

Declive del régimen partidario y propuesta para mejorar la representación ciudadana: La Asamblea del Pueblo[®]

*M.Sc. Sergio Reuben Soto**

"... quien aspire a ser dirigente, tiene que enfrentarse o, mejor dicho, exponerse al veredicto de las masas y tener confianza de que ha sido elegido dirigente o se propone como dirigente porque es el mejor entre los buenos, por su trabajo, su espíritu de sacrificio, su constante actitud de vanguardia en todas las luchas que el proletariado debe realizar a diario para la construcción del socialismo".

Che Guevara

Introducción

Con motivo de las recientes elecciones municipales ha surgido de nuevo, en los comentarios de analistas, políticos y periodistas, el tema resobado de la crisis de la democracia en Costa Rica. Y lo expreso en forma reiterativa porque se comenzó a plantear, ya formalmente, desde que se consolida el bipartidismo con el pacto que sellan el presidente Monge Álvarez y Rafael A. Calderón Fournier (1982-1986)¹ para la consolidación del Partido Unidad Social Cristiana, y alcanza un pico en las elecciones presidenciales del 2002 cuando el abstencionismo se localiza, por primera vez en tiempos de la II República, alrededor del 30% del padrón electoral.

Desde ese momento, la crisis de la democracia se ha identificado, como en otros países de América Latina, con un conjunto de crisis que abarca desde la del sistema político, la de los partidos políticos, la de las instituciones de representación, pasando por la de los políticos, la de la cultura democrática, hasta la de la ciudadanía..., sin que, en medio de tanta crisis, se hayan hechos planteamientos concretos de cómo rasgar el velo para ver qué se oculta detrás de tales problemas.

Pareciera pues, conveniente, detenerse un poco y buscar entre las principales manifestaciones concretas, el origen de los problemas que se están identificando con las crisis de la democracia, de los partidos, de la ciudadanía, etc., para poder entender, primero, de qué estamos hablando, cuáles son las manifestaciones y cuál o cuáles son sus fundamentos o determinantes, y en seguida entonces, plantearse formas concretas de atenderlos.

Revisemos en primer lugar algunas de esas manifestaciones asociadas con las "crisis de la democracia" en la Región. Entre las de naturaleza más general:

- ✦ El creciente abstencionismo electoral,
- ✦ El debilitamiento del bipartidismo y la consecuente dispersión del poder que genera lo que algunos analistas llaman ingobernabilidad,
- ✦ La deslegitimación de las instancias de representación popular ("Legislaturas" que no logran

* Profesor catedrático de la Escuela de Sociología.

1. - Con toda seguridad, el origen más lejano del sistema "partidocrático", como alguno hemos llamado a este sistema se encuentra en la Ley #4646 del 20 de octubre de 1970 (denominada Ley 4-3), que define que de los 7 miembros de cada junta directiva de cada una de las instituciones autónomas, 4 miembros los nombra el partido ganador y 3 el perdedor.

aprobar leyes que la ciudadanía sienta necesarias, gobiernos centrales que proponen proyectos de ley impopulares, gobiernos locales que no logran resolver los problemas de sus administrados, autismo institucional, corrupción rampante, abandono por parte de las instituciones estatales de los sectores populares más numerosos),

- ✦ La deslegitimación de los partidos políticos, que se asocia con su descarrilamiento ideológico y la pérdida de sus "bases históricas" y sociales, y las de naturaleza más específica:
- ✦ La desconfianza de la ciudadanía en la dirigencia de los partidos políticos (por tránsfugas partidarios, oportunistas electorales, corruptos y negociantes),
- ✦ La incomunicación con sus bases de las estructuras partidarias (que responden a intereses *caudillistas*, patriarcales, o de elites económicas),
- ✦ La burocratización de la compleja maquinaria partidaria (estructuras legal, de finanzas, de movilización, de disciplina y de ética entre otras),
- ✦ La acción fundamentalmente electoral de los partidos (maquinarias electorales), en contraposición a su naturaleza de representación y acción en la administración del poder público (estructuras que desaparecen después de las elecciones para la mayoría de los electores) y
- ✦ Inconsistencias técnicas e ideológicas en la aplicación de la normativa electoral por las instancias institucionales (fallos del Tribunal Supremo de Elecciones y de la Sala IV en materia electoral).

Estas son las principales manifestaciones a las que hacen referencia los analistas, políticos y periodistas para plantear la tesis de la "crisis de la democracia" y que quisiéramos confrontar en estas notas con una perspectiva integral que busque articularlas coherentemente.

Orígenes de los problemas

Hay que resaltar que las cuatro primeras están directamente asociadas con la forma en que los partidos y sus mecanismos internos de representación escogen a sus representantes en los poderes del Estado.

Para entender mejor la situación que se está presentando es necesario —aunque sea en forma resumida— repasar el origen de los partidos políticos, resaltando

el hecho de que precisamente, la representación de los intereses de facciones y grupos sociales fue lo que constituyó su génesis. El nivel de desarrollo técnico-científico en que surge la democracia burguesa, los principios ético-morales que la caracterizan, la estructura legal y la correlación de fuerzas que hereda de la revolución contra la autarquía, entre otras condiciones, hacen que el concepto de participación popular se concrete en instituciones limitadas de representación como las que constituyen el régimen burgués de partidos políticos. La defensa de los intereses de los grupos y sectores sociales se lleva a cabo sobre la base de la elección de representantes individuales, que acarrearán a las instancias de decisión y de ejercicio del poder público la representación y defensa de tales intereses.² De manera que el lector(a) puede preguntarse legítimamente, ¿cómo, si esa fue su gestación, ahora está condicionando su extinción? Para explicar esto que parece una contradicción hay que entender que la perversión de su quehacer primordial se dio en el momento en que el partido se instrumentaliza en función de la toma y dominio del poder público. Uno puede entender que la toma del poder sea importante para condicionar su ejercicio a favor de los intereses representados por el partido, pero lo que parece engendrar una contradicción es que esa toma del poder se anteponga a la presentación y defensa de los intereses de los sectores representados. Y eso es lo que ha terminado por suceder entre los partidos políticos; que para poder apropiarse del poder público, han tenido que echar mano de la cooptación de extensos sectores sociales cuyos intereses son distintos a los de los grupos o facciones que representan.³ Como se entenderá, esa situación es el producto de una tensión surgida entre el principio de la participación popular total que implica el régimen

2. El largo y penoso ascenso de los partidos a la escena política de las naciones tiene una de sus expresiones más puras en la historia política inglesa. Los primeros grupos constituidos en formaciones que precedían al partido político fueron los Whigs y los Tories, agrupaciones que articulaban los intereses de distintos grupos de la sociedad inglesa del siglo XVII y que, precisamente, la lucha popular contra el autoritarismo y el absolutismo de la corona los obliga a integrarse al juego de la representación parlamentaria (puede verse entre otras referencias: http://encyclopedia.jrank.org/WAT_WIL/WHIG_AND_TORY.html)

3. Lo que teóricamente está planteado es que los partidos son medios de divulgación de los intereses de determinados

democrático más desarrollado, y el carácter elitista y de grupo de los partidos en el marco del régimen burgués de partidos políticos. Así, la función primordial de representación de intereses ante el poder público, se ve seriamente comprometida en ese marco. Esa tensión se ve magnificada en los sistemas presidencialistas como el nuestro, pero no es ajena del todo a los sistemas parlamentarios.⁴

Estos dos elementos, el primero fundado en los principios de cesión de la soberanía del ejercicio del

sectores sociales, medios de convencimiento ciudadano sobre las bondades nacionales de sus propuestas para que, en consulta popular, se tomen las decisiones correspondientes. Pero al trasladarse la consulta popular a una asamblea de representantes electos y la ejecución de las decisiones a un poder ejecutivo electo, la función de representación y defensa de los intereses se traslada pragmáticamente al control de esas instancias: y de ahí la transmutación de la representación por la toma del poder que caracteriza a nuestras democracias. El proyecto moderno de la democracia directa total, que Weber nos lo ilustra con la práctica que existía en algunos cantones suizos de celebrar cabildos abiertos para la toma de todas las decisiones (Weber M., "El Socialismo", conferencia impartida en Viena en 1918, *Psikolibro* <http://psikolibro.webcindario.com/libros/ccss/Max%20Weber%20-%20El%20Socialismo.zip>, p.5), fue substituido por el de una democracia electoral como hoy la conocemos. En las condiciones de la "delegación", por tanto, en las condiciones de la cesión de la soberanía individual en los representantes elegidos, éstos en realidad son representantes —como el juramento con que asumen el cargo aún lo consigna— de todos los ciudadanos y no únicamente de los sectores o grupos que los eligieron.

