



Fotografía con fines ilustrativos / Mainor Solís

## La Asamblea Legislativa en su encrucijada

### CONTENIDO

- |   |   |    |  |
|---|---|----|--|
| 4 | Presentación  | 21 | El TLC a la Asamblea Legislativa<br><i>Roberto Pineda Ibarra</i>                             |
| 9 | Poder Legislativo, ciudadanía y<br>democracia<br><i>Vilma Pernudi Chavarria</i> | 25 | La Asamblea Legislativa: legitimación y<br>legitimidad<br><i>Walter Antillón Montealegre</i> |



30 aniversario



El objetivo del Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO-UNA) es promover y generar propuestas de transformación de las sociedades, mediante la investigación científica en el contexto social, económico y político, en procura del bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones.

En la búsqueda de condiciones de igualdad, justicia y equidad, la misión del IDESPO-UNA es la de contribuir con el desarrollo de la sociedad, produciendo y diseminando información estratégica de su población, mediante acciones académicas integradas, tanto en el contexto nacional como internacional.

De esta manera se busca cumplir con el objetivo específico de ofrecer a las instituciones públicas y privadas información estratégica sobre las variables demográficas, socioeconómicas y culturales que caracterizan el desarrollo de la sociedad costarricense.

El Programa de Estudios de Opinión constituye uno de los procesos académicos más sistematizados y antiguos que tiene el IDESPO-UNA. Dentro de este programa se realizan las encuestas de Opinión e las series Pulso Nacional y Pespectivas Ciudadanas.

Una investigación sobre la opinión de la ciudadanía respecto del tema que sea, debe comprender, al menos, dos caras, a saber: por un lado, se trata de recuperar las percepciones y consideraciones de la ciudadanía como punto de partida para generar una opinión pública y, por otro lado, devolver a esa ciudadanía una información ciudadana que le sea oportuna, productiva y efectiva. Ambas caras constituyen lo que podemos denominar una opinión pública informada.

Una opinión ciudadana oportuna es aquella que es accesible cuando se requiere y está disponible en códigos descifrables por cualquier ciudadano o ciudadana. Es productiva cuando es susceptible de generar y movilizar procesos de toma de decisión, con criterios y orientaciones claras; y es efectiva cuando es verificable por cualquier persona y susceptible de producir y potenciar su incidencia política.

Esta es una publicación periódica del IDESPO-UNA, que comprende aproximadamente cinco números al año. Las opiniones expresadas por los autores en sus artículos no representan la posición del IDESPO

# PRESENTACIÓN

La democracia, como estilo de vida ciudadana, optada personal y colectivamente, establece un ámbito de libertades y responsabilidades, que constriñen al poder y a la ciudadanía en general.

Frente al poder, la democracia establece, entre otros aspectos, el deber de respetar integralmente la subjetividad, en su sentido más amplio, de cada uno de sus ciudadanos y ciudadanas; satisfacer las demandas de estos(as) dentro de un marco de racionalidad y equidad, y ordenar la vida ciudadana conforme a cauces de convivencia conforme a derecho. Para la ciudadanía, que puede reclamar y actuar una vida en paz, libertad y justicia, se deriva una obligación de participar equitativamente en las cargas sociales y, sobre todo, el derecho-deber de mantener una actitud de vigilia y escrutinio permanente de las actuaciones de aquel poder a quien ha confiado la gestión de sus instituciones.

El IDESPO forma parte de una institución pública –la Universidad Nacional– a la que se le ha confiado el proceso de producción, reproducción y divulgación del saber y la investigación, particularmente aquella comprometida en las cuestiones que afectan la vida nacional. En ese sentido, con **Aportes** queremos contribuir a la formación de espacios abiertos y pluralistas de diálogo, crítica y proposición, de manera que podamos satisfacer, en alguna medida, ese mandato democrático que tienen las universidades públicas.

Por este motivo, el quehacer de la vida política, por ejemplo, no nos deja indiferentes, sino es algo que convoca a la reflexión y análisis, a la denuncia y proposición de alternativas. Y **Aportes** convoca, a su vez, a académicos y académicas de las distintas universidades públicas y fuera de ellas, para que hagan oír sus opiniones, presenten sus análisis y participen a la comunidad universitaria y nacional, en general, de sus reflexiones, siempre dentro de un espíritu académico y científico.

En esta ocasión, acercándonos al 1° de mayo, momento en el cual el sistema político costarricense tiene una de sus expresiones democráticas más genuinas, tanto por la rendición de cuentas que las instituciones políticas deben hacer al país, cuanto porque marca la dinámica de la alternabilidad en el poder, en este segundo número de **Aportes** presentamos algunas reflexiones sobre el papel de la Asamblea Legislativa.

Así, el trabajo de Vilma Pernudi, “Poder Legislativo, ciudadanía y democracia”, aborda los aspectos de la participación ciudadana en la formación de una voluntad colectiva y en el escrutinio de la actuación de las instituciones políticas, particularmente referida a la Asamblea Legislativa. La profesora Pernudi enfatiza el llamado a cuentas que hace la ciudadanía a sus representantes, de donde se puede inferir, entre otros aspectos, los niveles de confianza que tienen sobre el actuar de la Asamblea Legislativa.

El comentario de Roberto Pineda, “El TLC a la Asamblea Legislativa”, de manera sucinta pretende mostrar los entresijos de una negociación controvertida, como la que tiene que ver con el TLC entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos. Esquemáticamente, el profesor Pineda pone énfasis en los aspectos que denomina “lo bueno, lo malo y lo feo” del TLC, así como en la responsabilidad de diputados y diputadas por hacer una revisión y discusión a fondo, de cara a la ciudadanía, sobre este tratado, aún a cuenta de la poca capacidad y espacio de maniobra que la situación les permite.

Finalmente, el trabajo de Walter Antillón, “La Asamblea Legislativa: legitimación y legitimidad”, con visión histórica, presenta los fundamentos teóricos de la democracia representativa, así como las funciones básicas de la Asamblea Legislativa dispuestas normativamente. Además, ante los problemas que enfrenta y aquejan a la Asamblea Legislativa, que derivan en problemas de legitimidad, el profesor Antillón ensaya una respuesta que pone énfasis en la necesidad de generar una cultura política democrática, que vaya más allá y profundice la cultura electoral costarricense.

De esta forma, si bien las opiniones vertidas en los trabajos referidos no representan la posición del IDESPO, sí consideramos importante hacerlas llegar a la comunidad universitaria y nacional, como un insumo valioso para discernir el momento político que enfrentamos.

*Equipo Programa Estudios de Opinión*

# Poder Legislativo, ciudadanía y democracia

## AUTORA

**Vilma Pernudi  
Chavarría**

Psicóloga. Investigadora del IDESPO de la Universidad Nacional. Profesora de la Escuela de Sociología de la Universidad de Costa Rica.

**Sumario:** Introducción. I. Participación en la democracia. II. Democracia y ciudadanía. III. En nuestro país... IV. Asamblea Legislativa y opinión pública. V. Conexiones de cierre.

## Introducción

El Parlamento, como órgano de deliberación, de control político y reglamentación de la dinámica social a través de las leyes, ha recorrido una larga historia, que va pareja con el desarrollo de lo que hoy se entiende como democracia moderna.

Dentro de sus funciones principales, la de servir como foro de discusión encuentra antecedentes en la asamblea popular de los griegos, instancia de toma de decisiones conformada solo por quienes eran reconocidos como ciudadanos (varones, mayores de edad); la función legisladora remite, en Grecia, al conocido Consejo de los Quinientos, que legislaba y daba las directrices políticas en forma directa.

