

**FOMENTO DEL DIÁLOGO SOCIAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS PARLAMENTOS
EN AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVAS
ESTUDIOS DE CASO: COSTA RICA Y COLOMBIA**

Dennis P. Petri

Instituto de Estudios Políticos de París
dennis.petri@sciences-po.org

M^a Carolina Parra Cartagena

Instituto de Estudios Políticos de París e Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Madrid
maria.parracartagena@sciences-po.org

Resumen: En un contexto de crisis de gobernabilidad y de representación por el cual atraviesan los países latinoamericanos, el fomento de la participación ciudadana en los Parlamentos - y su potencial como traductora de intereses de los actores de la sociedad civil y como promoción de la rendición de cuentas - se ha convertido en una pieza fundamental para promover el buen gobierno en la región. No obstante, el análisis del diálogo social evidencia algunos límites que se dejan entrever en los casos de estudios presentados (Costa Rica, Colombia). La participación ciudadana deber ser entendida como un elemento fundamental en el puzzle de la consolidación democrática en América Latina, pero siempre complementario a la labor legislativa.

Nota biográfica : M^a Carolina Parra Cartagena Máster de Investigación en Política Comparada, especialidad América Latina, del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po), estudiante del Máster de Cooperación Internacional al Desarrollo, Universidad Pontificia Comillas, Madrid. Dennis P. Petri Estudiante del Máster de Investigación en Política Comparada, especialidad América Latina, del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po), asistente de investigación en la Oficina en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo, investigador asociado de la Fundación Arias de Costa Rica

Palabras claves: Participación ciudadana, parlamentos, rendición de cuentas, diálogo político-social.

Contexto político-institucional de América Latina

La ola de democratización que inundó el conjunto de los países latinoamericanos a partir de la década de los ochenta, estuvo acompañada por reformas al Estado y por la voluntad de reforzar el Estado de derecho. Sin embargo, la región debía enfrentarse a un sistema político marcado por elementos del legado autoritario, y a otros tales como la corrupción y una magistratura politizada que ofrecían una artificial rendición de cuentas en cuanto a los abusos del poder. Ante un panorama caracterizado por un déficit de rendición de cuentas horizontal en las instituciones¹ (Perruzotti y Smulovitz, 2006), surge la necesidad de crear otros mecanismos de control de la gestión pública, entre los que se destacan la promoción de la participación ciudadana en dicha vigilancia.

De forma posterior al retorno a la democracia en América Latina durante los 80's, que en primera instancia se había enfocado hacia la incorporación de los Derechos Humanos en las legislaciones de los respectivos países y la reforma de los sistemas electorales, uno de los desafíos más importantes para la región en este momento radica en mejorar la calidad y los rendimientos de las instituciones democráticas. América Latina ha entrado, desde los 90's, y más aún durante la primera década del 2000, en una fase de consolidación democrática que implica el fortalecimiento de la capacidad institucional de sus instancias públicas, incluyendo de sus órganos legislativos, para implementar políticas públicas reactivas, efectivas e inclusivas.

Un particular énfasis ha sido puesto en la defensa y el fortalecimiento de las instituciones parlamentarias en América Latina, lo cual representa una contribución esencial para promover el pluralismo, la rendición de cuentas y mejorar la democracia. De ahí que los países latinoamericanos hayan venido realizando esfuerzos para ir mejorando el manejo administrativo, técnico y político de sus órganos legislativos.

¹ Es decir, lo que por ejemplo Guillermo O'Donnell cataloga como la "existencia de organismos del Estado legalmente autorizados y facultados, que de hecho estén dispuestos y capaces, para adoptar medidas que van desde la inspección de rutina hasta sanciones penales o el enjuiciamiento político, en relación con las acciones u omisiones de otros agentes o agencias del estado que se puedan calificar de ilegales" (O'Donnell, 1999: 38).

