

Sobre gobernabilidad y legitimidad en el sistema político costarricense. Una mirada polémica

On governance and legitimacy in the political system Costa Rica. A controversial analysis

Norman José Solórzano Alfaro

Jurista y filósofo costarricense.
Profesor en la Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica (UCR), Costa Rica.
Dir.-e: persephona2@yahoo.com

Resumen

En los discursos al uso, hay una tendencia a identificar legitimidad con gobernabilidad; aún más, se invisibiliza la primera y la segunda toma la primacía, ocultando su componente autoritario. En el texto se introduce una discusión orientada a dilucidar la diferencia conceptual entre una y otra categoría; además, teniendo en cuenta el caso costarricense, se muestra la forma en que se sustituye el juicio de (i)legitimidad, que emergería desde la comunidad política frente a la ineficiencia y poca respuesta a sus demandas y necesidades por parte de los gobiernos de turno, por el reclamo de gobernabilidad que hacen los agentes del régimen de gobierno.

Palabras clave: legitimidad; gobernabilidad; democracia, sistema político; gobierno; discurso.

Abstract

In speeches to use, there is a tendency to identify with governance legitimacy, even more, is invisible the first and the second takes the lead, hiding his authoritarian component. The text introduces a discussion aimed at elucidating the conceptual difference between the two categories, also taking into account the Costa Rican case, it shows how to replace the judgment of (i) legitimacy, which emerge from the political community against inefficiency

and poor response to their demands and needs by successive governments, by the claim of governance that make agents governance.

Keywords: legitimacy, governance, democracy, the political system; government; speech.

En esta breve comunicación¹, cuya mayor pretensión es aportar al diálogo y la reflexión sobre las cuestiones abordadas, se introducirá una mirada polémica. La pretensión es polemizar los contenidos anunciados en el título, cuanto lo que contienen de discurso al uso, que es de fácil divulgación por parte de los medios de comunicación, con lo cual se ha venido asentando en el imaginario colectivo, y, por ese camino, ha cumplido una tarea de obstaculizar formas alternativas y radicales de pensar sobre el sistema político y de ejercer el escrutinio político al que este debe estar sometido permanentemente.

La exposición se hará en dos partes, la primera es de índole conceptual, la segunda será un intento de ver lo que acontece en el contexto político costarricense.

1. Un problema conceptual

El título en cuestión reza: Gobernabilidad y legitimidad en el sistema político costarricense; este contiene al menos tres elementos:

- Gobernabilidad.
- Legitimidad.
- Sistema político.

Entre los dos primeros términos (gobernabilidad y legitimidad) pareciera establecerse cierta sintonía, cierta afinidad y, si se mira el uso común, en la actualidad se les concede hasta cierta similitud, al punto que el primero ha suplantado al segundo casi por completo. Esto se retomará más adelante.

El tercer término (sistema político) lleva implícita una carga simbólica e imaginaria que lo confunde con “democracia”, al punto que cuando se dice “sistema político costarricense” se sobreentiende que se quiere decir “sistema

1 Comunicación presentada en el Foro Gobernabilidad y legitimidad en el sistema político costarricense, en el marco de la VIII Semana de Ciencias Sociales, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional, el 22 de octubre de 2012.

político democrático” y, por consiguiente, se logra la sacralización del sistema político costarricense realmente existente como “democrático”. Si bien no habrá tiempo para discutir esta cuestión, ella es una de las mistificaciones más fuertes en nuestra cultura política y, por tanto, uno de los bloqueos ideológicos y prácticos para poder trascender las formas recortadas, o “degradadas” –diría Helio Gallardo-, o “invertidas” –en términos de Franz Hinkelammert- en el pensar sobre la democracia cuanto sobre el propio sistema político.

Volvamos ahora a la primera relación la cual, al parecer, resulta espuria cuando no tendencialmente perversa. Y esto porque no solo esos términos no son sinónimos, sino que ni siquiera hay afinidad entre los conceptos contenidos por ellos. Para empezar, póngase la atención en lo que se puede entender por uno y otro término.