En el modelo griego la concepción del proceso democrático se sustenta en la idea de **polis** o ciudad como un espacio donde se correspondían una economía, una política, una estructura social y una cultura, siendo algunas de sus características que: 1) el control de las decisiones gubernamentales sobre las medidas oficiales le corresponde a funcionarios electos; 2) los funcionarios son elegidos y luego sustituidos por elecciones libres relativamente frecuentes; 3) en esas elecciones tienen derecho a votar prácticamente todos los adultos; 4) también, todos los que tienen el status de ciudadano tienen derecho a ocupar cargos presentándose como candidatos; 5) los ciudadanos gozan del derecho de libertad de expresión; 6) tienen acceso a diversas fuentes de información; 7) tienen derecho a formar asociaciones políticas que procuran influir en el gobierno rivalizando en las elecciones.

Ahora bien, la discusión sobre la definición acerca de la democracia está atravesada por diferentes debates. Desde los antiguos griegos hasta Rousseau, se pensaba como democracia directa, en la cual los ciudadanos ejercen el derecho a la participación en la toma de decisiones, sin intermediación alguna. Esta concepción de la democracia se articula en torno al protagonismo central del pueblo concebido como soberano,

como un todo homogéneo y capaz de producir una voluntad colectiva. Los protagonistas de este tipo de democracias son los sujetos, capaces de identificar aquello que constituye el bien común.

En este sentido, en cuanto a la conformación del Parlamento como órgano de control político se pueden recordar dos acontecimientos acaecidos en Inglaterra: el código de los Usatges, que establecía derechos y obligaciones del príncipe, aclarando el alcance de la potestad judicial y legislativa de este, y la Carta Magna que, en 1212, la nobleza inglesa obliga a firmar a Juan sin Tierra, para evitar las arbitrariedades y proteger los intereses de la nobleza frente al poder real.

Cuando en el Siglo de las Luces se formula la doctrina de la división de poderes, y se instituye un poder legislativo, encargado de la promulgación de leyes, un poder ejecutivo, administrador de la cosa pública y un poder judicial, cuyo propósito es castigar la actividad delictiva, se fortalece un tipo de práctica de la democracia. Asimismo, como consecuencia de la Revolución Francesa, se propicia una participación ciudadana asociada a la soberanía popular, a la voluntad general y al interés común.

A diferencia del modelo de democracia directa, como la griega, desde la tradición liberal<sup>1</sup>, las funciones originalmente realizadas por el Parlamento se vuelven insuficientes, dada la creciente complejidad de la sociedad actual, de su constitución y dinámica. Por eso tienen que ser pensados mecanismos de decisión que respondan a un modelo de democracia representativa, es decir, un sistema político basado en el poder popular, que confía a representantes periódicamente elegidos por el pueblo, el ejercicio directo de tal poder.

Esta tradición democrática liberal, a la que estamos haciendo referencia, se caracteriza por tener un sujeto político (estado) que hace conocer su voluntad como voluntad gobernante (hegemonía) y, en el mejor de los casos, delibera con el resto de los individuos, sin olvidar que las libertades individuales son condición indispensable para esta democracia política.

Sin embargo, este principio se sostiene en la tradición que vincula la figura del ciudadano con el origen y consolidación de los

estados nacionales en la Europa del siglo XVIII. Según BENDIX (1974) “a partir de un estado de la sociedad en que la mayoría de las personas eran consideradas objetos de gobierno, las sociedades de occidente han avanzado sin pausa hacia un estado en que los derechos de la ciudadanía son universales”.

## I. Participación en la democracia

La democracia es un método electivo mediante el cual el pueblo elige un gobierno. A mediados del siglo XX, Schumpeter colocará el acento en los líderes –inversamente a la teoría clásica que lo pone en el pueblo– que se proponen y compiten por el libre voto. El pueblo deja de existir como un conjunto de ciudadanos racionales, interesados en la cosa pública; ahora está compuesto por personas que sólo son racionales en los asuntos en los que tienen responsabilidad directa.

Una limitación de este enfoque se refiere a la condición de consumidor irracional, manipulado por la propaganda. Es el liderazgo el que despierta, organiza y estimula a los grupos y sus intereses. La democracia, según esta perspectiva, queda reducida a la competencia por el liderazgo, donde los líderes se constituyen en el nuevo eje del proceso político. Los representados, salvo cuando tienen la posibilidad de votar, no cuentan con otra instancia de participación. La democracia empieza a ser pensada como representativa frente a la imposibilidad del autogobierno.

En el recorrido de las sociedades occidentales, los sistemas democráticos han ido incorporando los temas de la división entre la titularidad y el ejercicio del poder, el principio de la mayoría, el constitucionalismo y la participación y representación política, como respuesta a quienes abogaron por una **democracia participativa**, un concepto que nos acerca al de ciudadanía.

Por consiguiente, resulta importante poner el acento en la participación como valor central capaz de contrarrestar la tendencia “oligárquica” del sistema político. Bachrach, Macpherson y Pate-man afirman que la poca participación y la desigualdad social están íntimamente unidas: para que haya una sociedad más equitativa es

<sup>1</sup> A propósito de este proceso, autores como Locke, Montesquieu, Madison, Hamilton, Constant, pasando por Tocqueville y Stuart Mill, podrían considerarse liberales en tanto han hablado de un Estado controlado, liberal, constitucional. Tocqueville adiciona el concepto de democracia social al incorporar la idea de igualdad, del *ethos* igualitario, toda vez que la democratización supone una sociedad cuyo *ethos* implica que sus miembros son socialmente iguales, es decir una sociedad caracterizada por la igualdad de condiciones.

necesario un sistema político más participativo. Estos autores rescatan la dimensión de la democracia que hace referencia a la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

A juicio de Macpherson, por ejemplo, la democracia participativa puede ser calificada como un sistema piramidal, con la democracia directa en la base y la democracia delegada en los niveles por encima de ella (MACPHERSON, 1991), tal como observamos en el artículo 105 de nuestra Constitución Política que reza: “La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni sujeta a limitaciones mediante ningún convenio o contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional”.

## II. Democracia y ciudadanía

Junto con el proceso de construcción de la democracia, aparecen las diversas concepciones acerca de la ciudadanía, concepto que ha pasado a través de la historia por una lenta evolución.

El concepto de ciudadanía se refiere a un status asignado a todos aquellos que son miembros plenos de una comunidad, siendo éstos iguales respecto a sus derechos y deberes: “el ciudadano es un poseedor de derechos, los cuales le permiten ser tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales” (MARSHALL, 1992).

De esta forma, la democracia actual es resultado de una continua relación con el proceso de ciudadanía, que ha significado la comprensión y lucha por un ejercicio y disfrute de **derechos civiles**, compuestos por los derechos esenciales para la libertad individual, como la libertad de expresión, de pensamiento y la libertad religiosa, el derecho a la propiedad privada y el derecho a la justicia; **políticos**, como derechos individuales y colectivos referidos al derecho a participar en el ejercicio del poder político, como votar, ser representado o participar directamente del sistema económico, social y cultural; **sociales y económicos**, más extensos y flexibles que los anteriores, que incluye desde el derecho al bienestar y la seguridad económica, hasta el derecho a compartir dentro de la comunidad la herencia social y vivir de acuerdo a criterios estandarizados aceptables para cada sociedad.

Hopenhayn menciona que estos derechos civiles y políticos son impulsados por el enfoque liberal-democrático, asociado a los derechos

de primera y segunda generación; y aquellos económicos y sociales vinculados a la corriente social-democrática (HOPENHAYN, 2001). Pero, como quiera que sea, la ciudadanía moderna reclama la recuperación del enfoque republicano, asociado a mecanismos de pertenencia del individuo a una comunidad o nación, a la participación en la cosa pública y en la definición del proyecto de sociedad.