En América Latina, la mayoría de los países tienen regímenes presidenciales donde el Poder Legislativo teóricamente opera de forma independiente del Poder Ejecutivo. En la práctica, esta “separación de poderes” es frecuentemente matizada por un sistema de pesos y contrapesos y por factores político-institucionales y partidarios, en especial cuando el presidente no cuenta con mayoría legislativa. Además, la bancada del partido oficialista tiende a operar como la voz del presidente dentro de la asamblea, lo cual induce una dinámica potencialmente más cercana a los regímenes parlamentarios. Sin hablar de “parlamentarización” de los regímenes presidenciales, se puede afirmar que en la práctica tiende a darse una complementariedad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Aunque sea cierto que las legislaturas generalmente toman un papel reactivo, esto no implica que no tengan capacidades para participar en el proceso público de la política. Si las legislaturas parecen aprobar todos los proyectos de ley del gobierno sin cualquier obstrucción, esto no necesariamente implica que ellos son “el tampón legitimizador” – *rubber stamp legitimizer* –, pero también puede ser que aquellos proyectos de ley que son presentados sean el resultado de un indirecto y discreto *lobby* de la legislatura con el Ejecutivo (Morgenstern 2002).

Asimismo, las legislaturas a menudo están implicadas en la negociación de cuestiones políticas tras puertas cerradas. La capacidad de los parlamentos para bloquear legislación desfavorable o participar en y modificar activamente proyectos de ley del gobierno debería por lo tanto ser vista como indicador de su eficacia (Morgenstern 2002) (Pachón 2006). En este sentido, las legislaturas caracterizadas por contar con una capacidad limitada para jugar un papel constructivo en la formulación de la política pueden sin embargo convertirse en actores importantes, en el sentido de que pueden obstruir o vetar gran parte de lo que el Ejecutivo propone; y pueden por lo tanto ser considerados como “jugadores con poder de veto” – *veto players* – en el proceso de formulación de la

política con la capacidad de obstruir o alterar la agenda del Ejecutivo (Stein e.a. 2006).

Si bien el predominio del Ejecutivo en América Latina es confirmado por un gran número de estudios, hay que subrayar que los parlamentos siguen siendo actores relevantes en el sistema político de los países de la región, en especial en las situaciones donde existe un gobierno dividido o un gobierno de minoría. Más allá de los poderes formales institucionales, existen variables centrales en la explicación de la eficacia parlamentaria, tales como el tamaño de la bancada oficialista en el parlamento, el nivel de fragmentación legislativa y el grado de disciplina partidaria (Stein e.a. 2006). Estas variables son el resultado de una interacción compleja entre el sistema de partidos, el sistema electoral y el marco institucional. El papel de las legislaturas tiende a haber cambiado a lo largo del tiempo, y cada vez están más implicadas en la negociación de procesos entre los Poderes Ejecutivos y Legislativos, sobre todo en situaciones donde el Presidente no puede confiar en una mayoría legislativa estable.

Sin embargo, y a pesar de los grandes avances democráticos en la región latinoamericana, hoy en día, la dificultad principal del Estado es su incapacidad material y técnica de responder a las expectativas de los ciudadanos, en una sociedad cada vez más compleja, con ciudadanos cada vez más exigentes, y con demandas cada vez más desagregadas y fragmentadas. En efecto, las democracias latinoamericanas se encuentran ante una encrucijada en su capacidad de respuesta institucional y ante una crisis de representación que parece acentuarse paulatinamente. Asimismo, requiere atender un déficit histórico institucional que se encuentra constantemente en crecimiento ante los problemas de la actualidad; aún cuando el reto principal sigue siendo el mismo: lograr mejores niveles de cohesión social (Carrillo 2009) (Prats 2009).

Con el restablecimiento de la democracia a mediados de los años ochenta la exclusión social evolucionó y cambió tanto como lo hicieron las sociedades. En efecto, la exclusión social tiene raíces históricas coloniales que persisten en la organización económica actual. La exclusión social se volvió más urbana y visible,

y está dando origen a una percepción cada vez mayor de desvinculación e insatisfacción que crea un terreno fértil para realizar experimentos populistas que erosionan las instituciones económicas, sociales y políticas de la democracia, como también lo señala Joan Prats (Prats 2009).