No queremos dejar la impresión de una especie de radicalismo analítico. Reconocemos que el espíritu democrático primordial inspirador del acta de independencia de los Estados Unidos de América y de la Revolución Francesa, ejerció por algún tiempo, influencia en el comportamiento político de los partidos en el marco de la democracia burguesa. Se idearon mecanismos internos con el objeto de hacer emerger hasta las estructuras programáticas de los partidos los intereses y aspiraciones de los amplios sectores sociales adheridos, y mecanismos que permitieron llegar a puestos de elección y de representación a sus delegados. Los Congresos Ideológicos y Programáticos y los procesos electorarios internos fueron procedimientos que buscaron darle a los partidos esa cualidad de representación amplia de intereses. Sin embargo, estos mecanismos nunca lograron revitalizarlos (fuese por las dificultades históricas de participación intelectual o por las dificultades de expresión individual de los sectores populares) de manera que pudieran, efectivamente, representar y defender los intereses de estos grandes sectores asociados. La hegemonía ejercida por los sectores dominantes en el seno de los partidos se encargó de

poder público y de la representación y defensa pública de los intereses de cada ciudadano por un representante electo, y el segundo en el imperativo de la toma del poder, dentro de la estructura histórico-social de las relaciones burguesas, han conducido a las sociedades a resolver la contradicción que plantean creando un ordenamiento político históricamente limitado. Han debido aparecer así, usos y costumbres, normas e instituciones dentro del ordenamiento político que, al tiempo que establecen modos limitados de representación y acción política, cercenan inevitablemente la representación amplia y plural de los distintos sectores sociales en el seno de las instituciones de representación y de ejercicio del poder público.⁵

Para ilustrar los conceptos anteriormente expresados, mencionaremos tres situaciones que, a nuestro entender, están afectando negativamente las funciones de representación y ejercicio del poder en los partidos políticos. El principio de cesión de la soberanía de expresión y defensa de los intereses personales ha generado el *sistema de papeleta* que obliga a los electores a votar por un "paquete de candidatos" sobre el que no pueden discriminar; los seleccionados por los mecanismos internos de elección de esos partidos son las opciones por las que los ciudadanos deben decidir. Esta regla traslada al seno de las organizaciones partidarias la determinación de las características personales y políticas de esos representantes, sin que los votantes puedan ejercer soberanía sobre esa decisión. Por otro lado, el imperativo del poder ha creado la necesidad de darse a conocer entre un cada vez mayor número de ciudadanos, que, junto con los avances técnicos que implican las formas masivas de comunicación y

que los lineamientos programáticos populares no se hicieran cumplir, o que sus delegados electos se tuvieran que plegar a la representación y defensa de los intereses hegemónicos. Discutimos estas tendencias más adelante.

5. Solo habiendo alcanzado este particular momento histórico que vivimos, es que esta situación contradictoria se nos hace clara y hasta obvia. Las condiciones socioeconómicas, el avance técnico científico, la acumulación de conocimiento y las transformaciones en las expectativas y aspiraciones individuales que se han producido en los pueblos como resultado de la acumulación de capital, han creado las condiciones para que hoy día podamos ver estas situaciones no solo como retrógradas, sino que incluso permiten avizorar soluciones factibles y concretas.

propaganda, ha generado una especie de relación simbiótica entre dueños de los medios de comunicación y partidos políticos que deja muy poco espacio para la expresión independiente de los ciudadanos y sus organizaciones en los procesos electorarios. Y finalmente, como tercera situación, observamos que aún en las mejores condiciones para la representación, la hegemonía que ejercen los sectores fundacionales sobre toda la estructura partidaria (que constituye parte del segundo grupo de elementos que analizaremos en este artículo) determina el comportamiento de sus elegidos, condicionándoles a favorecer la tutela de sus intereses.

Así es como grupos particulares (fundados en su hegemonía tradicional, en caudillismos o en sus recursos económicos) han podido implantar sus representantes en puestos de elección, que luego se han encargado de legislar y actuar en razón, principalmente, de sus intereses. Los resultados, como se lo puede esperar cualquiera, es que esa legislación o el accionar de tales representantes en el aparato del Estado, pierdan relación con los intereses de la mayoría de los sectores que los han votado. Y no es que en todo momento no hayan intereses confluentes entre los sectores más populares y los sectores hegemónicos o económicamente poderosos; pero en el largo plazo, con el desarrollo de la acumulación de capital dentro de un sistema de relaciones inicuas como las que rigen nuestras sociedades, estos intereses tienden, como se puede entender fácilmente, a divergir y a oponerse directamente; como es el caso del momento actual que viven la mayoría de los países del Continente. El desarrollo institucional conducido por representantes cooptados por los intereses de los grupos pudientes, tenderá inevitablemente a distanciarse de los intereses de los sectores económica y socialmente menesterosos, que son también los más numerosos, y por tanto, a perder sus instituciones, la confianza, la legitimación y la lealtad de la mayoría de los ciudadanos.⁶

Este enfrentamiento entre intereses y necesidades en los campos de la acción política, de la actividad económica y de la producción cultural (para mencionar los

tres planos fundamentales del quehacer social), y la decepción generada en los sectores mayoritarios por los resultados adversos, se traduce en desinterés de participación, en desconfianza institucional, en búsqueda de nuevas opciones de representación y de participación social, y en el debilitamiento del respaldo ciudadano a las instituciones del sistema (apatía política y social).

El segundo grupo de manifestaciones que recogemos de los análisis coyunturales que se hacen en los medios de comunicación tiene que ver más bien con los mecanismos internos de los partidos y la aplicación de la legislación electoral: estructuras erigidas en su interior para poder desempeñar las funciones impuestas por el sistema jurídico nacional, para gestionar los grupos sociales que financian sus actividades políticas y para actuar electoralmente de manera de atraerse la lealtad y confianza de las grandes masas de los sectores sociales menos favorecidos. El avance y desarrollo de las técnicas de comunicación popular y de los medios de divulgación, la complejidad del sistema jurídico electoral: requisitos de gestión de recursos humanos, económicos y financieros, de organización de campo, de rendición de cuentas, entre los principales, han reorientado los equipos partidarios en actividades burocráticas extrañas a las actividades propias de la representación política y defensa de los intereses y principios de quienes los votan.

El diabólico pacto por el poder que, siguiendo la lógica del sistema social burgués, se ven en la necesidad de firmar los partidos, los ha obligado a actuar "electoramente", esto es, orientando toda su energía político-partidaria hacia las actividades electorales y primordialmente hacia la consecución de la mayor votación. Esta opción vital dentro del sistema los distrae —para decir lo menos— de las funciones básicas de la representación y defensa de los intereses de todos sus partidarios, de las tareas de conducir el debate político con el objeto de formar consenso alrededor de estos intereses, y del papel de correas de transmisión entre sus bases y los representantes en las instancias del poder público, dejando así, un panorama de representación política desolado.

Finalmente, el sistema jurídico electoral y la aplicación de este por las instancias pertinentes, conforme respondan a los intereses de los partidos mayoritarios, y esto es inevitable por la forma con que los jefes de esas instancias son escogidos, van conformando una estructura que favorece también la orientación de

6. Según datos aportados por la encuesta periódica denominada *Latinobarómetro*, sólo el 14% de los latinoamericanos confía en los partidos políticos, cf. PNUD, *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara S.A., 2004, Buenos Aires, p.37.

tales partidos hacia la consecución del poder, y hacen que esta pierda las características benéficas de una estructura abierta que favorezca la representación de la ciudadanía, en sus más diversas formas de vida.

El birlado de la función primordial por el dominio del poder público

Este somero análisis de la situación que enfrenta el sistema político de la democracia representativa burguesa, hecho sobre la base de las principales observaciones que los analistas políticos y periodistas han venido divulgando sobre la realidad política de nuestras sociedades continentales, no es, claro está, exhaustivo. Sin embargo, recoge, a nuestra manera de ver, los aspectos fundamentales que caracterizan nuestra realidad sociopolítica. La "crisis de la democracia costarricense" es pues, en primera instancia, el resultado de una *contradicción* en el seno del régimen de partidos; una negación del sistema de representación popular en la matriz del aparato del poder público. Esta *contradicción* se presenta como una disfunción del sistema originada en un conjunto de situaciones creadas por el mismo funcionamiento de la sociedad; por el funcionamiento encontrado de los elementos que conforman sus dimensiones socioculturales, económicas y políticas. Y que genera la transmutación del partido y del régimen de partidos, de un sistema de representación y defensa de los intereses partidarios (debate y creación de consenso políticos), en un mero sistema de conquista electoral del poder público e imposición social de intereses particulares. Es el birlado de la función primordial de representación de intereses sociales, por el dominio del poder público.

El sistema social no puede menos que resentir esta situación.