Por su parte O'Donnell (1977) dice que “históricamente, la ciudadanía se desplegó junto con el capitalismo, el estado moderno y el derecho racional– formal, y la definición de ciudadano “corresponde exactamente al sujeto jurídico capaz de contraer libremente obligaciones”. El ciudadano es, en este marco, “el que tiene derecho a cumplir los actos que resultan en la constitución del poder de las instituciones estatales, en la elección de los gobernantes que pueden movilizar los recursos de aquellas y reclamar obediencia, y en la pretensión de recurrir a procedimientos jurídicamente preestablecidos para ampararse de intromisiones que considera arbitrarias”.

## III. En nuestro país...

En una línea histórica, la continua complejización de nuestras sociedades ha planteado la necesidad de pasar de una democracia directa (el protagonismo lo tiene un ciudadano privilegiado) a una democracia representativa (el mecanismo de votación implica que cualquier ciudadano puede aspirar a puestos de responsabilidad política). Sin embargo, hoy más que ayer, la representación se vuelve insuficiente y se requiere de una democracia más participativa.

Así, tradicionalmente la Asamblea Legislativa ha sido visualizada solo como el órgano responsable de la elaboración de leyes, pero ahora resulta pertinente enfatizar los otros roles que cumple –hasta el momento no muy evidentes–, como son el papel de foro de discusión y de control político. Entonces, en una democracia como la nuestra, que pulsa por ser más participativa, la Asamblea Legislativa debe ser un órgano de control donde se promueva la rendición de cuentas, tanto horizontal (entre instituciones) como vertical (entre representantes y ciudadanía), es decir, una apertura al escrutinio público sobre el uso del poder que le ha sido delegado.

De esta forma, la Asamblea Legislativa se erige como órgano de control político en sus investigaciones y denuncias ante la sociedad. Esa función de control político la realiza mediante la conformación de comisiones especiales, cuya tarea es investigar los asuntos que

expresamente se les encomienden, y rindan el informe correspondiente, según dispone el inciso 23 del artículo 121 de la Constitución Política.

En el ámbito jurisprudencial este control ha sido ratificado mediante sentencia N° 441-91, de veinte de febrero de mil novecientos noventa y uno, de la Sala Constitucional, la cual expresa que “la garantía que otorga el ordenamiento constitucional a los diputados, conlleva la necesaria conclusión de que los informes que rindan, con motivo de las comisiones a que pertenecen, estén exentos del control jurídico en la vía del amparo. Siendo como son, actos de control político, solamente quedan sometidas al control político dentro del juego de las ideas políticas en el Parlamento, y el análisis y crítica pública. Por eso señaló esta Sala: «Corresponde al buen juicio de los diputados, y de los partidos políticos que los han llevado al cargo público, un recto ejercicio de la función, pues su abuso o, simplemente su torcido uso, puede revertir en una desvalorización política para la misma Asamblea o para algún sector de ella... »”.

#### IV. Asamblea Legislativa y opinión pública

La opinión pública costarricense juega un papel de control importante para legitimar la institucionalidad de la Asamblea Legislativa. En opiniones obtenidas por el programa de Estudios de Opinión del IDESPO (UNA), con respecto a cuál debe ser la labor principal del órgano legislativo, la opinión pública costarricense considera que esta tiene que ver con **gobernar y aprobar** leyes (35% encuesta telefónica y 24% encuesta de campo). En este estudio de junio 2002 está ausente, en las opiniones de las personas entrevistadas, la importancia de la Asamblea como foro político y espacio de discusión relacionado con la voluntad general y el interés común (Cuadro 1).

Cuadro 1

Distribución relativa de personas entrevistadas según cuál debe ser la labor principal de la Asamblea Legislativa, por tipo de encuesta Junio, 2002

Labor principal de la Asamblea Legislativa	Encuesta telefónica (n=542)	Encuesta personal (n=236)
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Gobernar para el pueblo	35.4	23.9
Aprobar leyes y asuntos del país	27.2	25.6
Ayudar a los pobres aprobando leyes que los beneficien	15.6	25.6
Planificar el dinero, tratar de ahorrar	2.0	3.1
Ayudar a la educación y a la seguridad nacional	2.2	4.2
Analizar problemas del país y resolverlos	9.2	7.7
No dice funciones, dice atributos de diputados (sinceros, no corruptos, tener más organización)	7.2	9.9
Otros	1.2	--

Fuente: IDESPO, La población costarricense de la GAM: situación del país, de la ciudadanía y percepción de la Asamblea Legislativa, IDESPO-UNA, agosto del 2002, Cuadro 10.2.

Por otro lado, en torno al funcionamiento legislativo se reportan, continuamente, bajos niveles de satisfacción ciudadana; así, la insatisfacción con el funcionamiento de la Asamblea Legislativa es, según quienes dicen estar **poco o nada satisfechas**, de 75% de la encuesta telefónica y 81% de la encuesta personal realizadas en noviembre del 2004<sup>2</sup>.

Esta tendencia refleja una situación que no es exclusiva de Costa Rica, ya que también en las democracias occidentales más establecidas se ha venido observando un creciente deterioro de la confianza o aumento de la desafección, desde mediados de los años sesenta. Este deterioro se ha manifestado en el progresivo descenso de las

<sup>2</sup> Véase IDESPO, *Percepciones de la población costarricense sobre la situación del país. Democracia y legitimidad institucional*, IDESPO-UNA, Serie Perspectivas ciudadanas, N° 22, noviembre del 2004.

actitudes políticas, como la eficacia política y la confianza en las instituciones.

Ciertamente las democracias representativas están presentando síntomas de falta de interés en la política, cinismo hacia todo lo relacionado con la política y una falta de aprobación de las instituciones de representación política por parte de la ciudadanía; panorama actitudinal que se ha denominado de **desafección política**.

Sobre la legitimidad de la Asamblea Legislativa encontramos que, junto con los partidos políticos, son las instancias con más bajo nivel de credibilidad ante la opinión pública, tal como lo muestra un estudio de Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia: “Aunque en el período 1990-2000 se aprobó un promedio anual de 85.3 leyes, pareciera que la percepción predominante, de que la Asamblea está entrapada, no corresponde a la cantidad de leyes que en ella se aprueban, sino a que no pareciera aprobarse aquellas que suponen desenredar los verdaderos “nudos gordianos” de nuestro desarrollo nacional. De acuerdo a una evaluación «lo que se aprueba, muchas veces, es poco importante y va en los llamados paquetes de leyes, que pasan sin mayor discusión. Lo verdaderamente importante tiende a entraparse» (PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2001: p. 135).

Sobre la credibilidad de la democracia, en el mismo estudio de Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, solo 29% de la población dijo que la Asamblea Legislativa trabajaba por la comunidad. Además, muy ligado a la credibilidad está el concepto de transparencia, para lo cual en un estudio del Programa de Estudios de Opinión del IDESPO, en noviembre del 2004, se consultó a la ciudadanía sobre el grado de transparencia que percibía en la acción de la Asamblea Legislativa, y los resultados apuntan a un bajo perfil, como lo muestra el siguiente cuadro.

Esta percepción acerca de la poca o ninguna transparencia en las acciones de la Asamblea Legislativa aparece reforzada por cuanto es considerado “Débil el ejercicio de sus funciones de control político, debido entre otros aspectos a la tradicional sujeción/sumisión de la bancada oficial al Poder Ejecutivo y a una ausencia de efectos vinculantes derivados de las acciones de control político del Parlamento”. (PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2001).