Se evoca con frecuencia la existencia de una "*crisis de la representación y de agregación de intereses*" como explicación de la desafección democrática que parecen padecer los países latinoamericanos. Los ciudadanos ya no se reconocen en sus representantes, a los políticos les resulta más difícil responder a las esperas de los ciudadanos... En resumidas cuentas, los representantes ya no representan o representan mal... Esta crisis de la representación se manifiesta a través de un cierto número de indicios, como por ejemplo las altas tasas de abstencionismo electoral, la disminución del compromiso político y sindical, la degradación de la imagen de las instituciones políticas, los escándalos de corrupción, las tendencias populistas o demagógicas de ciertos políticos y sobretodo la importancia creciente de la conflictividad social, tanto en número como en intensidad.

Se pueden identificar varias explicaciones multidimensionales y multicausales a esta crisis de representación. Las explicaciones antropológicas identifican al individualismo generado por la globalización. Las explicaciones institucionales subrayan la inadecuación de las instituciones a las necesidades de la sociedad moderna. Las explicaciones políticas abarcan factores como la deficiente comunicación e información de los representantes, la débil reactividad de los representantes a las demandas sociales y la crisis de la oferta política y del sistema de partidos.

Ante esto, durante las dos últimas décadas, la crisis de la representación de los partidos políticos en la región latinoamericana se ha visto agravada por la incapacidad de las instituciones políticas para realizar eficiente y eficazmente sus funciones. Excesiva burocratización, como punto focal del desmedido crecimiento de los aparatos estatales; corrupción manifiesta en diversos estratos de la administración pública y bajos niveles de participación y control, tienen sumidas

en el descrédito a las instituciones políticas. El efecto inmediato es la pérdida de la legitimidad política. Los sistemas políticos se han quedado rezagados frente a la creciente aceleración de los acontecimientos, demostrando cada vez más una menor capacidad de respuesta ante las más complejas y numerosas demandas y expectativas de los ciudadanos.

Sobre los partidos políticos – los actores clásicos – se ciernen mayores conminaciones y los recelos alcanzan proporciones apocalípticas. La mayoría de los estudiosos aciertan al señalar las principales causas de su descalificación una visión autorreferencial y autista de los partidos políticos.

Pierre Rosanvallon explica en su libro de *Le Peuple Introuvable* (1998) que la democracia se encuentra en una situación desviada, caracterizada por “la denuncia de las responsabilidades individuales y la estigmatización de las personas”². Los partidos han dejado de ser lo que eran debido a que han perdido sus características como actores con puntos de referencia identificables (una visión determinada, un programa político claro, etc.) para convertirse en albergadores de personalidades políticas, a la suma de individualidades, donde el pueblo los conoce más por esas personas que por lo que proponen.

Sin embargo, las explicaciones institucionales sobre las causas coyunturales y estructurales de esta crisis de representación y agregación de intereses de los partidos políticos no son suficientes; ya que el balance general tiende a expresarse en diferentes grados en cada uno de los países latinoamericanos. Como bien lo expresaba ya Fernando Carrillo, estamos ante un déficit democrático, pero aún así, la política importa (2002).

² Traducción propia del francés: “« la dénonciation des responsabilités individuelles et la stigmatisation des personnes » in Ronsanvallon, Pierre., *Le peuple introuvable, histoire de la représentation démocratique en France*, Ed. Gallimard, 1998, Paris, p.332.

Ante esta realidad, ha surgido con fuerza la idea la promoción de una rendición de cuentas por parte de la sociedad civil, o lo que se conoce más comúnmente como *social accountability* – rendición de cuentas social. Ésta subraya la emergencia de mecanismos alternativos a los tradicionales para controlar a los que ejercen el poder. Uno de los objetivos sería el de la inclusión de los intereses organizados de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, en la elaboración de las políticas públicas, para darle un contenido al pluralismo democrático y otorgar un sentido a la democracia, abriendo espacios de concertación.

Por otro lado, a este control se ha agregado un creciente y sostenido interés en la región por resolver los problemas de la institucionalización democrática, como base para asegurar la estabilidad y continuidad de las reformas económicas. Además de las correcciones aplicadas a todos los programas de ajuste estructural que acrecentaron las brechas sociales y las inequidades históricas de la región, los operadores políticos han tomado conciencia de la necesidad de una mayor *social accountability* y de la necesidad de abrir espacios formales e informales de concertación a diferentes escalas.

