismo. Debido a esto, el presidente se encontraba gobernando sin un claro mando electoral que le permitiera dirigir al país en un momento de crisis.

En este panorama nacional, el presidente Rodríguez inició discusiones y contactos que lo llevaron a emitir un decreto ejecutivo en junio de 1998, por el cual el gobierno convocaba a un proceso de concertación. En un primer momento, este impulsó un proceso de consulta entre diversos sectores de la comunidad nacional, que involucró a las universidades estatales y la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica de Costa Rica, pues tales entidades eran vistas como los agentes que garantizaban la transparencia en el proceso.

La agenda de este proceso, cuya estructura fue potestad reservada al gobierno, incluyó tres temas centrales como estrategia de desarrollo: la participación ciudadana como fortalecimiento de la democracia, el crecimiento económico sostenido y el perfeccionamiento social justo y equitativo. Además, el gobierno también estableció una serie de temas específicos que se incorporaban en los tres grandes ejes. Estos temas eran: asignaciones familiares, cesantía, corrupción, desarrollo rural, libertades sindicales, pensiones, política salarial, seguros, servicios ambientales y telecomunicaciones.

Posteriormente, se arrancó con una fase de debate de las posiciones del gobierno con respecto a estos temas, en un momento de diálogo con la sociedad civil con la pretensión de

construir consensos. La metodología para el proceso consistió en el establecimiento de una mesa coordinadora y en comisiones para cada uno de los diez temas de trabajo. La dinámica de trabajo implicó el conocimiento de documentos oficiales y una reacción hacia estos. Asimismo, se dieron reacciones personales, diagnósticos y puntos de vista. El trabajo de estas comisiones tuvo una duración de siete semanas y, finalizado este proceso, se empezó a desarrollar un período de turbulencias por la manera en que se manejaban los acuerdos. Además, muchos grupos se desagregaron en bloques por la diferencia de enfoques. En este punto, el proceso se vio marcado por un alto deterioro de su credibilidad.

La siguiente etapa fue la mediación, en la que se daba un plenario de foro y se constituía una junta de mediadores integrada por los expresidentes de la República, el arzobispo de San José y las vicepresidentas de la República, la cual estudiaría y se pronunciaría sobre los resultados de la concertación. En este punto, no fue posible una solución de compromiso de las controversias en relación con siete temas. Finalmente, esta junta recomendó que, en los temas en los que se alcanzó un alto grado de consenso, el presidente debía someterlos a consideración de la Asamblea Legislativa como proyectos de ley y que el Poder Ejecutivo debía dar soluciones adecuadas en los puntos en los que no se alcanzaron acuerdos unánimes. Ante esta situación, la Presidencia de la República convocó otro foro donde se darían a conocer las fórmulas propuestas por el Ejecutivo. Al final, este foro no prosperó y su resultado fue la aceptación de las propuestas elaboradas por la Presidencia debido a la falta de acuerdos.

El cuarto momento de este proceso de concertación fue posterior al segundo foro. En este punto, las iniciativas de concertación se tradujeron en proyectos de ley, decretos y políticas públicas. Así, mediante ocho decretos ejecutivos, se crearon las comisiones legislativas para cristalizar los proyectos. Aparte de esto, no se planearon más actividades ni se le dio seguimiento a la sociedad civil en este punto, con lo que se cerró el proceso de concertación.

A pesar de que este proceso se considerara como un gran esfuerzo y un intento por negociar y dialogar con los sectores de la sociedad civil, queda un sinsabor por el manejo político de los resultados que terminó siendo su propio descrédito. Se podría decir que el proceso fue quizá más importante que sus resultados inmediatos, ya que nunca antes se había dado en el país un foro de negociación y de diálogo con tan amplia participación de la sociedad civil. Las organizaciones se vieron obligadas, en muchos casos, a analizar temas que antes habían sido ignorados, así como a dialogar con interlocutores que antes habían evitado. En virtud de lo anterior, se puede plantear que el proceso constituyó un gran ejercicio democrático, más allá de sus resultados concretos.

Otro proceso significativo de diálogo social fue la iniciativa de la Dra. Daisy Corrales, exministra de salud, de desarrollar el Diálogo Nacional para el Fortalecimiento del Seguro de Salud Costarricense en el Contexto de la Salud Pública (2014). Este contó con una gran participación de la sociedad civil y tuvo una incidencia notable en las políticas públicas del sector.

En el año 2021, la Administración del entonces presidente Carlos Alvarado Quesada creó por decreto el Consejo Consultivo Económico Social (CCES), con una conformación de cincuenta y cuatro representantes del Poder Ejecutivo, del sector empresarial, laboral sindical, estudiantil, académico, agropecuario, cultural, sociedad civil, economía social solidaria, desarrollo territorial local y mujeres, así como representantes de la población de adultos mayores, LGTBIQ, afrodescendientes, personas con discapacidad, juventud, niñez e indígenas, entre otros (Presidencia de la República, 2020). Sin embargo, aún es demasiado temprano para evaluar el impacto de esta institución.