El sistema político costarricense, en el 2002, se enfrenta a una renovación de los cargos de elección popular, y es en ese momento que acontece un hecho de trascendencia política: por primera vez, en un proceso electoral, los costarricenses quiebran el voto y no se establece en la Asamblea Legislativa una mayoría parlamentaria, transformando la geografía política del país, con la participación de otras tendencias de reciente constitución; en este momento, los primeros sorprendidos fueron estos mismos partidos de nueva cuna.

En esas elecciones, el Partido Acción Ciudadana obtiene el 25% de los votos, lo que fue leído como un mandato de la sociedad civil para darle un nuevo giro a los acuerdos y desencuentros heredados del bipartidismo; adicionalmente, “los partidos políticos tradicionales tuvieron que presentar mujeres en puestos elegibles como consecuencia de la ley de cuotas, lo que permitió una Asamblea Legislativa integrada por un 35% por mujeres” (CAMPBELL, 2004: p. 19), que contrasta con el 19% de la legislatura anterior (1998-2002), y esto es un avance con respecto a períodos anteriores.

Por otro lado, frente al desánimo y los cambios político-electorales, la opinión pública mantuvo grandes expectativas hacia esa nueva conformación del Legislativo, según se observa en los datos de la encuesta del IDESPO, de marzo del 2002.

Cuadro 2

Distribución relativa de personas entrevistadas según grado de transparencia de las diferentes instituciones, por tipo de encuesta  
Noviembre, 2004

Institución	Teléfono				Personal			
	Total	Muy transparente	Poco transparente	Nada transparente	Total	Muy transparente	Poco transparente	Nada transparente
Poder Legislativo (Asamblea Legislativa)	100.0	11.8	66.0	22.2	100.0	8.9	64.3	26.8

Fuente: IDESPO, Serie Perspectivas ciudadanas, N° 22, noviembre del 2004.



**Cuadro 3**

Distribución de personas entrevistadas según expectativas que tienen hacia la próxima Asamblea Legislativa  
Marzo 2002

Expectativas	Porcentaje (GAM, n = 590)
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>
Transformación total del Congreso y más agilidad y calidad de los proyectos	27.3
Más trabajo en beneficio del pueblo	19.0
Que trabajen de verdad	17.1
Más equilibrada, variedad de ideologías en ideas	11.2
Muy poco, nunca hacen nada	6.1
Solución a problemas: economía, alza de combustibles, canasta básica, delincuencia, maltrato a la mujer, pobreza	5.1
Gente que corrija los privilegios que tienen los políticos	4.2
Cambios en todo su procedimiento, que modifiquen las leyes	3.4
Diferencias de criterio	3.4
Corrupción	1.9
Otro	1.3

Fuente: IDESPO, Serie Pulso Nacional, OP'S 17, marzo del 2002.

Según esa encuesta del IDESPO, de marzo del 2002, 68% de la población miraba el rompimiento del bipartidismo como algo positivo. Las razones para opinar de esta manera se relacionaban, por ejemplo, con que **“habrá mucho más ideas (diferentes) por ser personas de diferentes partidos”** (30%).

Cuando existen muchos grupos dentro de la Asamblea Legislativa es necesario un pacto social y un pacto político, pero en este caso no hubo la posibilidad de pactos externos e internos. El clientelismo político sigue siendo parte de la dinámica de la Asamblea Legislativa. Valga citar que “la clientelización de la ciudadanía ha significado la reducción de los derechos económicos y sociales en soporte a las políticas privatizadoras, reducción del rol del Estado y evasión en el cumplimiento de políticas sociales. Esta tendencia genera una crisis, cuando se confronta con los postulados de su propia democracia electoral, pues conduce al enfrentamiento con derechos civiles y políticos en que trata de sustentarse” (GARITA, 2004: p. 91).

## V. Conexiones de cierre

En general, podemos concluir que la ciudadanía costarricense es particularmente negativa en su evaluación de las instituciones de representación política básicas, como la Asamblea Legislativa, la Administración pública y el sistema legal, es decir, está presente un síndrome general de falta de confianza política en las instituciones políticas.

Finalmente, un aspecto importante a considerar en el desempeño de las democracias modernas son los conceptos de representatividad y participación. El primero alude a la obligación de cumplir los mandatos ciudadanos de manera ineludible e impostergable. Pero cuando este mandato de representatividad no opera efectivamente para las mayorías y se ha osificado en la auto referencia de los servidores públicos, aparece promisoriamente la participación, como paliativo o sustitutivo de aquel. Sin embargo, en estos casos se debe proceder con suma precaución y, más bien, se debe entender que la necesidad actual es de una integración de ambos modelos, pues el modelo participativo no es operativo sin la representatividad en diferentes niveles, y esta queda sin fundamento cuando no hace atienda al espíritu democrático de participación ciudadana que, en definitiva, la sustenta en la forma de la voluntad de la mayoría, regla básica de las democracias.

## BIBLIOGRAFÍA

BENDIX, R., 1974: *Estado Nacional y Ciudadanía*, Amorrortu, Buenos Aires.

CAMPBELL, Epsy, 2004: “Las mujeres en las decisiones fundamentales: una experiencia desde el PAC”, en *Revista Parlamentaria*, Vol.12, N° 12, abril.

COSTA RICA, 1997: *Constitución Política de la República de Costa Rica* (1949), Editec Editores, San José, 2 ed.

DAHL, Robert, 1987: *Un prefacio a la teoría democrática*, Ediciones Gernika, México.

\_\_\_\_\_, 1989: *La Poliarquía. Participación y oposición*, Editorial REI, Buenos Aires.

FIGUEROLA, M., 2001: *Ciudadanía solidaria: el derecho al desarrollo*, Conferencia pronunciada en el Forum Europa, Barcelona, junio.

GARCÍA CANCLINI, N., 1995: *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México.

GARCÍA DELGADO, D., 1986: *Actuales dificultades para la consolidación democrática en las sociedades rioplatenses*, Primer Encuentro Rioplatense de Sociología, Montevideo.

GARITA, Nury, 2004: “50 años, historia personal y circunstancia histórica de las mujeres costarricenses”, en *Revista Parlamentaria*, Vol. 12, N° 12, abril.

GARRETÓN, Manuel, 1987: “Democracia: transición y consolidación”, en *Reconstruir la política*, Editorial Andante, Chile.

\_\_\_\_\_, 1999: *Democracia y democratización*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México.

\_\_\_\_\_, 2002: “La transformación de la acción colectiva en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 76, Chile, abril.

GINER, Salvador, 1997: *Historia del pensamiento social*, Ariel, Barcelona 9° ed., primera reimposición.

HELD, David, 1990: *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Buenos Aires.

HOPENHAYN, M., 2001: “Viejas y nuevas formas de la ciudadanía”, en *Revista de la CEPAL*, N° 73, Chile, abril.

IDESPO, 2002: *Serie Pulso Nacional*, OP'S 17, marzo.

\_\_\_\_\_, 2002: *La población costarricense de la GAM: situación del país, de la ciudadanía y percepción de la Asamblea Legislativa*, IDESPO-UNA, agosto.

IDESPO, 2004: *Percepciones de la población costarricense sobre la situación del país. Democracia y legitimidad institucional*, IDESPO-UNA, Serie Perspectivas ciudadanas, N° 22, noviembre.

LECHNER, Norbert, 1985: *El debate sobre la democracia*, mimeo.

\_\_\_\_\_, 1993: “La reforma del Estado”, en *Revista Nueva América*, N° 57, Buenos Aires, marzo.

\_\_\_\_\_, 1999: “Estado y sociedad en perspectiva democrática”, en *Estado, democracia y ciudadanía*. Papeles de Investigación (sin más datos).

LEVIN, S., 1997: “La ciudadanía social en Argentina: encuentros y desencuentros con la política social”, en OSZLAK, O. (comp.), *Estado y Sociedad*, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, UBA, Buenos Aires.