2. Justificación temática

A nivel internacional se nota un interés creciente por los estudios legislativos (*Legislative Studies*), los cuales se orientan principalmente hacia los Estados Unidos y a Europa. El desafío es adaptar los aportes de estos estudios al contexto latinoamericano, caracterizado en términos generales – aunque estos rasgos se tengan que matizar en función de las características propias a cada país – por regímenes presidenciales y estructuras democráticas en vías de consolidación. Es clave contribuir principalmente a un mejor entendimiento de cómo las elecciones de los parlamentos en materia de organización interna

determinan sus relaciones con el Poder Ejecutivo, y reubicar al parlamento como un actor en el proceso de toma de decisiones.

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

El fortalecimiento institucional se ha ido convirtiendo en un asunto fundamental en el marco de la ayuda al desarrollo de los países desarrollados. Organismos internacionales como el Banco Mundial han asegurado que el fortalecimiento institucional es esencial para el desarrollo³, así como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OECD. La cooperación española, por ejemplo, se ha alineado con la mayoría de agencias multilaterales y bilaterales de cooperación, para quienes la promoción de la gobernabilidad y el desarrollo institucional constituyen componentes fundamentales de sus agendas de desarrollo⁴.

De forma paralela, la comunidad internacional ha venido realizando esfuerzos substanciosos para fomentar la institucionalización del diálogo social entre actores socio-económicos (refiérese aquí a la creación de consejos

³ El Instituto del Banco Mundial tiene un Programa de trabajo dedicado a "Buen gobierno y anticorrupción", donde el tema del fortalecimiento es clave.

⁴ La Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en su Artículo 3 reconoce el apoyo a la instauración y a la consolidación de regímenes democráticos y el respecto a los derechos y libertades fundamentales como uno de los objetivos de la cooperación española; e incluye, en su Artículo 7 "el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y el apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano" entre las prioridades temáticas de la cooperación.

económicos y sociales en varios países de la región) y de grandes procesos de concertación y diálogo político bajo las auspicias de instancias facilitadoras como el PNUD o la CEPAL.

La promoción del diálogo social se enmarca dentro de lo que se conoce dentro de los organismos internacionales como “buen gobierno” o “gobernabilidad”. La filosofía de este concepto se resume en la creencia de que el desarrollo es en gran medida un asunto “político.”⁵ Crecimiento económico y democracia se refuerzan mutuamente. Los marcos institucionales son necesarios para orientar el funcionamiento del mercado, donde las políticas gubernamentales deben alimentarse de un *input* permanente desde la sociedad. De esta manera, la reducción efectiva de la pobreza pasa por medio de un Estado competente.

En su definición más amplia, el concepto de buen gobierno supone eficiencia de las instituciones gubernamentales. En este sentido, como lo plantean Fernán González y Silvia Otero, “la mejora de la gobernabilidad se lograría por medio de una modernización de las prácticas de gobierno democrático, la descentralización de una administración pública, la conversión de los Parlamentos en órganos más técnicos y menos políticos” (González y Otero, 2006a).

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

No obstante, a la hora de reflexionar sobre la calidad de la democracia es fundamental tratar de entender los procesos de incidencia de la sociedad civil en las instituciones políticas, e identificar los mecanismos – existentes o posibles – para permitir un diálogo social real y verdadero, entendiendo al diálogo social en

⁵ Slogans como “Governance matters” del Banco Mundial o “La Política Importa” del Banco Interamericano de Desarrollo indican el énfasis que hacen estos bancos de desarrollo en la dimensión política del desarrollo económico y social.

su acepción más amplia, como un intercambio – formal e institucionalizado – entre la oposición extra-parlamentaria y las instituciones políticas; así como avanzar en la reflexión sobre el papel que los actores de la sociedad civil pueden jugar en la promoción de la rendición de cuentas en el Poder Legislativo.