Legitimidad

En el pensamiento político tradicional, la legitimidad refiere a la capacidad de un poder, sea un poder personal o un poder colectivo, para obtener obediencia, en principio, sin necesidad de recurrir a la coacción la cual supone la amenaza de la fuerza, pero si fuere el caso, también se le reconoce el derecho de usarla en relación con el infractor. Esto implica el reconocimiento y la aceptación de ese poder como consistente con un criterio ordenador, sea este la ley, la razón, la tradición o la justicia², por mencionar algunos³. Tal reconocimiento y aceptación constituyen un sentido común, que actuará como una ideología de aceptación, de legitimación (CAPELLA, 1999: 18-25; 46-47; BOURDIEU, 2001; HINKELAMMERT, II-1990: 155-161).

En las sociedades occidentales modernas, ese poder coagula típicamente en el Estado, de manera específica en sus aparatos e instituciones, y por extensión en quienes ostentan un cargo de autoridad en estas.

2 MAX WEBER (2013) dirá: “Existen tres tipos puros de dominación legítima. El fundamento primario de su legitimidad puede ser: 1. De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal). 2. De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional). 3. De carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada) (autoridad carismática).”

3 En las posibilidades de ese criterio ordenador se excluye la fuerza, al menos en relación con un juicio de legitimidad, que se hace inocuo en tales regímenes denominados de facto y usualmente de corte autoritario.

En relación con los sistemas políticos –concepto polémico por demás, ya que el pensamiento politológico no ha sido capaz de producir una conceptualización suficientemente sólida y que sea admitida por la mayoría de los autores⁴– estos requieren beneficiarse de aquella aceptación y reconocimiento por parte de la comunidad política, de forma que las actuaciones del régimen de gobierno, en tanto especificación concreta, pueda contar con tal legitimación al menos entre las mayorías, también entre quienes lo adversen.

Por otra parte, la legitimidad no es un elemento intrínseco al poder (Estado, instituciones, personas), sino que proviene de la aceptación en tanto sea considerada como legal, razonable, apegada a la tradición o justa, de la acción de ese poder por parte de la comunidad política a la que va dirigida.

Al respecto el juicio de legitimidad, es decir, el reconocimiento como legítimo que se otorga al poder y su acción en cuestión, puede ser dado de manera abstracta, por una adecuación formal de dicho poder con el principio ordenador, o bien, de forma material, que es procesual y consecuencial.

En el primer sentido, ya Max Weber teorizaba al respecto, pues para él la dominación (poder) se reviste de un “prestigio de ser obligatorio y modelo” (legitimidad) por lo que obtiene:

““Obediencia” [que] significa que la acción del que obedece transcurre como si el contenido del mandato se hubiera convertido, por sí mismo, en máxima de su conducta [en ello sigue la senda kantiana]; y eso únicamente en méritos de la relación formal de obediencia, sin tener en cuenta la propia opinión sobre el valor o desvalor del mandato como tal.”
(WEBER, 2013)

De esta forma, el juicio de legitimidad deriva de un procedimiento, que es la lógica que impera en los sistemas de representación en la llamada “democracia electoral”. Es decir, la legitimidad se otorga por el voto, que se constituye en la expresión de una voluntad política fija(da), sin alteraciones ni posibilidad de cambio (no hay evaluación, por tanto, no hay acción revocatoria), y sin tener en cuenta el contenido del mandato, que sería realizar el conjunto de

4 Un intento de articular un concepto sobre sistema político, ha sido ensayado en SOLÓRZANO ALFARO ET AL., (...) Imaginarios políticos. Des-pensando y repensando la convivencia democrática desde la perspectiva ciudadana (en proceso de publicación).

expectativas e intereses de la comunidad política, pero como este contenido no cuenta, no importa que no se realice, así el juicio de legitimidad formal se mantiene intacto.