MARSHALL, T., BOTTOMORE, T., 1992: *Citizenship and social class*, Pluto Press, Londres.

MATO, D., 1999: “Cultura y transformaciones sociales en tiempos de la globalización”, en *Grupo de Trabajo CLACSO sobre Culturas y transformaciones sociales en tiempos de globalización*, Caracas, noviembre.

McPHERSON, C.B., 1991: *La democracia liberal y su época*, Alianza, Buenos Aires.

O'DONNELL, G., 1977: *Apuntes para una teoría del Estado*, Documentos CEDES – CLACSO, N° 9, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_, 1992: *¿Democracias delegativas?*, Cuadernos CAEH, N° 61.

\_\_\_\_\_, 1993: “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países pos-comunistas”, en *Revista Desarrollo Económico*, N° 130, julio-setiembre.

\_\_\_\_\_, 1997: *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.

O'DONNELL, G., SCHMITTER, P., 1991: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires.

OSZLAK, O., 1997: *La Formación del Estado Argentino*, Planeta, Buenos Aires.

PINTO, Julio (comp.), 1994: *América Latina en la última década. Repensando la transición a la democracia*, Oficina Publicaciones, UBA, Buenos Aires.

PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2001: *Auditoría sobre la Calidad de la Democracia*, Proyecto Estado de la Nación, San José.

SARTORI, G., 1990: *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Editorial REI, Buenos Aires.

SCHUMPETER, J., 1964: *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Ediciones Folio, Barcelona.

SOJO, C., 2002: “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano”, en *Revista de la CEPAL*, N° 76, Chile, abril.

STRASSER, C., 2000: *Democracia y desigualdad. Sobre la democracia real a fines del siglo XX*, CLACSO-ASDI, Buenos Aires.

TOURAINE, Alain, 1994: *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires.

# El TLC a la Asamblea Legislativa

## AUTOR

**Roberto Pineda Ibarra**

Profesor y actual Director de la Escuela de Sociología de la UNA.

**Sumario:** Introducción. I. Divulgación: información–desinformación. II. Capacidad de los diputados y las diputadas. III. Lo bueno, lo malo y lo feo del TLC.

## Introducción

En estos momentos se discute sobre el envío del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Costa Rica y los Estados Unidos de Norteamérica, a trámite en la Asamblea Legislativa. Es importante señalar que dicho tratado se ha conocido como un tratado entre Centroamérica y los EE.UU.; sin embargo, este fue negociado de forma bilateral y es aprobado por cada uno de los países del área de manera independiente, por ejemplo, ya el Congreso guatemalteco lo aprobó.

En nuestro país, el presidente Pacheco supedita el envío del tratado a la aprobación del Plan Fiscal y esto ha dado más tiempo a los diversos sectores que se manifiestan a favor o en contra del TLC.

Lo cierto es que dicho tratado estará pronto en la Asamblea Legislativa y requiere de un análisis profundo de parte de los y las diputadas. Se trata de un documento complejo que incluye, además de los aspectos comerciales, asuntos económicos, políticos, jurídicos, sociales y culturales.

Sobre este se han realizado diversas actividades, por ejemplo: mesas redondas, presentaciones, foros, actividades académicas; en las cuales se han presentado las distintas posiciones sobre dicho tratado. Los personeros del Ministerio de Comercio Exterior y los miembros de la Comisión negociadora han presentado todas las “bondades” que tiene el TLC, mientras que los sindicatos, organizaciones gremiales y organizaciones cívicas han planteado los aspectos negativos.

Sin duda, como en todo, existen aspectos positivos y negativos en un tratado de la magnitud y complejidad del TLC, razón por la cual se hace indispensable su estudio a profundidad y que se haga un balance entre los beneficios que pueda traer y las calamidades que de él surjan para los diferentes estamentos de la sociedad.

## I. Divulgación: información-desinformación

La principal fuente para la toma de decisiones es una información amplia, en la cual se incluyan todos los componentes sobre lo que se va a tomar parecer, esta debe evitar omitir cualquier aspecto, por más negativo que sea.

En el caso del TLC hemos padecido de información-desinformación. ¿Por qué? En primer lugar, no se ha hecho una divulgación del texto del tratado, alegando que es demasiado voluminoso para su publicación, aproximadamente unas tres mil páginas. No obstante, se hizo una copia digital de los principales apartados del texto; una de ellas fue distribuida en los Foros realizados por el Consejo Nacional de Rectores, la cual llegó a algunos sectores de académicos y de las personas que asistieron a dichas actividades. Por otra parte, el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) ha publicado y divulgado por diversos medios algunos panfletos: **El ABC del TLC y El tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos: Principales Logros**, donde se desarrolla una especie de resumen en el cual no se profundiza sobre el tratado, más bien es una información de carácter propagandístico. Otros sectores, como el sindical, en febrero del 2004 publicaron en conjunto una serie de argumentaciones en contra del TLC: **No al Tratado de Libre Comercio Costa Rica con Estados Unidos. 15 Razones fundamentales para defender nuestra soberanía**. Dicha publicación adolece de lo mismo que indiqué en las publicaciones del COMEX.

Debemos destacar el papel de los medios de comunicación, en los cuales se ha abierto una especie de foro donde se están planteando las distintas posiciones, siendo las más publicitadas aquellas que están en favor del TLC. Sin embargo, en estas se sustentan posiciones personales, no se hace una divulgación efectiva de los apartados del tratado, se menciona la pérdida de empleos si no se aprueba o la pérdida que sufrirán los agricultores si se aprueba. No se quiere decir con esto que no se hayan realizado esfuerzos serios e importantes para analizar las implicaciones del TLC, el problema es que dichos esfuerzos no tienen una divulgación de alcance significativo, se han quedado en un círculo reducido y no han llegado a la mayoría de la población, sobre todo si su argumentación es contra la aprobación del TLC.

Es necesario subrayar que, en algunos casos, la propaganda a favor del TLC ha argumentado que sin la aprobación del tratado el país prácticamente iría a la ruina, lo cual no es cierto ya que existen otros mercados; por ejemplo, se indica que hay 288 millones de consumidores potenciales en los Estados Unidos, sin embargo, si volteamos hacia la India o China dicho potencial es relativa y significativamente bajo.

Es paradójico pero nos encontramos en medio de una información - desinformación sobre el TLC ya que a pesar de que se publican cosas sobre este, se hace propaganda a las bondades o se hace la contra. En el proceso de divulgación de parte del COMEX no se han planteado los puntos neurálgicos del tratado, las discusiones gremiales quedan, en el peor de los casos, en los recintos en donde se realizan y, en el mejor de los casos, se logra su divulgación por medio de Internet, la cual sabemos tiene un acceso limitado para gran parte de la población. Los esfuerzos de la academia y de los Colegios profesionales tienen un alcance limitado.

## II. Capacidad de los diputados y las diputadas

Como se indicara en el apartado anterior, el TLC es materia compleja y requiere para su aprobación, de parte de nuestra Asamblea Legislativa, una actitud responsable de los señores diputados y las señoras diputadas. Dicha actitud debe llevarlos a estudiar a fondo el tratado, de manera que no ocurra como con el COMBO ICE, que se aprobó y la mayoría de los diputados y diputadas días después señalaron que no lo habían leído, que votaron a favor por línea de partido.

La misma complejidad del TLC obliga a los y las diputadas a asesorarse de la mejor manera posible sobre los distintos alcances en materia comercial, económica, política, jurídica, social y cultural; para ello requieren escuchar las distintas argumentaciones, por supuesto, bien sustentadas, de los diversos sectores que se han dedicado a analizar seriamente el tratado.