La falta de respuesta pública a las demandas de bienestar social de los sectores populares corroe la organización social. La falta de una respuesta pública a la rampante desigualdad en las condiciones de existencia que generan las relaciones económicas capitalistas, mientras el desarrollo de la dimensión sociocultural se encarga de hacerlas manifiestas e intolerables, engendra un mandato explícito en esa dirección en el seno de la dimensión política. La regulación estatal de esas disparidades y sus frustraciones implícitas se presenta como un imperativo político para preservar

las condiciones fundamentales de la cohesión social. Pero las instituciones para llevar a cabo la regulación de la acumulación de capital, que conduzca a una distribución más equitativa de los frutos de la producción social, están en manos de elites indispuestas a ponerlas en marcha por ir en contra de sus intereses, y no hay actores políticos legítimamente constituidos, o con cuota de poder suficiente como para exigirlos.⁷

Ahora puede entenderse por qué se hace imprescindible buscar una solución a esta situación que, como puede entenderse, atenta directamente contra la cohesión misma de la sociedad y pone en riesgo el cambio social ordenado y coherente.⁸ Los costarricenses que nos vanagloriamos de nuestra idiosincrasia pacífica e institucionalista, no debemos olvidar que hasta ahora no hemos llevado a cabo un cambio social sustantivo sin violencia, y que son esos momentos en los que se

7. La existencia de esta debilidad del sistema político burgués ha limitado, sin duda, la acción "reguladora" que desde la teoría de la regulación se plantea como un medio histórico que ha asistido al régimen capitalista para reducir las devastadoras manifestaciones económicas y sociales de sus contradicciones fundamentales. El Estado, asediado por un conjunto de fuerzas que empujan desde distintas posiciones, no puede atender cabalmente las demandas sociales que requiere asistir para conservar la cohesión social mínima que garantice el buen funcionamiento histórico de la sociedad. Las personas interesadas en la discusión sobre la teoría de la regulación pueden introducirse con la lectura: Reuben S., "La sociedad civil, el bienestar social y las transformaciones del Estado en Costa Rica", revista *Reflexiones*, Vol. 83, No.1, 2004, pp.20-30, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, San José.

8. La falta de transparencia de la democracia burguesa en nuestro continente, las falencias de representación social por parte de este régimen con su sistema partidario como columna vertebral, han sido motivo de muchos análisis; señalamos dos, para el que se interese introducirse al tema: PNUD, "La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas", Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara S.A., 2004, Buenos Aires, que plantea con toda sinceridad el hecho del poco avance del desarrollo social de América Latina en los últimos 25 años y concluye en el sentido de la necesidad de ampliar la democracia como fundamento para el desarrollo del Continente. Puede verse también Terry Gibbs, "Democracy of legitimacy in Latin America", *NACLA Report on the Americas*, Vol.38, No.1, July-August, 2004, como marco general véase Jurgens Habermas, *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Amorrortu, Ed., segunda reimpresión, 1986, Buenos Aires.

requiere un cambio social fundamental, en que se pone a prueba la verdadera capacidad de nuestra cultura política y nuestra institucionalidad para conducirlo pacífica y ordenadamente.

Se equivoca el lector si cree que, una vez analizada seriamente la situación y constatado el principal origen de los problemas de nuestra democracia, tenemos la solución. Son múltiples los aspectos que deben ser atendidos para evitar la confrontación violenta que se cierne sobre nuestra sociedad. Pero creemos que estamos a tiempo para comenzar a reducir la presión que se está acumulando y, al mismo tiempo, crear nuevas instituciones que echen puentes hacia un nuevo orden de representación política e institucional.

Si el origen de buena parte del problema se encuentra en el sistema de representación, si el sistema de partidos no puede atender cabalmente las necesidades de representación popular que nuestra sociedad demanda, es tiempo de pensar en instituciones de *representación no partidaria*, en instituciones de representación popular que no pasen por la criba del sistema electoral partidista.

Las nuevas manifestaciones políticas no partidarias

Al analizar algunas de las manifestaciones sociales contemporáneas, ya no en el sentido de encontrar las debilidades y falencias de nuestra democracia, sino más bien en la de encontrar hechos que expresan actividad y vitalidad política de nuestra sociedad, encontramos expresiones concretas y significativas que no deben ser inadvertidos por el analista a riesgo de caer en el examen vulgarizado por los comentaristas de los medios de comunicación tradicionales.

Como lo han puesto de manifiesto serios analistas sociales contemporáneos, uno de los fenómenos políticos más notables de los últimos tiempos es el que se conoce como el de *los movimientos sociales*. No es este el espacio para entrar en el debate académico sobre los orígenes y desarrollos de estos *movimientos*, pero no cabe duda, que son tan reales y muestran tanto vigor como que han logrado en varios países del continente americano el abatimiento de gobiernos legalmente constituidos y la legal institución de nuevos gobiernos de raigambre puramente popular.⁹ Estos movimientos sociales son la expresión de distintas formas de articulación colectiva de sectores y actores sociales, con el

objetivo de divulgar sus puntos de vista y de ejercer presión sobre las instituciones y la sociedad en general, en razón de la defensa de sus intereses. Se presentan así, con todo lo caótico o anómico que aparezcan, como expresiones primigenias de formas ampliadas y pluralistas de representación.

Pero así como estos movimientos sociales son formas de organización aún sin decantar, en el seno de la organización social contemporánea y como resultado de las mismas contradicciones, han ido apareciendo formas organizativas de nuevos actores sociales que no se articulan con la lógica partidaria de acción política y que a duras penas se enmarcan dentro de la limitada estructura de representación formal del régimen político burgués abriendo fisuras y brechas en ella. Tales son las organizaciones sociales comunales, vecinales, cooperativas, sindicales y gremiales, organizaciones sin fines de lucro, no gubernamentales, patronales, religiosas y fundaciones de todo tipo, e, incluso, incipientes alineaciones organizacionales entre gobiernos locales que rebasan el orden y la disciplina partidarios para atender directamente los intereses más apremiantes de la ciudadanía. En el caso de las organizaciones sindicales conviene resaltar, que como representaciones de los movimientos obreros y de los trabajadores asalariados en general, pasaron por un proceso en el que fueron presa de la estructura de representación formal que el sistema burgués desarrolló. Su vinculación con los partidos políticos y su adscripción más o menos formal a ellos (aún en los casos en que se plateaba, por parte de tales movimientos, la relación inversa; de que los partidos fueran dirigidos por las organizaciones sindicales), constituyó un procedimiento que sancionó la estructura de partidos y de alguna manera la legitimó. Empero, es posible constatar una tendencia contemporánea de separación y autonomización de las organizaciones sindicales del régimen de partidos, que da fe tanto de la misma crisis de representación que hemos venido planteando, como de alguna manera, la necesidad de tales movimientos de representación ante la sociedad.

9. El lector entenderá que nos referimos a movimientos sociales como los que dieron pie a la sucesión de gobiernos y presidentes durante la crisis argentina de los años 2002-2004, a los movimientos que desataron la caída de los gobiernos de Ecuador y de Bolivia a principios de este milenio, entre otros.

Pero así como estas organizaciones se articulan con la escuálida estructura legal de representación de las sociedades burguesas, otras se han estructurado al margen de ellas, configurando los movimientos guerrilleros como las primeras formas históricas de lucha política no partidaria, hasta nuevas organizaciones ilegales como las bandas de barrio brasileñas y las "maras" centroamericanas, que replican con rasgos populares las tradicionales estructuras del crimen organizado.¹⁰

De acuerdo con nuestro punto de vista aquí planteado pues, estas novedosas manifestaciones sociales son la expresión viva de la incapacidad de los partidos y del régimen de partidos en general, de expresar y atender, ante las instancias del poder, los intereses de los sectores sociales más numerosos. Y, al mismo tiempo, son la expresión —como se decía arriba— de la vitalidad política de nuestras sociedades y de su más terrible desesperanza.

Una apertura en la estructura de representación burguesa

Se pueden distinguir dos actividades generales y fundamentales a las que se dedican las organizaciones sociales descritas arriba, la de ejecución de proyectos concretos (con la que de alguna manera compiten o complementan la acción del Gobierno dentro del orden democrático burgués) y la actividad de investigación y estudio de evidencias que acrediten los intereses que defienden como de interés público, y que complementan con la actividad del cabildeo, divulgación y defensa oficial y pública de estos intereses. Así, estas organizaciones sociales se distinguen de los partidos políticos por el hecho de no insertarse dentro del marco convencional de la actividad de la representación y la acción política institucionalizado, sino que para evitar los

condicionantes de dicho marco han optado por formas organizativas orientadas fundamentalmente al convencimiento a través de los procedimientos mencionados del cabildeo, de la comunicación pública, de la investigación y a la ejecución de proyectos concretos.