En el segundo sentido (material-sustancial), podemos atender a una intuición más gramsciana según la cual, en el capitalismo la clase burguesa establece una hegemonía al instalar el predominio ideológico de sus valores y normas sobre las clases subalternas. Llevado esto a una consideración más general, la obediencia que se dispensa a un poder está dada en virtud de la hegemonía que este haya logrado imponer sobre aquella comunidad política sobre la que ejerce su acción. Pero tal hegemonía se establece pareja al proceso de reproducción social y es el proceso de lucha por controlar el dominio de la conciencia, proceso en el que interviene el Estado como principal instrumento de dominación, cuyas fuerzas coercitivas permanecerán en retaguardia, actuando como sistema de presión, pero no como coerción abierta.

Luego, la cuestión por la legitimidad resulta una cuestión siempre abierta, siempre en disputa, pues la obediencia al poder se obtiene tanto por ese predominio ideológico de sus valores y normas (hegemonía) cuanto por el cumplimiento de las expectativas colectivas en relación con las finalidades e intereses de la comunidad política.

Lo anterior causa que, desde la perspectiva de una praxis democrática (sentido material), la legitimidad no sea un “cheque en blanco” establecido de una vez y para siempre, sino que responde a un ejercicio que debe ser permanentemente escrutado. Aquí aparecen cuestiones como la transparencia y la rendición de cuentas como dos aspectos, entre otros, que coadyuvan en la formación de un sentimiento de afectividad a las instituciones del sistema político, por tanto, para la formación del juicio de legitimidad sobre estas, pero que no agotan o cierran dicho juicio⁵.

Así, podemos ver la legitimidad en relación con la adscripción-sujeción-conformidad de un poder-autoridad a los principios y valores considerados fundamentales (derechos humanos), como límite de “lo que no es lícito

5 Esto debe tenerse en cuenta, para evitar ciertas mistificaciones en relación con las acciones de transparencia y rendición de cuentas, pues estos son procedimientos que aluden a la gestión de la cosa pública, pero no al carácter de dicha gestión; por consiguiente, no son constitutivas del carácter democrático de un régimen, al punto que un régimen autoritario, por ejemplo, bien podría hacer un ejercicio de transparencia en relación con su manejo de la cosa pública, sin atender a las exigencias de satisfacción de libertades y satisfacción de otros derechos humanos por parte de la población.

decidir y a lo que no es lícito no decidir” (FERRAJOLI, 1999: 52), y que configuran una idea sustancial de la democracia (esfera de lo indecible), lo que puede brindar afección social a una institución, y no su mera validez procedimental (formal, esfera de lo decidible) la cual, sin embargo, es requerida para una operatividad susceptible de ser controlada socialmente (v.g., rendición de cuentas)⁶.

Gobernabilidad

No obstante, en las últimas décadas ha venido teniendo mucho bombo la idea de gobernabilidad, que en su versión originaria huntingtoniana significa la capacidad de un gobierno de imponer una decisión sin recibir ninguna contestación (o su capacidad para minimizarla) por parte de los diferentes sectores afectados por tal decisión. Esta posibilidad del gobierno de disponer medidas y ejecutarlas sin enfrentar una fuerza reactiva por parte de los sectores afectados por el cumplimiento de tales medidas⁷ puede estar basada en la aplicación de la fuerza (por ejemplo, esta fue la gobernabilidad lograda por los regímenes autoritarios dictatoriales latinoamericanos), o en la capacidad de diálogo y negociación. Esta última acepción es una recuperación progresista de la categoría y se la presenta como gobernabilidad democrática.

Por su parte, autores como MANUEL ALCÁNTARA (2013) señalan que la gobernabilidad alude al “conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno”. Pero en esto se invisibiliza la diferencia antes señalada, en el sentido de si esa acción es aceptada y reconocida por la comunidad política o si simplemente se impone porque la comunidad política no tiene fuerza para enfrentarla.

Tales condiciones se establecen en relación con criterios como la representación política, los niveles de participación política, los sistemas de partidos existentes

6 “Resulta así desmedida la concepción corriente de la democracia como sistema político fundado en una serie de reglas que aseguran la omnipotencia de la mayoría. Si las reglas sobre la representación y sobre el principio de las mayorías son normas formales en orden a lo que es decidible por la mayoría, los derechos fundamentales circunscriben lo que podemos llamar esfera de lo indecible: de lo no decidible que, y de lo no decidible que no, es decir, de las obligaciones públicas determinadas por los derechos sociales.” (FERRAJOLI, 1999: 51).