La decisión que tomen no la pueden basar en la argumentación que sustentan los sectores neoliberales defensores del tratado, pues en ellas indican que el TLC es la panacea para la economía del país, una especie de Plan de Desarrollo Nacional.

De acuerdo con los estudios de académicos de la UNA, podemos señalar que más que un tratado comercial el TLC supone un modelo de sociedad, supeditada a los Estados Unidos de Norteamérica como centro hegemónico, desde el cual se tomarían las decisiones fundamentales para toda el área centroamericana. Es por esta razón que se requiere tiempo y asesoría pertinente para tomar la decisión más acertada para el país. Deben obviarse los intereses político-económico-partidarios, para darse el suficiente tiempo para conocer a fondo todas las implicaciones, tanto explícitas como implícitas del tratado.

### III. Lo bueno, lo malo y lo feo del TLC

Si bien es cierto que no se ha divulgado todo el documento, sí tenemos conocimiento, por medio de la versión digital, de las implicaciones del TLC a partir de los estudios realizados por economistas, sociólogos, politólogos, abogados, ex presidentes de la República, industriales, líderes sindicales y gremiales, de los cuales podemos destacar, de manera muy general, puntos a favor y en contra del TLC.

De acuerdo con el señor presidente Abel Pacheco: **“En el TLC hay ganadores y perdedores”**.

Es claro que en una situación comercial de la magnitud del TLC algunos sectores se verán beneficiados, por ejemplo el sector azucarero, mientras que otros sectores, como el de los productores de papas, se verán perjudicados.

Lo bueno del tratado es que efectivamente puede facilitar a los sectores industriales el incremento de sus exportaciones hacia los EE.UU.; se indica que el 100% de la oferta exportable de bienes industriales podrá ingresar en condiciones de libre comercio, lo que no se señala es que el 80% de las industrias nacionales son de capital mayoritariamente estadounidense.

Además, se estima que efectivamente las ganancias de aquellos sectores beneficiados por la firma del tratado incrementarán sus ganancias en un porcentaje significativo. Esto es lo **bueno** del TLC.

Por otra parte, se ha señalado que diversos sectores productivos: agrícolas, textiles, pequeños industriales, se verán seriamente afectados por la firma del tratado ya que no podrán competir con la importación de productos estadounidenses. Se menciona incluso la desaparición de muchas de las empresas y de la pérdida de los agricultores frente a la importación de productos agrícolas subsidiados, lo que les obligaría a cambiar de actividad económica y, por ende, su forma de vida. Esto es lo **malo** del TLC.

Ante tal situación, los defensores del tratado han argumentado que con las ganancias de ciertos sectores se puede llegar al efecto “derriame”—más bien “goteo”—, el cual supone que al incrementarse las ganancias de un sector de la población, este va a invertir más en el país y va a demandar más en servicios, lo que podría llegar a beneficiar a los sectores menos favorecidos, lo cual es a todas luces falso, ya que al incrementarse las ganancias el proceso de acumulación de capital promueve la ampliación de la brecha social.

Una de las principales características de Costa Rica, que la ha hecho distinguirse de los otros países de América Latina, es precisamente haber iniciado un proceso, en los años sesenta y setenta, que permitió disminuir las diferencias sociales, es decir la brecha social. Lo feo del TLC es que, tal como está formulado, no es factible hacer una proyección con resultados positivos para toda la sociedad costarricense como pretenden los sectores neoliberales o aquellos que efectivamente sí se beneficiarán con la firma del tratado.

Otro aspecto que caracteriza lo feo del TLC es el que se refiere a la Soberanía Nacional, ya que de acuerdo con los expertos en la materia, hay artículos que interfieren de manera directa o indirecta en la definición tanto de políticas como de procedimientos administrativos y legales a nivel nacional.

Don Rodrigo Carazo lo indica en una entrevista que aparece en *Esto Pasa*, de marzo 2005: **“...los capítulos del tres al ocho son directamente relacionados con el comercio, pero los otros ¡nada! Los otros tienen que ver con todo, lo que a su vez afecta actividades institucionales, y esos son del nueve al diecisiete, los otros son de procedimientos”**. (CARAZO, R.: marzo 2005-8).

Está claro que hay que estudiar a fondo los capítulos del nueve al diecisiete de manera que se tenga claridad en la forma en que la aprobación del TLC afectaría la institucionalidad del país.

Otro ejemplo es el que nos presenta el Dr. Manrique Jiménez, entre muchos otros, con respecto a la institucionalidad y las condiciones en que se nos haría competir: “se obliga al ICE (“proveedor importante”) a suministrar servicios a la competencia en términos y condiciones de igualdad “con tarifas basadas en el costo” (IV, 5), mientras que, por otro lado, para servicios de información, nuestro país no puede exigir a las otras partes que justifiquen sus tarifas de acuerdo a sus costos, ni registre las tarifas para tales servicios (IV, 7). De esa manera, la competencia privada puede lucrar sin aplicar precios al costo, con manejo libre, sin justificación, control ni regulación. También se obliga a Costa Rica, en “un trato razonable y no discriminatorio”, permitir el acceso a los proveedores autorizados (competencia) al cableado submarino en calidad de servicio público de telecomunicaciones. Sin embargo, nada se dice de limitaciones, costos, formas jurídicas de operación” (JIMÉNEZ, Manrique: Taller Jurídico, octubre 2004-23).

Como se observa en el ejemplo anterior, los beneficios tienden a cubrir a las empresas privadas, aprovechando en el caso del ICE la inversión social que se ha hecho en obras de infraestructura. Ni que se diga en el caso de la llamada apertura de los servicios de telecomunicación y de seguros, la cual apunta hacia la privatización de los servicios mencionados.

Para finalizar, una cita del trabajo del profesor Henry Mora, en el cual nos presenta muy elocuentemente lo que significa aprobar el TLC: “... en caso de ser aprobado, sería sin duda un “parte aguas” en la historia económica e institucional de Costa Rica; dividiendo esta historia en “un antes y un después”. Esto, porque a pesar de definirse como el establecimiento de una “Zona de Libre Comercio” (Artículo 1.1 (1)), en realidad se trata de un proyecto de reforma económica, social e incluso, política y jurídica, que cruza todo el tejido institucional de la Nación” (MORA, H. 2004).

Lo anterior deja clara la necesidad de una discusión seria, informada y profunda acerca de lo que es realmente el TLC y sus implicaciones, no solo para la institucionalidad costarricense sino también para lo que es el ser costarricense, formado sobre la base de un proceso histórico que ha contemplado la solidaridad social como condición *sine qua non* para su desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

CARAZO, Rodrigo, 2005: “Sobre el TLC. Conversación con el señor Expresidente Don Rodrigo Carazo”, en *Esto Pasa*, Año I, N° 5, marzo 2005, San José.

COLEGIO DE ABOGADOS DE COSTA RICA, 2004: *Taller Jurídico: Análisis de los aspectos jurídicos del texto del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos de América* (versión digital), San José.

COMEX, 2003: *El ABC del TLC*, Ministerio de Comercio Exterior, San José.

COMEX, 2004: *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos. Principales Resultados y Logros*, Ministerio de Comercio Exterior, San José.

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES, 2004: *Texto del TLC (versión digital)*, Ciclo de foros sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de Norteamérica (TLC).

MONTURIOL, Silvia, 2005: “Agricultores perdedores del TLC”, en *Campus*, marzo, UNA, Heredia, p. 5.

MORA, Henry, 2004: *101 Razones para oponerse al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos* (versión digital), Escuela de Economía, UNA, Heredia.

SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL, 2004: *Comité Nacional de Enlace (CNE) de las organizaciones Sociales en lucha Frente al TLC*, Heredia.