Como expresión orgánica de intereses particulares, estas organizaciones sociales representan a personas de distintos estratos y grupos sociales que comparten esos intereses. La contradicción latente en el seno de los partidos políticos entre los intereses de grupo con los nacionales, se elimina en el seno de estas organizaciones puesto que todos sus adherentes, independientemente de su origen social e intereses personales, comparten la inclinación por la defensa de las preferencias, o las actividades que lleva a cabo la organización a la que han adherido.

El "universo" de estas organizaciones en las sociedades contemporáneas —precisamente por las fallencias en el sistema de representación formal— se ha expandido notablemente, tanto en número como en áreas de actividad.¹¹ Los procedimientos de selección y representación entre ellas son variados, dependiendo de las características de sus miembros, de los objetivos que se propongan, de los medios de trabajo que utilicen, etc., y desde luego asociados a la incipiente y elemental normativa nacional que las reglamenta.¹² Su desempeño general puede ser valorado por la dinámica social de tales organizaciones, por su crecimiento,

10. El peso de las estructuras sociales y jurídicas de la sociedad burguesa ha logrado convertir algunas de estas formas irregulares de representación y acción política en partidos formales dentro del régimen de partidos de dicha sociedad. Los casos más notables han sido los movimientos guerrilleros y armados. Sin embargo, al analizar los resultados de estos experimentos, no puede el analista dejar de advertir que el objetivo fundamental de estos movimientos no es propiamente el de representación, sino el de la toma del poder. Y esto ha condicionado medularmente su inserción dentro del sistema.

11. En estudio de agosto del 2004, realizado por la Fundación para la paz y el desarrollo democrático (FUNPADEM), se recogen datos de una investigación realizada por el Instituto para el Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), en la que, a junio del año 1998, se contabilizaron 5.961 organizaciones comunales y cantonales (territoriales) y 3.351 organizaciones sectoriales tales como sindicales, solidaristas, cooperativas entre las principales y 1.809 organizaciones sin fines de lucro (ONG), para un total de 20.121 organizaciones debidamente inscritas y funcionando a esa fecha en Costa Rica. Esas organizaciones congregaban a 1.316.214 afiliados directos, aproximadamente una tercera parte de la población del país. Cf. FUNPADEM, "Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en Costa Rica", agosto de 1998, mimeografiado, San José.

12. En el estudio mencionado en nota anterior también se hace un somero análisis de la legislación costarricense vigente en esta materia (véase en Anexo 2, algunas de las conclusiones en este particular). Los anexos citados en este trabajo no los tiene la versión corta, para acceder a la versión completa puede hacerlo en <http://www.fcs.ucr.ac.cr/~seres>.

por su vida media, por la legitimación que alcanzan dentro de los ámbitos en que actúan, etc. Sin embargo, no puede inadvertirse que han ido ganando espacio político en los últimos años... Para el caso de Costa Rica concretamente, la reforma a la ley orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, llevada a cabo en 1986 durante la administración del presidente Monge Álvarez, constituye una forma de reconocimiento y legitimación de la actividad y el ejercicio de estas nuevas formas de organizaciones sociales. La Asamblea Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular, establece una forma embrionaria pero señera de nueva representación social y su desempeño muestra la viabilidad social de órganos institucionales con representación popular no partidaria.¹³

La existencia y funcionamiento de esta asamblea puede servir de fundamento, para pensar nuevas formas de representación no partidarias sobre la base de las nuevas organizaciones sociales emergentes. Desde luego, como se comprenderá, por la orientación que le hemos dado a este trabajo, no es nuestra

intención proponer soluciones específicas para el funcionamiento de las instituciones autónomas del Estado, empero, no obstante lo señalado inmediatamente antes, no está mal que vayamos pensando también en nuevas formas de representación que pudieran establecerse dentro de ellas, distintas a la tristemente célebre ley del 4-3, según la cual sus Juntas Directivas son conformadas por representantes de los dos partidos tradicionales, nos planteemos la opción de constituir estas Juntas Directivas con representantes de las organizaciones de los sectores sociales a los que esas instituciones sirven.¹⁴

La existencia de este universo de organizaciones sociales, gremiales y comunales, para señalar algunas, acusa la presencia de un ámbito de participación política ciudadana que no ha sido reconocido como tal por el sistema, pero que está ahí, y que es tan real como que constituye el ente rector de una institución pública vigente y activa. Su reconocimiento y cabal articulación al sistema político, por cuanto se ha discutido en este artículo, permitirá liberar buena parte de la presión que esta inconsistencia ha acumulado, generando condiciones favorables para una transformación pacífica del sistema y, sobre todo, creando nuevas instituciones formales con dirección a una democracia más plural

13. La asamblea de trabajadores y trabajadoras del Banco está constituida por doscientos noventa (290) delegados y delegadas, escogidos de la siguiente manera: Cuarenta (40) representantes del sector de Desarrollo Comunal y doscientos cincuenta (250) representantes designados proporcionalmente al número de afiliados a cada sector social. Los sectores sociales representados son: Cooperativo, Solidarista, Sindicalista confederado y no confederado, Profesional, Cooperativo, Trabajador Independiente, Artesano, Autogestionario, y Magisterio Nacional. Las funciones que debe ejecutar, según lo establece la ley orgánica son las siguientes:

- "Señalar las pautas generales que orienten las actividades del Banco.
- "Designar a cuatro directores ante la Junta Directiva, conforme artículo 15 de esta ley.
- "Acreditar el ingreso de nuevos representantes de la Asamblea, de acuerdo con criterios y requisitos de esta ley y su reglamento.
- "Conocer el informe de labores y el resultado del ejercicio anual que le presentará la Junta Directiva Nacional en las asambleas ordinarias.
- "Conocer el informe general de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), cuyas recomendaciones le son vinculantes.
- "Integrar la Comisión Permanente de la Mujer, la cual dispondrá de contenido económico y presupuestario.
- "Integrar el Comité de Vigilancia, encargado de supervisar y vigilar todas las prácticas discriminatorias por razones de etnia, religión, género, orientación sexual, condición económica o discapacidad física."

El lector(a) interesado en la historia del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, puede ver Johnny Mora Alfaro, "El Banco Popular y la sociedad costarricense, una interpretación histórica social", en la dirección: https://www.popularenlinea.fi.cr/NR/rdonlyres/8BA72AE5-1B14-47DE-9500-2BB7DE2747E1/0/AntecHist_Banco_Sintesis.pdf

14. En el mes de enero del año 2003, la señora diputada Carmen María Gamboa Herrera, a la sazón presidenta de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, envió a consulta a varias instituciones públicas, como corresponde en estos casos, el expediente legislativo 14.851 "Ley para la despolitización y reforma en el nombramiento e integración de las Juntas Directivas de instituciones y empresas estatales", en ese momento en la corriente legislativa. Este proyecto de ley contempla una nueva forma de escogencia de los directores de las instituciones descentralizadas dándoles el protagonismo a algunos sectores sociales por medio de sus organizaciones gremiales y comunales. La elaboración de este proyecto y su destino en una de las gavetas del archivo de la Asamblea Legislativa no es otra cosa que una expresión más de esa tensión planteada en este trabajo, entre las necesidades de renovar el sistema de representación social y el control que sobre él ejerce el régimen de partidos.

y participativa.¹⁵ En otros países con larga tradición democrática y vasta participación política de gremios y sindicatos, la presencia de este ámbito de participación política ciudadana ya ha sido reconocida y ha ido ganando espacio político. La figura del Consejo Económico y Social francés, es la expresión de una institución que reúne los representantes de las organizaciones de lo que llaman la sociedad civil. Constituido con rango constitucional desde el año 1946, ha servido de modelo para la Unión Europea y para el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ECOSOC). Con la presencia de representantes de las principales "fuerzas vivas" de la sociedad, el Consejo solo tiene en esas estructuras una función consultiva, pero se ha convertido en el principal interlocutor de los Gobiernos. En anexo 1 a este trabajo copiamos una breve reseña histórica de este ente, como ilustración de la presencia en las sociedades contemporáneas, tanto del ámbito nuevo de acción política que hemos estado tratando de categorizar en estas notas, como de las respuestas que estas sociedades le han venido dando a la crisis de representación de los partidos políticos y a la presión social que ha acumulado.¹⁶

Pero, como resultado del análisis que se ha venido haciendo, ha quedado claro que la solución de los Consejos Económicos y Sociales es limitada y paliativa. No solo deben revisarse los sectores que usualmente los han constituido, sino que es necesario darles una función resolutoria sobre las materias que debaten. Ese universo de organizaciones sociales abarca un número considerable de sectores y grupos cuya vitalidad política debe

poder ejercer influencia en el debate de una asamblea de esa naturaleza, y las resoluciones que de esta surjan no pueden ser, a los fines de mejorar las aspiraciones de representación de esos sectores y grupos ante el poder público, meras interlocuciones consultivas.