7 En este aspecto estriba una diferencia entre los dos conceptos: el de legitimidad supone la aceptación y/o afección al poder impuesto, mientras que gobernabilidad supone la incapacidad para enfrentar la acción de ese poder impuesto. Obviar esta diferencia es lo que hace que se termine en una aparente sinonimia entre los dos conceptos, a la vez que oculta el carácter autoritario de los reclamos por la tal gobernabilidad.

y los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo⁸. Aún más, para el mismo autor: “Los criterios de representación hacen alusión a los sistemas electorales y a su capacidad de incidir en los sistemas de partidos así como a su posibilidad de incorporar las demandas de la sociedad.” Esto describe un juego circular donde parece reiterarse:

...la identificación schumpeteriana dominante que reduce la democracia a régimen de gobierno y procedimientos por los que las élites políticas compiten por el voto de los electores, y que además proscribe toda adjetivación para ese modo de construir, entender y practicar la democracia al identificarlo como la democracia...(ACOSTA, 2008: 179).

Con la idea de gobernabilidad pareciera, entonces, que se hace una renuncia implícita a lo más sustancial del ejercicio político que es el intercambio entre los seres humanos de criterios, argumentos y visiones, en relaciones de cooperación, reconocimiento mutuo y acompañamiento, que constituyen el proceso de generar comunidad, para producir su existencia material lo cual, siguiendo a Helio Gallardo:

“incluye una o varias espiritualidades, [así] como las condiciones de su sostenibilidad como grupo humano/biológico (reproducción y sensibilidad ambiental) [por tanto,] indica... la división social del trabajo y las instituciones que la condensan y sostienen... y las formas y funciones sociales de la familia y, con ello, de la administración social de la libido con alcances de género y generacionales, entre otros.” (GALLARDO, 2007: 15)

Luego, con el énfasis en la pretendida gobernabilidad, obviamente, se ha reducido la cuestión política a la discusión sobre el poder constituido-instituido, las formas de acceso a este, que en las llamadas “democracias occidentales” se suelen dar por la vía de los procedimientos electorales y los mecanismos para

8 Obviamente, este como la mayoría de los autores tienen el referente de regímenes democráticos, pero no hacen visible ese carácter autoritario del reclamo por gobernabilidad, que es siempre un reclamo desde el poder mismo. Esto no queda invalidado por el hecho de que la instalación mediática, por ejemplo, de la idea de gobernabilidad, la haga susceptible de ser repetida incluso por las masas populares, sobre todo en contextos de impulso de políticas del miedo y la inseguridad.

imponer sus decisiones. Por lo demás, la discusión sobre el poder constituyente-instituyente siempre es marginal, y en la mayoría de los casos se la considera subversiva, porque rompe la estabilidad de lo establecido.

Esto explica, entre otras cosas, la idea que ronda algunas cabezas sobre una “constituyente”, como un momento excepcional de estabilización (establecimiento y equilibrio) de un poder o régimen de gobierno el cual, una vez constituido, se puede autonomizar de su base fundamental, que es el poder popular que, por lo mismo, queda, automáticamente “desactivado”. Así deviene connatural que, por ejemplo, se pretenda que las decisiones sobre los asuntos públicos, según los discursos de la gobernabilidad, se reduzcan y se los presente como cuestiones libradas a criterios técnicos y lejos de la genuina discusión política, muy propio de la “jerga” de los gerenciamientos empresariales.