# La Asamblea Legislativa: legitimación y legitimidad

## AUTOR

**Walter Antillón  
Montealegre**

Jurista, Catedrático pensionado de la UCR.

Sumario: I. Legitimación y legitimidad. II. ¿Qué pasa con la Asamblea Legislativa de Costa Rica?

## I. Legitimación y legitimidad

En la primera democracia histórica que se conoce, la griega, predomina la forma directa (cuyo centro era la **'ekklesía'**, órgano superior provisto de competencias supremas, compuesto por todos los ciudadanos) con algunos elementos de democracia representativa: todos los demás órganos, colectivos o singulares, son electivos y responden ante el pueblo (cfr. por todos: Moses I. FINLEY, Moses I. (ed), 1983); y también fue así en la República romana, donde el pueblo todo dictaba las leyes y tomaba las decisiones más importantes (primero organizado en **'comitia'**; después mediante la mayoría plebeya, la **'plebis'**), y además elegía a todos los magistrados (ver, por todos, MOMMSEN, Theodor, 1956).

A medida que las fronteras se expanden y la organización política crece, como va a ocurrir precisamente en Roma, la democracia comicial y el sufragio popular se atrofian, arrastrando con ellos las demás instituciones y magistraturas republicanas, para facilitar el ascenso del Principado, progresivamente monocrático hasta alcanzar las formas extremas del Dominado y del cesaropapismo bizantino (ver BOARDMAN, J., GRIFFIN, J., MURRIA, O., eds., 1984).

Como es sabido, la idea del Estado moderno se consolida en las monarquías absolutas de los Siglos XVI y XVII, que eran la negación de toda forma de democracia; de manera que el Estado moderno no nace en democracia. Sin dejar de mencionar las democracias directas de los cantones suizos, cuyo modelo resultó intransferible, la democracia se reinicia en Europa como praxis del Parlamento inglés, pero en la variante de la democracia representativa. Sin embargo, una parte de la doctrina política simplemente ignora el fenómeno (John Locke), otra parte lo rechaza (Jean Jacques Rousseau), y es únicamente Montesquieu el que, a partir de la observación de la vida institucional inglesa, observa que las aspiraciones de los demócratas se satisfacen en el Parlamento inglés a través de la representación política. Algo más de medio siglo

después, en plena vigencia de la Restauración, Destutt de Tracy y James Mill coincidían en proclamar la tesis de que la democracia representativa era la única posibilidad democrática en el Estado moderno, dadas las dimensiones territoriales y poblacionales de este (cfr. DAHL, Robert, 1997, pp. 45 ss.).

A partir de la Constitución de los Estados Unidos y de la Revolución Francesa se difundió en América Latina la idea del Estado republicano, regido por órganos alternativos, responsables y representativos. Quedaba de ese modo consagrada en todos nuestros países el ideal de la democracia representativa. Y aunque algunos han interpretado esta fórmula como una exclusión de las formas de la democracia directa, argumentando que si la Constitución hubiera querido democracia directa junto a la democracia representativa, lo habría consignado expresamente en su articulado.

Pero el argumento no me convence: creo que hay que partir del carácter irrenunciable de la soberanía del pueblo. Aunque éste elija sus representantes en el Parlamento, conserva intacto su poder soberano para ejercerlo directamente, a través de los canales adecuados.

Aunque son evidentes algunas ventajas que tiene la democracia representativa, y, en primer lugar, la comodidad para el **homo oeconomicus**, que de ese modo solo tiene que votar cada cuatro o cinco años, dedicarse a sus negocios y dejar que los elegidos gobiernen la cosa pública sin su concurso (todos votan para que trabajen).

Entre las desventajas del modelo de representación está el riesgo de frustración de los ciudadanos, porque el mandato dado por el elector al elegido solo puede ser abstracto, 'en blanco', y esto puede dar lugar a arbitrariedades que el elegido pudiera cometer, de buena o mala fe, en el ejercicio de su mandato.

Posible remedio instaurado en democracias evolucionadas: el elector vota por un programa que, por eso mismo, vincula en sus grandes líneas al elegido.

Un importante papel de los partidos ideológicos, consiste en elaborar y hacer aprobar el programa, a fin de que el diputado se comprometa a realizarlo; y vigilar el cumplimiento en todas sus etapas. En Inglaterra los electores de la circunscripción que eligió al diputado representan, precisamente, el partido que vigila su buen desempeño, y quienes podrían iniciarle una querrela política que puede conducir a la pérdida de su credencial.

La clave está en la vigilancia: los políticos se portan bien si alguien los vigila; y se portan muy bien si la vigilancia es muy buena. Pero como una buena vigilancia sólo es posible si se organiza colectiva y sistemáticamente, la fórmula requiere que los electores tengan una clara conciencia de su papel en el juego democrático.

En todo caso, lo cierto es que la democracia representativa está consagrada en todas las constituciones de la región, y el Parlamento, la Asamblea Nacional o la Asamblea Legislativa, comoquiera que se le llame, es, por excelencia, el órgano donde esa representación se cumple de la manera más plena, puesto que en él están presentes los partidos mayoritarios y minoritarios del espectro político.

El parlamento ha sido definido como **“...el órgano fundamental de expresión de la ‘soberanía popular’...(...). El mecanismo electoral, al determinar la naturaleza del vínculo entre parlamento y sociedad y, por ende, las relaciones de fuerza entre los diferentes grupos políticos, caracteriza el papel y el peso de la institución parlamentaria en el proceso de decisión política, incluso en relación con su grado de autonomía respecto de las otras estructuras políticas...”** (Roberto De Liso, voz **Parlamento**, en VIOLANTE, Luciano, 1981).

La doctrina constitucional desarrollada en los Estados con régimen parlamentario atribuye a los parlamentos tres grandes funciones: la función de dirección política, la función legislativa y la función de control. Me parece útil dar una breve explicación de cada una.

- a) La función de dirección política consiste en participar en la determinación de los grandes objetivos de la política del Estado y en la selección de los instrumentos adecuados para alcanzarlos (cfr. MORTATI, Costantino, 1969: pp. 318 ss.). Se trata, sin duda, de una de las funciones supremas del Estado, que, por esa razón, se atribuyen al órgano que representa de manera más completa la soberanía popular.
- b) La función legislativa es, por tradición, la tarea propia del parlamento, y consiste en llevar a cabo el procedimiento de discusión y promulgación de las leyes.
- c) La función de control consiste en interpelar, investigar y eventualmente censurar los actos de los órganos del poder ejecutivo, cuando han incurrido en faltas o en prácticas inconvenientes desde el punto de vista del interés público (cfr. Giuseppe RESCIGNO, Ugo, 1984: pp. 380 ss.).



## II. ¿Qué pasa con la Asamblea Legislativa de Costa Rica?

El artículo 105 de la Constitución Política reconoce que la suprema potestad de legislar pertenece al pueblo costarricense; y que este, por medio del sufragio, la delega en la Asamblea Legislativa.

Me parece importante retener esos conceptos, donde se reitera el reconocimiento del poder soberano (en conexión con el artículo 2 *ibídem*), en la modalidad específica de 'potestad de legislar', y se atribuye su titularidad irrenunciable al pueblo de Costa Rica, porque nos permiten sostener, en relación con nuestro sistema normativo, que delegar la potestad de legislar por medio del sufragio no es incompatible con ejercer otras modalidades de ejercicio de la soberanía por medio del referéndum u otros medios de democracia participativa.

Por su parte, el artículo 121 de la Carta atribuye a la Asamblea, por medio de sus veinticuatro incisos, no únicamente la potestad de legislar (que vimos, el pueblo delega por medio del sufragio), sino también la potestad de dirección política y la potestad de control político.