De esta manera, hemos llegado a la conclusión de la existencia de condiciones objetivas, históricas, sociales, económicas y políticas para que pueda desarrollarse con éxito una nueva institución de representación en el marco de nuestra estructura legal. Creemos que las condiciones generales están maduras en nuestro país para crear una Asamblea Popular constituida por representantes de las organizaciones civiles y populares de los principales sectores sociales, cuya función primordial será la de coadyuvar con el proceso legislativo, proponiendo proyectos de ley de acogida obligatoria dentro de la agenda de la Asamblea Legislativa, y por otro lado, impulsando la acción del Ejecutivo con peticiones concretas de acción sobre aspectos de su interés, a modo de control político.

Una iniciativa del género ya fue planteada por el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOO), la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTR), la Confederación Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMT), y el Movimiento Solidarista Costarricense, pero el ante-proyecto de ley quedó subsumido dentro del modelo de los Consejos Económicos y Sociales, limitando al órgano a una función meramente consultiva (cf. Cap. II, en Anexo 3). Asimismo, el articulado no puede romper con la estructura institucional tradicional, como lo ilustra el hecho de concederle al poder ejecutivo el derecho de nombrar al presidente de la Asamblea (cf. Art. 9, en Anexo 3), limitándole a esta la independencia con el régimen político. Y coartándole, así, su potencial liberador de presión social y fundamentalmente, restringiendo su capacidad de ofrecer una opción de tránsito hacia una reforma fundamental del sistema de representación social de nuestra sociedad.¹⁷

Con este estudio, hemos querido presentar un conjunto de consideraciones, coherente y consistente, que ayude a generar un debate sobre nuestro sistema de

15. Para una apreciación adicional de este ámbito, aparte de los datos ya reportados anteriormente sobre el número de costarricenses que participaban en algún tipo de organización comunal, de barrio, o del tipo sectorial en 1998, recientemente, la Fundación para la Paz y el Desarrollo llevó a cabo un estudio sobre las motivaciones y características de la participación ciudadana en organizaciones sociales. Los resultados son recogidos en el documento FUNPADEM, "Índice de participación en Costa Rica", Red Interamericana para la Democracia, octubre de 2004, San José. En este estudio queda patente, por una parte, la naturaleza poco "politicizada" de la participación del ciudadano costarricense en términos de la naturaleza ideológica de esta, y al mismo tiempo, la naturaleza material y objetiva de los intereses que los mueven a participar.

16. Los anexos a este trabajo no se incluyen en su versión corta. Para acceder a la versión completa puede hacerlo en la dirección <http://www.fes.ucr.ac.cr/~seres>

17. En Anexo 3 copiamos el proyecto tal y como lo presentó en el año 2004, el señor Víctor Morales, Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOO) impulsor de la iniciativa, quien nos lo facilitó por intermedio del señor Gustavo Fernández también de esa organización.

representación social y abra la perspectiva de la ciudadanía hacia nuevas formas de representación no partidarias, con el objeto de ampliar y hacer más directo nuestro sistema democrático.

Bibliografía citada

- Expediente legislativo 14.851 "Ley para la despolitización y reforma en el nombramiento e integración de las Juntas Directivas de instituciones y empresas estatales".
- FUNPADEM, "Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en Costa Rica", agosto de 1998, mimeografiado, San José.
- FUNPADEM, "Índice de participación en Costa Rica", Red Interamericana para la Democracia, octubre de 2004, San José.
- Habermas, J., *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Amorrortu, Ed., segunda reimpresión, 1986, Buenos Aires.
- Mora Alfaro, Johnny, "El Banco Popular y la sociedad costarricense, una interpretación histórico social", en la dirección: https://www.popularenlinea.fi.cr/NR/rdonlyres/8BA72AE5-1B14-47DE-9500-2BB7DE2747E1/0/Antechist_Banco_Sintesis.pdf
- PNUD, La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara S.A., 2004, Buenos Aires.
- Reuben Soto, S., "La sociedad civil, el bienestar social y las transformaciones del Estado en Costa Rica", revista *Reflexiones*, Vol. 83, No.1, 2004, pp.20-30, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, San José.
- Gibbs, Terry, "Democracy of legitimacy in Latin America", *NACLA Report on the Americas*, Vol.38, No.1, July-August, 2004.
- Weber, M., "El Socialismo", conferencia impartida en Viena en 1918, *Psikolibro* <http://psikolibro.webcindario.com/libros/ccss/Max%20Weber%20-20El%20Socialismo.zip>

Anexo 1

"El Consejo Económico y Social, la Tercera Asamblea Constitucional", de la República Francesa, http://www.conseil-economique-et-social.fr/ces_dat2/espagnol/frm_1.htm:

"La noción de representación de los intereses económicos y sociales se enfrentó durante mucho tiempo, con los principios surgidos de la Revolución Francesa y del Artículo 3 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, según los cuales ningún organismo y ningún individuo puede ejercer una autoridad que no emane de la soberanía nacional. Nacida de este concepto, la ley Le Chapelier, en 1791, impidió cualquier forma de asociación entre empleados o asalariados. Pero ya entonces surgió la idea de que, junto a los individuos, también había que tomar en cuenta la solidaridad que emana de los intereses económicos y laborales. Sieyès, en particular, en un discurso pronunciado el 2 Thermidor del Año III frente a la Convención, abogó por la creación de una Cámara que incluyera representantes de la industria rural y ciudadana y de la cultura.

"Sólo en el siglo XIX se consolida realmente la idea de que los individuos también valen por los grupos a los cuales pertenecen y en función de los lazos que los unen. Saint-Simon busca un consejo supremo de los industriales, organizando a la sociedad en torno a la producción. Proud'hon también sostiene la preponderancia del trabajo, y desarrolla una filosofía que descansa en particular en la justicia social y en la organización de los obreros.

"Después del reconocimiento legislativo del derecho a la sindicalización y a la asociación, la participación de las organizaciones socioprofesionales en la elaboración de las políticas económicas y sociales es defendida por algunos pensadores y hombres políticos, y propuesta por Léon Jouhaux durante el congreso de la C.G.T. en Lyon, en 1919.

"Desde esa fecha, cuatro etapas marcan la historia del Consejo:

Primera etapa

Se crea un Consejo Nacional Económico mediante decreto del 16 de Enero de 1925; es presidido por el Presidente del Consejo, el jefe de Estado.

Segunda etapa

La existencia y el papel del Consejo Nacional Económico son confirmados por la ley del 19 de Marzo de 1936.

Tercera etapa

El órgano de representación económica y social es consagrado por la Constitución. Se instituye el Consejo Económico en el Título III, Artículo 25 de la Constitución de 1946.

Cuarta etapa

La Constitución de 1958 crea el Consejo Económico y Social, semejante a la institución consagrada en 1946.

"A partir de esta fecha, esta asamblea representativa de los intereses económicos y sociales ha alcanzado plena legitimidad en las instituciones francesas y ha fortalecido su papel frente a los poderes públicos.

"La ley orgánica del 27 de Junio de 1984 y sus decretos de aplicación aportaron algunas modificaciones en la composición y organización del Consejo, sin cambiar su carácter ni su papel."¹⁸

Anexo 2

Conclusiones sobre la legislación y desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en el estudio citado, FUNPADEM, "Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en Costa Rica":

"Existe un amplio desarrollo de las OSC [Organizaciones de la Sociedad Civil] en Costa Rica, particularmente a nivel de las comunidades. También tienen

18. Desde 1947, el Consejo ha estado presidido sucesivamente por Léon JOUHAUX, Premio Nobel de la Paz, entre 1947 y 1954; por Émile ROCHE, entre 1954 y 1974; por Gabriel VENTEJOL, entre 1974 y 1987; por Jean MATTEOLI, entre 1987 y 1999 y, desde 1999, por Jacques DERMAGNE. Los sucesivos presidentes han obtenido en el mundo económico y social, una influencia cada vez mayor, en la medida que su acción siempre estuvo competente y llena de sensatez y humanismo. El actual Presidente del Consejo Económico y Social es Jacques Dermagne.

un importante nivel de desarrollo las tradicionales organizaciones gremiales sectoriales, sean sindicatos o cámaras empresariales; así como también alcanzan un importante grado de desarrollo las ONG, como instancias consultoras, de asesoramiento, de apoyo técnico o de venta de servicios.

“La participación de las OSC en el desarrollo político, económico y social del país es aún incipiente. Aún cuando no existe un estudio que defina el nivel de influencia de las OSC, en sus diversas variantes, en las distintas esferas del poder del Estado, la información recolectada indica que la participación de OSC en el desarrollo político, económico y social del país es mucho más evidente y con mayor desarrollo en el ámbito comunal. No así en el espacio nacional, particularmente a nivel del Ejecutivo, que aparece como la instancia más cerrada a la participación ciudadana.