2. Una mirada contextual

Llegados a este punto, tenemos algunos elementos para lanzar una mirada al contexto del acontecer político nacional. Para sintetizar, solo se mencionarán algunos aspectos que condensan el estado de malestar en la cultura política nacional. Esto se hace con base en los análisis de los estudios de opinión que se han realizado en el IDESPO⁹ y otras instancias, así, puntualmente:

- En relación con la Asamblea Legislativa, resulta que para casi la totalidad de la población del país, las decisiones adoptadas por esta no son movidas por intereses que responden a las necesidades estructurales de la sociedad ni resuelven problemas específicos que sufre Costa Rica.
- Tampoco en ella se cumple con el mandato de control político que deben ejercer sobre todas las instituciones y asuntos públicos.
- Sin importar la característica sociodemográfica, las personas se inclinan a pensar que el grupo de legisladores(as) toman las decisiones con base en el beneficio que obtendrán para sí o para grupos de poder (político, social o económico). Esto hace que la percepción que la sociedad costarricense pueda tener hacia la Asamblea Legislativa se haya tornado cada vez más negativa, a

9 La fuente empírica para los siguientes apuntes está en las bases de datos de las encuestas de opinión realizadas por más de diez años en el IDESPO, con las que se ha pretendido ir dando un monitoreo a las percepciones de las población en relación con el sistema político. Dicho material fue la base para el libro supra citado SOLÓRZANO ALFARO et al., *Imaginario políticos...*, aún en proceso de publicación.

la vez que el carácter representativo de los partidos políticos deviene conflictuado y contestado por su alejamiento cada vez mayor respecto de los intereses de aquella, lo cual dificulta la aceptación de las decisiones emanadas de este órgano político.

- Hay una insatisfacción generalizada con el trabajo realizado por los partidos políticos presentes en la Asamblea Legislativa. Además, el vínculo de la representación de los partidos políticos, es decir, el sentimiento de la población de sentirse representada por estos, se ha enflaquecido agudamente, por lo que se buscan otras formas de expresión política.
- Actualmente, ningún grupo político genera la confianza para tener el apoyo electoral suficiente que le permita obtener los escaños necesarios para controlar la Asamblea Legislativa.
- Además, en la medida que se atiende a agendas particulares, de corte privatizador, hay poco espacio para la gestación de acuerdos y consensos.
- En relación con el Ejecutivo, el porcentaje de la población costarricense que manifiesta tener confianza hacia el Poder Ejecutivo desde 2003 se ha mantenido por debajo del 20% de la población. Este fenómeno muestra el creciente extrañamiento o distanciamiento entre las estructuras políticas estatales tradicionales y la población, lo cual ha provocado una convivencia de espaldas y ha venido generando una percepción generalizada en la población costarricense de que el Gobierno está siendo incapaz de dar respuesta adecuada a los problemas nacionales, así como a enfrentar diferentes crisis políticas, económicas y sociales que afectan al país.
- Existe también la percepción popular de que en el gobierno se ha instaurado una práctica de corrupción extensa y profunda.
- En general, se observa que la legitimidad del Poder Ejecutivo se debilitó durante la primera década del siglo XXI, ya que la población costarricense estima que las administraciones que han tenido a su cargo el Poder Ejecutivo no han sido capaces de cumplir siquiera con lo prometido durante la campaña electoral y, menos aún, han tenido la capacidad de dar respuesta a los problemas nacionales de mayor importancia para el país.

- En relación con el Poder Judicial, ha habido una tendencia a recargarle tareas que tradicionalmente correspondían a los otros poderes, pero ante la incapacidad de estos, o la sensación de que no estaban dándole respuesta a las necesidades y demandas de la colectividad, se ha tendido a judicializar las decisiones sobre los asuntos públicos.
- Esto ha implicado un aumento exagerado en la cantidad de demandas en el Poder Judicial, y los esfuerzos realizados por este para reducir la carga de trabajo de los jueces con el propósito de disminuir el tiempo necesario para expedir las sentencias, en procura de una justicia pronta y cumplida en beneficio de la sociedad, no ha tenido grandes cambios en su productividad.
- La alta percepción de inseguridad que hay en el país, frente a la cual no se ven soluciones efectivas al problema, también señala al Poder Judicial y denuncia que en este existe un amplio margen a la impunidad y el arbitrio, que genera una crisis de legalidad (FERRAJOLI, 1999).
- Las denuncias de actos de corrupción no dejan exento al Poder Judicial, lo cual incide fuertemente en la pérdida de confianza en su intermediación y la búsqueda de soluciones a los conflictos por otras vías, en algunos casos extrajudiciales y hasta extralegales (v.g., “justicia por propia mano”, etc.). Estos son factores que están contribuyendo a la baja confianza que la población deposita en este poder de la República.