En efecto, si el inciso 1) atribuye a la Asamblea el poder de dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, que es la función propiamente legislativa otros incisos le dan la potestad de aprobar o improbar los convenios y tratados internacionales y los concordatos (4), autorizar el ingreso de tropas extranjeras (5), autorizar al Poder Ejecutivo para declarar el estado de defensa nacional y para concertar la paz (6), decretar la enajenación de bienes estatales (14), determinar la ley de la unidad monetaria (17), promover el progreso de las ciencias y las artes (18), etc. Se trata, en todos los casos, de la función de dirección política.

Y en cuanto a la función de control, la misma está prevista en los incisos 23 y 24, en la forma de nombramiento de comisiones de investigación, y de interpelación de los ministros de gobierno.

Ahora bien, la experiencia de estos últimos años nos permite comprobar que la Asamblea Legislativa descuida irresponsablemente el ejercicio de dichas potestades supremas, y gasta su tiempo en discusiones, recriminaciones y prácticas emulativas de ninguna utilidad; y en los últimos tiempos se ha visto con cada vez mayor frecuencia cómo los diputados se postulan para ser nombrados en puestos cuya

nominación corresponde a la propia Asamblea, colocándose en situaciones claramente irregulares y de muy mal gusto.

Así también, con ocasión del nombramiento para un puesto vacante en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en cuyo caso se ha revelado la dependencia servil de los diputados de los dos viejos partidos mayoritarios en relación con los dirigentes políticos de los mismos, al punto de querer hacer prevalecer, a través de toda clase de presiones, criterios deleznable y moralmente corruptos, en un acto cuya pureza es del mayor interés de parte de la comunidad costarricense.

Uno se pregunta cómo hemos podido caer tan bajo en el ejercicio de un poder supremo del Estado, y trata entonces de ensayar una respuesta, que sería como sigue:

La comunidad costarricense tiene una aceptable cultura electoral, pero está muy lejos de haber alcanzado una cultura auténticamente democrática. El grueso de los costarricenses está convencido de que su papel cívico empieza y termina con el voto en las elecciones nacionales, y de ese modo hace posible que, pasadas las elecciones, sus elegidos le den alegremente la espalda, y hagan las cosas a su conveniencia.

Como dije antes, la democracia también es vigilancia y control de parte de los electores sobre los elegidos; pero eso nunca se ha practicado en nuestro país, por falta de cultura democrática de nuestro pueblo. Porque no se trata de la vigilancia esporádica de algún elector, que obviamente no inquieta a los políticos: se trataría de la vigilancia organizada por los ciudadanos pertenecientes a un partido, sobre el desempeño de sus representantes en los niveles ejecutivo, legislativo y municipal.

A la jerarquía partidaria le pasa lo mismo que al diputado: como nadie la vigila, entonces traza la línea de partido por donde mejor convenga a sus jerarcas. Porque, en efecto, en Costa Rica los políticos han sentido la presión de los electores solo en muy contadas ocasiones, y por eso, como normalmente tienen las manos libres, entonces se dedican a satisfacer sus intereses personales y sacrifican los intereses generales. De otro modo no se explica que dos partidos con signos ideológicos distintos, y cuyos representantes nos recuerdan todos los días las diferencias que los distinguen de sus rivales, hayan terminado por pactar la manera de acallar sus mutuos

reproches, y repartirse los negocios y los privilegios derivados del ejercicio del poder. No existió, en aquel aciago momento, una masa partidaria consciente que les pidiera explicaciones y que sentara las responsabilidades del caso.

También la tendencia de los diputados de la Asamblea Legislativa de Costa Rica es la de seguir las directrices que su partido les trace, aunque sospechen o sepan que eso puede ser perjudicial para sectores vulnerables de la sociedad. Y ello ocurre de esa manera precisamente porque saben que el pueblo, particularmente en esos sectores más vulnerables, es una masa amorfa sin capacidad de organizar una reacción, mientras que por el lado contrario los jefes de su partido son personas que les exigen 'disciplina de partido', les imponen tareas, los vigilan, y pueden tomar medidas que los afecten.

En conclusión, la relación que se establece entre el político y sus seguidores viene determinada en última instancia por el estilo de la adhesión del ciudadano al partido de su preferencia: (cuando no se trata de alguien que se mete al partido con el propósito específico de sacar ventaja personal) la del ciudadano común no es una adhesión crítica, informada, sino que es puramente sentimental, que lo conduce a seguir un poco a ciegas al candidato; y también es una adhesión relacionada con ciertas vagas aspiraciones, siempre frustradas, como que la economía mejore, que los salarios suban, que los gobernantes no roben, etc.

Si sabemos que la mayoría de los votantes por un determinado partido político responden a esa descripción, entonces no puede esperarse un control ciudadano efectivo sobre las actitudes y los actos del diputado, y este se siente ligado solo a la jerarquía de su partido, y sigue la llamada 'línea de partido'.

Pero sí es cierto que los ciudadanos no atinan a organizarse para exigir a los políticos el cumplimiento de sus promesas y sus programas, también lo es que una masa creciente de ellos se siente frustrada por el mal desempeño de los diputados de su partido y de la Asamblea Legislativa en general; y esto se manifiesta clara y constantemente en las encuestas de opinión de los últimos años, donde los encuestados no sienten que sus anhelos e intereses están debidamente representados en dicha Asamblea.

De manera que estamos encerrados en un círculo perverso: la mayoría de los diputados de los dos partidos tradicionales de la Asamblea está cada vez más desacreditada, y eso la aleja cada vez más del pueblo, y la hace depender cada vez más de las cúpulas partidarias. Y no se ve una solución en el mediano plazo. Solo un gran esfuerzo educativo de la comunidad, dirigido a crear una fuerte conciencia democrática y una sólida cultura cívica podría ser la base, en el largo plazo, para una regeneración de la cultura política y de la institucionalidad democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

AGNOLI, J., BRÜCKNER, P., 1971: *La transformación de la democracia*, México.

BOARDMAN, J., GRIFFIN, J., MURRIA, O. (eds.), 1984: *El mundo romano*, Oxford.

BOBBIO, Norberto, 1984: *El futuro de la democracia*, Turín.

BOBBIO, N., PONTARA, G., VECA, S., 1985: *Crisis de la democracia*, Barcelona.

DAHL, Robert, 1997: *La democracia y sus críticos*, Roma.

FINLEY, Moses I. (ed), 1983: *El legado de Grecia*, Barcelona.

LIPSON, Leslie, 1969: *Historia y filosofía de la democracia*, Buenos Aires.

MOMMSEN, Theodor, 1956: *Historia de Roma*, Tomo I, Madrid.

MORTATI, Costantino, 1969: *Instituciones de Derecho Público*, Padua.

RESCIGNO, Giuseppe Ugo, 1984: *Curso de Derecho Público*, Bologna.

VIOLANTE, Luciano, 1981: *Diccionario de las instituciones y de los derechos del ciudadano*, Roma.



© **Instituto de Estudios Sociales en Población**  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad Nacional  
Teléfonos (506) 237-1104, (506) 277-3442  
Apartado Postal 86-3000 Heredia  
[Http://: www.una.ac.cr/idespo](http://www.una.ac.cr/idespo)  
Costa Rica, América Central

Equipo responsable  
*Programa Estudios de Opinión*

Ana Lucía Bustos Vásquez  
Raymi Padilla Vargas  
Vilma Pernudi Chavarría  
Irma Sandoval Carvajal  
Norman Solórzano Alfaro



*30 aniversario*



Diseño, diagramación e impresión en el Programa de Publicaciones e Impresiones de la UNA

Esta obra se terminó de imprimir en abril del 2005

0562-5-PUNA