“La legislación que tutela la participación ciudadana en Costa Rica es aún muy genérica, aunque amplia. Por lo que podría denominarse dispersa y su efectividad[sic] como dudosa.

“Las leyes referidas a las OSC, aún cuando permiten la libre asociación y no se reconoce ni define formas de discriminación, no han sido actualizadas y en asuntos esenciales como el tema de los derechos de los pueblos originarios muestran evidentes deficiencias.

“La legislación y programas que tienden a fortalecer la participación de las OSC son escasos, débiles y limitados.

“Las leyes que existen en este ámbito, evidencian incumplimiento, particularmente en lo que se refiere a la normativa de financiamiento, dada la negativa o incapacidad del ejecutivo para entregar los montos estipulados por ley, para el logro de este objetivo.

“El sector indígena manifiesta una clara inconformidad con relación a la legislación vigente, particularmente en el irrespeto a sus normas consuetudinarias, como con relación a su derecho a propiedad.

“Se ha avanzado en la legislación en torno a la mujer y su legítimo derecho a la participación y representación pero, en la práctica, esas normas aún no se cumplen.

“Hay un importante desarrollo de páginas Web en los ministerios y dependencias del ejecutivo, como también en la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial, sin embargo, la percepción de los dirigentes de OSC consultados es de que esta información es aún muy general y los portales o páginas carecen de recursos o mecanismos para recoger la opinión de los ciudadanos o de las OSC que deseen hacer alguna observación, crítica o propuesta.”

Anexo 3

Ante-Proyecto de ley presentado por la Unión Costarricenses de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), la Confederación Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC), el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOO) y el Movimiento Solidarista Costarricense.

Justificación de motivos

En el año 2000, un grupo de organizaciones sociales de amplia representatividad -empresarios y sindicatos- iniciaron un amplio proceso de diálogo para colaborar con una estrategia nacional de desarrollo que fomentara la inversión y la generación de empleo de calidad, para proporcionar una mejor calidad de vida a todos los costarricenses.

En este proceso se contó con el invaluable servicio de la Organización Internacional del Trabajo a través de Don Enrique Bru, Director Sub Regional y del proyecto PRODIAC, en la figura propiamente del Dr. Humberto Villasmil especialista en Derecho Laboral, Relaciones Laborales y Diálogo Social, y del Programa del Estado de la Nación.

Luego de arduas jornadas de reflexión, se construyó un conjunto de propuestas y compromisos por Costa Rica. Uno de ellos fue el que se denominó “Compromiso con la Democracia Participativa”.

En los enunciados de este compromiso se decía entre otras cosas: “ Es criterio de las organizaciones que suscribimos este pronunciamiento, que buena parte de los problemas existentes se podrían resolver si se abren nuevas avenidas para la participación seria y

responsable de los principales actores sociales en el debate de políticas públicas."

Como corolario de ese enunciado, surgió la idea de crear el Consejo Económico y Social de Costa Rica (CES de Costa Rica), que como bien lo dice el artículo primero de este Proyecto de Ley, en su inciso 2. "El CES es una institución de diálogo y concertación social y de asesoría, en el ámbito de su competencia, de los poderes Ejecutivo y Legislativo así como de otras instituciones autónomas."

El compromiso, se formalizó incluso ante el Presidente de la República, Dr. Abel Pacheco de la Espriella, en carta enviada con fecha 18 de junio del 2002.

Los firmantes de la nota, claros de que era fundamental incorporar actores tales como el Solidarismo y el Cooperativismo al proceso de gestación de la Ley, invitó a organizaciones de estos sectores cuya contribución al enriquecimiento del mismo ha sido sustancial para poder entregar esta propuesta al país.

Ello dio lugar a que, con particular interés, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), la Confederación de Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC), el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOPE) y el Movimiento Solidarista Costarricense, unieran su talento en la formulación de este Proyecto de Ley.

Cabe señalar que el concepto de un Consejo Económico Social, no es nuevo. En Europa varios países han hecho excelente uso de este instrumento de trabajo que ha servido no sólo para sentar a conversar a sectores que muchas personas visualizan como antagónicos, sino para buscar legitimar a través del consenso, iniciativas de ley y de otra naturaleza cuyo objetivo es el de mejorar las condiciones de vida de un país y adaptarlo a un mundo de suyo cambiante con extrema rapidez.

España, Holanda, Irlanda y Francia han sido naciones que han fortalecido sus democracias con la valiosa colaboración de consejos de esta naturaleza. Cabe

incluso resaltar el caso de Irlanda por cuanto lo que hoy se conoce como el "milagro irlandés" guarda una estrecha correlación con la dinámica de su Consejo Económico Social.

Un modelo particular, que ha dado muchos insumos a este proyecto es el del CES de España. Su labor de asesoría y colaboración ha rendido muy buenos frutos a esta nación europea cuya salida de la dictadura franquista no fue nada fácil.

Según ha señalado la OI, "el Consejo Económico y Social es la institución que hoy por hoy formaliza en España la representación de intereses con un planteamiento de alcance general, trascendiendo por tanto las experiencias sectoriales concretas que ya existen, y que introduce en su sistema prácticas desconocidas en el mismo, al menos con ese alcance general".

Esta práctica no es nueva del todo en Costa Rica. Por falta de un instrumento formal de esta naturaleza el congreso ha venido recurriendo a la formación de comisiones mixtas, por cuanto pareciera existir la percepción en nuestra sociedad de que con ello se protegen de manera más adecuada sus derechos.

Esto, quedó demostrado con el resultado de las últimas elecciones nacionales, al generar un resultado en la conformación de la Asamblea Legislativa, que demostró el deseo del pueblo de dividir el poder y tener mayor participación con respecto a la construcción del proyecto país a futuro.

El CES, cumpliría con la función de las comisiones mixtas y reforzaría ese deseo de participación del electorado costarricense.

El artículo 50 de nuestra Constitución Política menciona en un aparte que "el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza"

Un ciudadano comprometido en la gestación y discusión de leyes es un ciudadano que asume un compromiso con su propio destino.

Esperamos que la estructuración de este nuevo instrumento de la democracia, pueda colaborar, al igual que en las naciones europeas mencionadas anteriormente a mejor proveer en los asuntos que le competen de acuerdo con su naturaleza jurídica al interés nacional y a lograr ese bienestar que se señala en nuestra Carta Magna.

TÍTULO I DE LA CREACIÓN DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

CAPÍTULO I *De la creación, carácter y sede del Consejo Económico y Social*

Art. 1º. Creación, naturaleza jurídica y sede.

Se crea el Consejo Económico y Social que podrá identificarse como el CES de Costa Rica.

El CES es una institución permanente de diálogo y concertación social y de asesoría, en el ámbito de su competencia, de los poderes Ejecutivo y Legislativo así como de las otras instituciones autónomas.

Es un órgano o ente público no estatal con personería jurídica propia, de máxima desconcentración, que goza de autonomía administrativa, funcional y de gobierno, y de plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Tendrá su sede permanente en la Capital de la República, pudiendo sesionar, no obstante, en cualquier lugar del país si así lo decidiese el Pleno, conforme con lo dispuesto en esta Ley y en el Reglamento Interno del Consejo.

CAPÍTULO II *De las competencias del Consejo*

Art. 2º. Competencias.

Las funciones y atribuciones del Consejo las ejercerá, con arreglo a criterios de distribución y de coordinación de las competencias, por medio de los órganos identificados en el artículo 7º. de esta Ley.

Así, y sin perjuicio de las reconocidas a los demás órganos, compete al Pleno:

a.- Emitir dictamen, con carácter preceptivo, en relación a:

- Las propuestas legislativas de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que regulen materias económicas, sociales y laborales o los proyectos de decretos ejecutivos que resulten de trascendencia en la regulación de las materias referidas, sin perjuicio de las competencias y decisiones de los órganos e instancias legalmente constituidas.

Estas materias son, entre otras:

- El empleo y las nuevas formas de organización del trabajo;
- Salario e ingresos;
- Inversiones y producción;
- Formación, orientación y readaptación profesionales;
- Seguridad social, seguridad e higiene en el trabajo;
- Competitividad y productividad;
- Seguridad jurídica y ciudadana;
- Participación ciudadana;
- Política fiscal;
- Comercio exterior e integración regional.
- Educación, conservación y fomento del patrimonio cultural nacional;
- Salud;
- Transporte y comunicaciones;
- Vivienda y desarrollo regional.
- Los planes nacionales y regionales de desarrollo.

b.- Emitir opinión con carácter facultativo respecto de los asuntos que le sometan los poderes públicos o cualquiera organización que lo haga por intermedio de alguno de los integrantes del Pleno, en los términos y condiciones que fije el Reglamento Interno.

c.- A instancia o exhorto de los poderes públicos o de sus propios integrantes, y en los términos y condiciones que fije el Reglamento Interno, elaborar estudios o informes en el ámbito de su competencia y especialmente en relación con las materias indicadas en el artículo 2.a.1 de esta Ley.

d.- A requerimiento de las partes en conflicto, y previo acuerdo del Pleno, participar en la facilitación y gestión de solución autónoma de conflictos colectivos de trabajo y, en particular, en funciones

de conciliación, mediación o arbitraje, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sustantiva o adjetiva aplicable.