Asimismo, Costa Rica tiene una institución denominada las comisiones mixtas. Estas contienen, además de diputados, representantes de otras organizaciones, por ejemplo, del Poder Ejecutivo, de la función pública, de empresas estatales y, principalmente, de la sociedad civil. Estos actores cuentan únicamente con el carácter de asesores, los cuales tienen derecho a voz, pero no a voto. El espacio puede interpretarse como un proceso de concertación institucionalizado donde se ejerce la oposición extraparlamentaria (Vargas y Petri, 2007).

En la dinámica parlamentaria costarricense, se han dado múltiples casos de comisiones mixtas, en las que se ha contado con algunas experiencias más exitosas que otras. Por ejemplo, se creó una comisión mixta como consecuencia de las movilizaciones y la conflictividad social provocada por el denominado Combo del ICE, la cual se integró por tres miembros de los sindicatos del ICE, dos miembros de la Pastoral Social de la Iglesia Católica, un representante de los movimientos estudiantiles y uno del movimiento ambientalista, además de legisladores de diversos partidos políticos.

La conformación de estas comisiones mixtas no ha sido un recurso constante dentro de la Asamblea Legislativa. La pregunta es si tal instrumento permite una verdadera inclusión de la sociedad civil en el proceso parlamentario. Si bien es cierto que las informaciones proveídas por la Asamblea Legislativa de Costa Rica sobre dichas comisiones son relativamente limitadas —se requiere realizar un trabajo de investigación avanzado en el archivo legislativo— se puede afirmar que el impacto de las comisiones mixtas por ahora ha sido relativamente limitado.

Aunque potencialmente las comisiones especiales mixtas podrían ser trascendentales, no parecen serlo en la práctica. No obstante, las bases de este estudio no resultan suficientemente sólidas para hacer tal declaración. En todo caso, se trata de un mecanismo de diálogo social institucionalizado cuyo impacto es relativamente limitado. Esta situación se debe, entre otras cosas, al hecho de que el presidente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica tiene poder discrecional sobre la creación de tales comisiones, su mandato y sus integrantes, lo cual no excluye el riesgo de arbitrariedad. Además, sorprende que ninguna comisión de este tipo haya sido creada desde 2005.

Adicionalmente, en 1999 se creó una oficina de iniciativa popular cuyo objetivo es facilitar y promover una fluida comunicación entre los representantes y los representados. Por ello, esta oficina brinda información acerca del estado de los proyectos de ley, comisiones, sesiones, actas y legislación. Además, recibe propuestas, sugerencias y anteproyectos de los costarricenses. Una vez resumidos, son puestos en conocimiento de los legisladores.

Sin embargo, esta oficina no se puede considerar como un mecanismo real de encuentro entre la oposición y los grupos de presión, ya que, a pesar de que su mecanismo de facilitación de la información es eficiente, su objetivo de iniciativa popular legislativa es un proceso burocrático y desorganizado. El proceso de hacerle llegar a un diputado la propuesta de un proyecto de ley toma tiempo. Además, este necesita estar interesado en la propuesta, lo cual resulta bastante difícil, por lo que su éxito efectivo es muy limitado.

## **Conclusiones**

Costa Rica ha vivido importantes cambios en la estructura de su modelo político, tales como el aumento en el nivel de abstención o en la oferta partidaria. Igualmente, se han empleado mecanismos de carácter democrático novedosos, por ejemplo, el proceso de concertación y el referéndum. Por otro lado, se ha experimentado también una alta movilización de muchos sectores, en la que segmentos de la población se interesaron por la agenda de desarrollo del país, así como por la inserción en la vida política y la toma de decisiones.

La ingobernabilidad y la incapacidad de manejar los procesos políticos de una manera transparente e inclusiva fueron erosionando los gobiernos y sus respectivos partidos políticos, con lo cual sus estructuras se debilitaron y su capacidad para mantener adeptos electorales se perdió. Sumado a esto, las decisiones tomadas muchas veces por el gobierno no representaban el sentir de la sociedad costarricense. El país se sumió en una gran crisis de representatividad, en la que amplios sectores de la población no se sintieron identificados con las políticas de gobierno.

Esta crisis de representatividad ha llevado, entonces, a que el pueblo se levante y a que se cohesionen los grupos de presión para demandar al gobierno decisiones que resulten más congruentes con las necesidades de la población. Por ello, este período se ha caracterizado por una alta movilización social, en la que los grupos de presión se han enfrentado con la clase política en una eterna demanda de espacios de mayor interacción, negociación e inclusión, los cuales, al no ser establecidos por el gobierno, conducen a los grupos a maneras más informales de hacerse sentir. Cuando estos procesos se ponen en marcha, sus procedimientos son poco transparentes y no generan los resultados esperados, lo cual una vez más suma razones para el descreimiento de las promesas de la clase política. Aunado a lo anterior, se ha visto cómo la oposición parlamentaria carece de instrumentos institucionales para ejercer una oposición real. Esto provoca la paralización de muchos proyectos importantes para el desarrollo del país.