Entonces, con una mirada global, lo que vemos es un desgaste y pérdida de legitimidad que sufre el sistema político costarricense en general.

Por otro lado, el recurso a la supuesta gobernabilidad, por la vía de la generalización de un sentimiento de ingobernabilidad, no es más que un recurso dilatorio y obscurecedor, que encubre la propia abdicación de algunos sectores políticos, generalmente enquistados en las cúpulas de los partidos políticos y las direcciones de las instituciones públicas, ya no solo por cumplir sus mandatos constitucionales, sino el desprecio por las demandas y expectativas

de la población¹⁰. Pero también, su renuncia y cierre de la dinámica fundamentalmente política que es la construcción de un horizonte de sentido, que articule la acción institucional y ciudadana, en el proceso de constituir el nunca acabado orden deseado, para usar la expresión de NORBERT LECHNER (1986).

Frente a esto, habría que rescatar la idea de la afección democrática basada en la convicción de una autoconstricción que responde al bien común o al menos a la idea de la efectividad de los aparatos institucionales en la satisfacción de las demandas y necesidades de la población expresadas-contenidas en el reclamo por derechos humanos, pues:

La afirmación de los derechos de todos y de cada uno de los seres humanos en su condición de seres naturales y corporales y por lo tanto de la naturaleza no humana y de su adecuada relación con ella que es su condición de posibilidad, implica la mediación de los derechos (...) que sobre la referencia de la integralidad del ser humano como sujeto, deben ser reconocidos, respetados y afirmados de modo sostenido y sustentable en la realización de una democracia sustantiva. (ACOSTA, 2008: 180)

Referencias

ACOSTA, Yamandú (2008). Filosofía Latinoamericana y Democracia en clave de Derechos Humanos. Montevideo: Editorial Nordand-Comunidad.

ALCÁNTARA Manuel (2013). Gobernabilidad. Disponible en http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/gobernabilidad.htm, 28-01-2013.

BOURDIEU, Pierre (2001). Poder, derecho y clases sociales. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2ª ed.

¹⁰ Un ejemplo de lo dicho está en el episodio de la junta de notables convocada por la Presidencia de la República (administración Chinchilla Miranda), para que evalúen y propongan “propuesta para avanzar hacia mayores niveles de funcionalidad y calidad de nuestra democracia”. Esta medida responde al reconocimiento de que el Estado “no está respondiendo con eficacia y oportunidad a las expectativas y demandas ciudadanas. Ante esto, la ciudadanía opta por alejarse de nuestros llamados; se aparta de la vida pública y hasta llega a dudar de la democracia y de las intenciones de sus representantes” (La Nación, 01-05-2012).

- CAPELLA, Juan Ramón (1999). *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teórica al estudio del Derecho y del Estado*. Madrid: Trotta, 2º ed.
- FERRAJOLI, Luigi (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- GALLARDO, Helio (2007). *Democratización y Democracia en América Latina*. México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí – Centro de Estudios Jurídicos y Sociales P. Enrique Gutiérrez.
- HINKELAMMERT, Franz (1990). *Democracia y totalitarismo*. San José: DEI..
- LA NACION (01-05-2012). “Junta de Notables: Presidenta busca consejo ante crisis de ingobernabilidad”. Disponible en <http://www.nacion.com/2012-05-01/Portada/%C2%A0Junta-de-Notables--Presidenta-busca-consejo-ante-crisis-de-ingerabilidad.aspx>, 28-01-2013.
- LECHNER, Norbert (1986). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madrid: CIS - Siglo XXI.
- SOLÓRZANO ALFARO ET AL., (...). *Imaginaris políticos. Des-pensando y repensando la convivencia democrática desde la perspectiva ciudadana* (en proceso de publicación).
- WEBER, Max (2013). *Economía y sociedad* (Cap. III: “Tipos de dominación”). Disponible en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/rubinich/biblioteca/web/aweb2.html>, 26-01-2013.