- e.- Aprobar el proyecto de su plan presupuestario anual.
- f.- Ejecutar su propio presupuesto.
- g.- Publicar su memoria anual.
- h.- Organizar y gestionar sus servicios editoriales y de publicaciones.
- i.- Acordar convenios de cooperación, de asistencia técnica o de intercambio con instituciones nacionales o internacionales.
- j.- Dictar su propio Reglamento Interno, que en todo caso y sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley, deberá incluir:
 - El régimen de nombramiento, requisitos mínimos, remoción, de incompatibilidades y de inhibiciones de los miembros integrantes del Pleno;
 - La forma y requisitos de las convocatorias a las sesiones del Pleno;
 - El régimen de sesiones, de quórum y de decisión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8.13 de esta Ley, así como el de publicidad de sus dictámenes, opiniones y estudios;
 - El régimen de sustituciones y de suplencias;
 - El régimen de administración, contratación de personal y de gestión del Consejo.

CAPÍTULO III

De la composición del Pleno del Consejo

Art. 3º. Composición. Régimen decisorio. Dietas.

El Pleno del Consejo estará integrado por el Presidente y por treinta y seis (36) consejeros, propuestos en cada caso y número de esta manera:

Cinco (5) representantes del Sector Cooperativo;
Cinco (5) representantes del Sector Solidarista;
Cinco (5) representantes de las Confederaciones Sindicales;

Dos (2) representantes del Sector Sindical no confederado;
Un (1) representante del Magisterio Nacional;
Diez (10) representantes de Cámaras Empresariales: nueve de UCCAEP y uno de las cámaras independientes;
Dos (2) representantes de Asociaciones de Desarrollo Comunal;
Dos (2) representantes de asociaciones agrarias;
Un (1) representante del Sector indígena;
Un (1) representante de los consumidores;
Un (1) representante de Colegios Profesionales, y
Un (1) representante del CONARE.

Parágrafo Único:

Los consejeros serán designados conforme con lo dispuesto en el artículo siguiente y en el Reglamento Interno del CES.

1. Sus acuerdos serán tomados por mayoría calificada de al menos 28 de sus miembros, salvo las excepciones específicas que señale el Reglamento Interno.
2. Los miembros del Pleno devengarán por cada sesión a la que asistan una dieta igual a la que reciben los miembros de las Juntas Directivas de las instituciones autónomas. Las dietas deberán estar incluidas en el respectivo presupuesto anual y no podrán exceder de 48 sesiones anuales, incluyendo las extraordinarias.

Art. 4º. De la designación de representantes ante el Pleno, las Comisiones Especiales y de la equidad de género.

1. Cada una de las instituciones a que se refiere el artículo anterior designará sus representantes, con sus respectivos suplentes, mediante comunicación escrita dirigida al Presidente del Consejo y a las demás organizaciones representadas en el Pleno.
2. Tanto el propietario como el suplente deben ser costarricenses.
3. De acuerdo con la legislación y práctica nacional, la designación de miembros propietarios del Consejo se hará observando el principio de equidad de género.
4. Como resultado de las consultas propias de su competencia que se le formulen al Consejo, otros sectores organizados podrán ser convocados e

invitados a formar parte de las comisiones especiales que se conformen.

5. Las organizaciones que integran el CES y sus comisiones, deben cumplir con el siguiente perfil mínimo:
 - a. Contar con representatividad a nivel nacional o regional.
 - b. Ser una organización formalmente constituida.
 - c. Ser representativo de su sector.
 - d. Tener una trayectoria de contribución al desarrollo nacional.

Art. 5°. De la duración del mandato de los Consejeros.

1. El mandato de cada miembro-integrante del Pleno durará cuatro (4) años, renovable por períodos de igual duración, contados desde el día siguiente de su publicación en la La Gaceta, esto sin perjuicio de la facultad reconocida a cada organización postulante para sustituirlo. El sustituto ejercerá la representación por el lapso restante del mandato.
2. La designación de los miembros-integrantes del Pleno debe coincidir con la mitad del período constitucional de gobierno.

Art. 6°. De las incompatibilidades.

1. Son incompatibilidades para ser miembro-consejero del CES:
 2. Haber sido condenado por delito doloso o inhabilitado por disposición legal.
 3. Ser funcionario público con prerrogativas o potestades de imperio. Se exceptúan aquellos que desempeñen cargos electivos o académicos.
 4. Cualquiera de las incompatibilidades anotadas impide, de pleno derecho, integrar el Consejo.
 5. Si la incompatibilidad sobreviniese a la designación, el o los afectados cesarán automáticamente en sus funciones, en cuyo caso se procederá a su sustitución de conformidad con lo que prevea el Reglamento Interno.
 6. En todo caso, el sustituto no podrá arrogarse ninguna designación o prerrogativa que el Pleno hubiese reconocido al sustituido.

TÍTULO II DE LOS ÓRGANOS DEL CONSEJO

Art. 7°. Órganos.

Son órganos del Consejo:

1. El Pleno,
2. La Presidencia, y;
3. La Secretaría Técnica.

Parágrafo Único:

Las condiciones y requisitos de elección del Presidente, así como las atribuciones de cada uno de los órganos del Consejo, se determinarán en esta Ley y, en lo que corresponda, en el Reglamento Interno.

CAPÍTULO I *Del Pleno del Consejo*

Art. 8°. Funciones y atribuciones.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2°. de esta Ley, compete también al Pleno del Consejo

1. Encargar la elaboración de estudios, investigaciones e informes que estime útiles para el cumplimiento de sus fines.
2. Convocar Comisiones Especiales de su seno o según lo planteado en el artículo 4.4, con el objeto de examinar algún tema específico relacionado con las competencias del CES.
3. Ratificar la designación del Presidente del Consejo, en los términos y condiciones del artículo 9 de esta Ley.
4. Nombrar al Secretario Ejecutivo de acuerdo a las condiciones y requisitos del artículo 11.3 de esta Ley.
5. Encargar a la Presidencia analizar asuntos puntuales de interés para la consideración del Pleno.
6. Orientar propuestas de políticas públicas para el fomento del trabajo decente.
7. Fomentar el diálogo y la concertación social entre los interlocutores sociales.

8. Orientar propuestas de políticas de capacitación, formación profesional y de certificación de competencias laborales.
9. Recibir y examinar los informes de gestión de la Presidencia y los que correspondan.
10. Autorizar al Presidente para negociar, gestionar y suscribir convenios y acuerdos de cooperación, una vez establecidos los términos de referencia.
11. Fijar el lugar de celebración de sus sesiones ordinarias.
12. Aprobar el Proyecto de Presupuesto y el Plan Anual Operativo, antes de su presentación a las autoridades correspondientes.
13. Por el voto afirmativo de al menos veintiocho (28) de sus miembros, aprobar la reforma e interpretación del Reglamento Interno del Consejo.
14. Las demás que el Consejo estime oportuno y necesario asumir para el cumplimiento de sus fines.

CAPÍTULO II

Del Presidente del Consejo

Art. 9°. Designación, perfil y duración del mandato.

1. Será propuesto por el Presidente de la República, para su ratificación por el Pleno del Consejo, según el procedimiento señalado en el Parágrafo Único de este artículo.
2. Deberá tener comprobada experiencia en los asuntos que son competencia del Consejo Económico y Social y, preferiblemente, titulación universitaria.
3. Durará cuatro (4) años en sus funciones pudiendo ser reelecto para periodos de igual duración, salvo que a criterio del Pleno sea removido.
4. El procedimiento para la designación y ratificación del Presidente del Pleno será el siguiente:
 - a. Las organizaciones integrantes del Pleno deberán comunicar al Presidente del Consejo en funciones, con 30 días de anticipación al vencimiento del período, los nombres de sus designados para el nuevo período.
 - b. El Presidente del Consejo, al recibo de la comunicación anterior, tendrá que enviar al Presidente de la República, a más tardar al siguiente día hábil, la lista de los designados, solicitándole que en un plazo no mayor de 15 días proceda a comunicar el nombre del

candidato propuesto para ocupar el cargo de Presidente del CES.