Pues bien, se podría aseverar que Costa Rica se caracteriza por una transición política carente de un rumbo definido. De este modo, impera en el país la ingobernabilidad, la falta de representación política de la sociedad y la exclusión de esta en la toma de decisiones, todo matizado por los altos niveles de desafección y descontento de la sociedad hacia la clase política. Por tanto, resulta clave seguir reflexionando que, si bien la participación debe ser un complemento de la labor parlamentaria —y no ser reconocida como primacía sobre la política—, es cierto que la política debe tener en cuenta tales intereses colectivos. Los mecanismos de participación no pueden ser meros instrumentos para que la ciudadanía esté satisfecha de que ha formado parte de un diálogo social y político, sino que lo que esta transmite debe ser tenido en cuenta en el proceso de deliberación que ocurre en el parlamento.

Por otro lado, se debería promover el potencial de algunos mecanismos de participación ciudadana al evaluar y controlar la labor que llevan a cabo los parlamentarios. La rendición de cuentas ha de ser un elemento por valorar como componente de la participación ciudadana en el Poder Legislativo.

## Referencias

- Ackerman, B. (2000). The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, 113(3), 663-729. <https://www.jstor.org/stable/i257670>.
- Acotto, L. (2003). *Las organizaciones de la sociedad civil*. Espacio Editorial.
- Axelrod, R. (2003). *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. Fondo de Cultura Económica.
- Cheibub, J.A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2002). *Concertación Nacional y planificación estratégica: elementos para un "nuevo consenso" en América Latina*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7279-concertacion-nacional-planificacion-estrategica-elementos-un-nuevo-consenso>.
- Corporación Latinobarómetro. (2022). *Informe Latinobarómetro 2022*. <https://www.latinobarometro.org/>.
- Crouch, C. (1986). Sharing Public Space: States and Organized Interests in Western Europe. En J. Hall (Ed.), *States in Societies* (pp. 179-180). Blackwell.
- Dabène, O. (1997). *La Démocratie dégradée*. Complexe.
- Diamond, L. (1997). Consolidating Democracy in the Americas. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 550, 12-41. <https://www.jstor.org/stable/1047703>.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.
- Garretón, M. A. (2002). La transformación de la acción colectiva en América latina. *Revista de la CEPAL*, 76, 7-24. <https://doi.org/10.18356/92d9a65f-es>.
- Gohn, M. G. (1997). *Teorias dos Movimentos Sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. Loyola.

- Hastings, M. (2006). Le modèle nordique: avant-propos. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 13, 373-375. <https://doi.org/10.3917/ripc.133.0373>.
- Mirza, C.A. (2006). *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina*. CLACSO.
- Offerlé, M. (2003). *La société civile en question. La Documentation française*.
- Pasquino, G. (1998). *La Oposición*. Alianza Editorial.
- Pérez-Liñan, A. (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability*. Cambridge University Press.
- Petri, D. P. (2008). *De sociale dialoog in Latijns-Amerika nader beschouwd*. Sociaal-Economische Raad. <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/overige-publicaties/2008/sociale-dialoog-latijns-amerika.pdf>.
- Petri, D. P. y Parra Cartagena, M. C. (2009, del 23 al 25 de septiembre). Fomento del diálogo social y la rendición de cuentas en los parlamentos en América Latina: perspectivas. Estudios de caso: Costa Rica y Colombia. *IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (AECPA)*, Málaga.
- Poulligny, B. (2001). Acteurs et enjeux d'un processus équivoque. La naissance d'une «internationale civile». *Critique internationale*, 13, 163-176. <https://doi.org/10.3917/cii.013.0163>.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática*, 10. [www.iigov.org/revista/re10/re10\\_04.htm](http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm).
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2020). *Instalado Consejo Consultivo Económico y Social acordado por diálogo multisectorial*. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/12/instalado-consejo-consultivo-economico-y-social-acordado-por-dialogo-multisectorial/>.

- Putnam, R. (1993). *Making democracies work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Rincón, J. (2006). Las democracias andinas, entre ‘populismo constitucional’ y ‘constitucionalismo popular’. *Visages d'Amérique latine*, 3, 33-38. [https://works.bepress.com/javier\\_rincon\\_salcedo/6/0/download/](https://works.bepress.com/javier_rincon_salcedo/6/0/download/)
- Schmitter, P. C. (1974). Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, 36(1), 85-131. <https://www.jstor.org/stable/1406080>.
- Subirats, J. (1994). Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Ministerio para las Administraciones Públicas, Gráficas Ancora, S.A. [http://ig2.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Subirats\\_Razones-para-un-cambio.pdf](http://ig2.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Subirats_Razones-para-un-cambio.pdf).
- Vargas, J. P. y Petri, D. P. (Coords.) (2007). *Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central*. Fundación Carolina. <https://platformforsocialtransformation.org/download/socialdialogue/Vargas%20&%20Petri%20-%20Neocorporativismo.pdf>.
- Visser, J. y Hemerijck, A. (1997). *'A Dutch Miracle': Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam University Press.