- c. Reunido el nuevo Pleno con los designados por todas y cada una de las organizaciones al inicio del nuevo período de vigencia, éste tendrá un plazo máximo de 15 días para ratificar o no la propuesta presidencial. En este lapso el Pleno será presidido por el integrante de mayor edad del mismo.
- d. Se comunicará al Presidente de la República, el día hábil posterior, si el candidato propuesto resultó aprobado por el Pleno. En caso negativo, contará con 15 días para que presente una nueva propuesta y así sucesivamente.
- e. El Presidente del CES tomará posesión dentro de los siguientes 10 días después de la publicación en la Gaceta de su nombramiento.

Art. 10°. Incompatibilidades.

Serán incompatibilidades para ser Presidente del Consejo:

1. Haber formado parte de las directivas de alguna de las organizaciones que hayan designado representantes miembros del Consejo, conforme al artículo 3° de esta Ley, al menos en un período de 6 meses antes de su postulación.
2. Haber tenido militancia partidista durante los últimos 2 años anteriores a su postulación, estándole prohibido el ejercicio de cargos de representación partidista durante el ejercicio de su mandato.

Art. 11°. Funciones y atribuciones.

Son funciones y atribuciones del Presidente del CES:

1. Representarlo legalmente y ser el vocero de la institución;
2. Convocar a las reuniones del Pleno del Consejo y presidir sus sesiones;
3. Proponer al Pleno el nombramiento del Secretario Ejecutivo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 14 de esta Ley.
4. En coordinación con la Secretaría Técnica y a propósito de temas o asuntos que el Pleno estime de interés conocer, cursar invitación a las sesiones a personas o instituciones concernidas o con experticia respecto de ellos;

5. Coordinar, con el Secretario Ejecutivo, la ejecución y seguimiento de las decisiones y recomendaciones del Pleno;
6. Cooperar y apoyar a los demás integrantes del Pleno en el cumplimiento de sus funciones;
7. Preparar el orden del día de las sesiones del Pleno, en consulta con los demás miembros-integrantes;
8. Dirigir las deliberaciones del Pleno;
9. Gestionar, negociar y suscribir, en nombre y representación del Consejo y con autorización previa del Pleno, memoranda de entendimiento, acuerdos y convenios de cooperación internacional;
10. Coordinar y supervisar los trabajos de la Secretaría Técnica, además de recibir y aprobar sus informes de gestión o cualquier otro que le haya sido encomendado;
11. Elaborar, en coordinación con la Secretaría Técnica, el Proyecto de presupuesto y del Plan anual operativo;
12. Gestionar fondos para la financiación de eventos que se convoquen con el auspicio del Consejo;
13. Presidir o delegar su representación en las reuniones de las Comisiones Especiales de Trabajo que decida convocar el Pleno;
14. Refrendar, junto al Secretario Técnico, las actas de las sesiones del Pleno;
15. Las demás que le reconozca esta Ley o que le asigne el Pleno del Consejo.

CAPÍTULO III ***De la Secretaría Técnica***

Art. 12°. Titular, designación y perfil.

1. El órgano ejecutivo del Consejo es la Secretaría Técnica que estará a cargo del Secretario Ejecutivo, propuesto por el Presidente y nombrado por el Pleno.
2. El Secretario Ejecutivo deberá ser persona de reconocida solvencia moral, tener comprobada experiencia en los asuntos que son competencia del Consejo Económico y Social y, preferiblemente, titulación universitaria.

Art. 13°. Incompatibilidades.

Son incompatibilidades para ser Secretario Técnico del CES:

1. Haber formado parte de las directivas de alguna de las organizaciones que hayan designado representantes miembros del Consejo, conforme al artículo 3° de esta Ley, al menos en un período de 6 meses antes de su postulación.
2. Haber tenido militancia partidista durante los últimos 2 años anteriores a su postulación, estándole prohibido el ejercicio de cargos de representación partidista durante el ejercicio de su mandato.

Art. 14°. De la designación del Secretario Ejecutivo.

A los fines de la designación del Secretario Ejecutivo del Consejo, el Presidente del CES deberá convocar un concurso público de credenciales y proponer una terna al Pleno.

Art. 15°. De las funciones del Secretario Ejecutivo.

Corresponde al Secretario Ejecutivo garantizar el apoyo técnico y logístico al Pleno del Consejo y a sus integrantes.

En función de ese cometido:

1. Servirá de enlace permanente entre el Consejo y las instituciones públicas y privadas distintas a las referidas en el artículo 3°. de esta Ley;
2. Levantará las actas de las reuniones del Pleno;
3. Llevará la memoria de las sesiones del Pleno del Consejo y, en coordinación con el Presidente, cuidará y velará por la ejecución y seguimiento de sus decisiones;
4. Suministrará al Pleno del Consejo la información técnica necesaria para adoptar sus decisiones y evacuará los dictámenes u opiniones que le fueren solicitados;
5. Preparará, para la consideración del Pleno, los términos de referencia para la elaboración de los estudios o informes a que se refiere el artículo 2.a de esta Ley.
6. Llevará el archivo de las actas del Pleno del Consejo y, junto al Presidente, certificará su autenticidad.
7. Asistirá al Presidente en la convocatoria y preparación de las sesiones del Pleno, pudiendo proponerle la inclusión de temas o puntos para ser agregados en el orden del día.

8. Apoyará, en calidad de asesor, las sesiones del Pleno y asistirá a sus deliberaciones.
9. Rendirá, al Presidente, los informes y estudios que se le encomienden para su consideración por el Pleno.
10. Coordinará el apoyo técnico a las Comisiones Especiales que el Pleno decida convocar.
11. Las demás que, compatibles con su cargo y funciones, le asigne el Presidente, en consulta previa con el Pleno.

TÍTULO III DE LA FINANCIACIÓN DEL CONSEJO

Art. 16°. Ley de Presupuesto.

El Consejo financiará su gestión con cargo a la Ley de Presupuesto ordinario de la República. A tal fin, deberá gestionar ante las autoridades correspondientes la inclusión de la partida presupuestaria para su funcionamiento.

Art. 17°. Contratación de personal.

1. El Consejo, conforme a las disposiciones, términos y condiciones que prevea su Reglamento Interno, podrá contratar personal bajo régimen de derecho privado, además de asesores externos, permanentes o temporales.
2. En cualquier caso, la contratación se hará bajo la modalidad de concurso público y con resguardo de los criterios de selección y de mérito previstos en el Reglamento Interno.

TÍTULO IV DISPOSICIONES FINALES

Art. 18°. Fuente supletoria de regulación. Quórum especial.

Compete al Pleno, sin perjuicio de las atribuciones que le están reconocidas en los artículos 2°. y 7°. de esta Ley:

1. En los términos y condiciones que fije el Reglamento Interno, resolver, el voto afirmativo, explícito y motivado de al menos 28 de sus miembros, los conflictos de interpretación que puedan surgir a propósito de la aplicación de esta Ley, sin perjuicio de las competencias propias de los órganos jurisdiccionales. Esta misma mayoría se requerirá para la aprobación y reforma del Reglamento

Interno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.13 de esta Ley.

2. Para el ejercicio de las atribuciones reconocidas al Pleno en el numeral anterior, se requerirá de la convocatoria previa de la sesión, cuyo orden del día deberá incluir, como punto único, conocer y resolver el conflicto de interpretación planteado.

TÍTULO V DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Art. 19°. De la conformación e instalación del primer Pleno del CES.

Para la conformación e instalación del primer Pleno del CES, se procederá de la siguiente manera:

1. Una vez sancionada la Ley y publicada en La Gaceta, las organizaciones mencionadas en el artículo 3 de esta Ley, dispondrán de un plazo no mayor de 30 días para designar a sus representantes ante el Pleno del CES, y lo comunicarán por escrito al Presidente de la Asamblea Legislativa.
2. De igual manera dentro de ese mismo plazo, el Presidente de la República enviará al Presidente de la Asamblea Legislativa la propuesta del candidato a ocupar la presidencia del CES.
3. Transcurrido el plazo de los 30 días el Presidente de la Asamblea Legislativa tendrá un plazo de 15 días para convocar la sesión de instalación del Pleno CES.
4. En la sesión de instalación del Pleno, ocupará la Presidencia pro-tempore el consejero de mayor edad quien procederá a la apertura de la misma.
5. El orden del día de la sesión de instalación constará exclusivamente de dos (2) puntos:
 - a. Toma de posesión de los consejeros, y;
 - b. Ratificación del candidato a Presidente del CES propuesto por el Presidente de la República.
6. El Presidente pro-tempore procederá de inmediato a someter, para su ratificación o no, el nombre de la persona propuesta por el Presidente de la República; caso de no ser ratificado, el Presidente pro-tempore lo comunicará al Presidente de la República para que en un plazo de 15 días proceda a presentar otro candidato.

Art. 20°. Publicación y vigencia.

Esta Ley entrará en vigencia desde su publicación en (...)