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

Se pretende entonces, en este trabajo de investigación, contribuir al entendimiento de las posibilidades de la sociedad civil para participar en el proceso de toma de decisiones políticas, desde los parlamentos. Asimismo y siguiendo con esta línea de estudio, resulta importante evaluar hasta qué punto dicha interacción entre estos dos actores se convierte en otro mecanismo más dentro de la rendición de cuentas social. En efecto, los mecanismos de participación ciudadana en los parlamentos en América Latina no sólo se pueden ayudar a fortalecer la traducción de los intereses de la población a los representantes, pero además pueden servir como instrumentos para mejorar la rendición de cuentas.

El presente trabajo propone elaborar una tipología de los mecanismos institucionalizados de diálogo entre los parlamentos y la sociedad civil, que se aplicará específicamente a dos casos: Colombia y Costa Rica. Tiene como finalidad describir en primera instancia el nivel de institucionalización de la cultura de rendición de cuentas y la participación ciudadana desde los parlamentos, para posteriormente identificar las principales tendencias hacia la institucionalización de la participación y de la rendición de cuentas presentes en dos casos de estudio, Costa Rica y Colombia.

3. La importancia de la sociedad civil para la democracia

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

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

La sociedad civil incluye organizaciones estructuradas alrededor de valores, intereses y objetivos compartidos, y que tienden a responder a expectativas sociales de grupos específicos. Un gran número de esas organizaciones consideran como su vocación la participación en el debate público y en el hecho de influenciar en la política gubernamental (*lobby*, *advocacy*, incidencia, cabildeo) a nivel local y, si es posible, a nivel nacional (Offerlé 2003).

Gohn (1997) distingue cinco categorías de organización de la sociedad civil:

- a) las organizaciones que son fundadas sobre una base institucional (iglesia, partido, sindicato);
- b) las organizaciones que son fundadas bajo las características humanas específicas (género, edad, pertenencia étnica);
- c) las organizaciones que emergen como consecuencia de una insatisfacción con problemas sociales específicos tales como el hábitat, la salud o el medio ambiente;
- d) las organizaciones que se oponen a cambios coyunturales económicos y sociales contra los cuales son vulnerables, y
- e) las organizaciones

que son fundadas sobre una base ideológica específica como el anarquismo o el marxismo.

La heterogeneidad de esta vasta categoría y sus transformaciones permanentes, obligan a reflexionar sobre los marcos de referencia y de interpretación de sus dinámicas, y sobre los instrumentos que permitan su participación en las políticas públicas. La extrema volatilidad de la sociedad civil complica la situación. La inmensa mayoría de las organizaciones no son representativas y es difícil saber con precisión en nombre de quién hablan, y cuáles intereses defienden (Acotto 2003).

Según Garretón (2002), las orientaciones temáticas de las organizaciones de la sociedad civil en América latina pueden ser clasificadas en cuatro grandes categorías: (a) la democratización política (por la participación en la toma de decisiones), (b) la democratización social (el reconocimiento y el respeto efectivo de los derechos humanos y de los derechos fundamentales), (c) la reconstrucción de la economía y la adaptación a la globalización y (d) la reformulación de la modernidad, es decir, la elaboración de una estrategia integral de desarrollo nacional.

Adoptaremos aquí una definición relativamente amplia de la sociedad civil, que incluye el conjunto de las organizaciones sociales representativas de derecho privado que actúan e interactúan con los actores institucionales, es decir, los actores que toman posesión de instituciones políticas (los partidos políticos esencialmente) (Pouligny 2001).

El " diálogo social " - concepto también confuso y genérico - simplemente se refiera a las interacciones entre los actores institucionales y los actores de la sociedad civil. Este diálogo puede ser fuertemente institucionalizado, eventualmente canalizado por Consejos Económicos y sociales como en los países nórdicos (Hastings, RIPC 2006) o ser muy coyuntural, interviniendo solamente en momentos de crisis (CEPAL 2002).

Diferentes grados de institucionalización del diálogo social pueden por lo tanto existir, en función del tipo de actores que participan en ello y en relaciones

que éstos mantienen con los actores que toman las decisiones. En una “democracia social”, órganos de consejo tales los Consejos Económicos y sociales en los países norte-europeos representan los intereses de los actores socioeconómicos, y tienen un acceso privilegiado a las instituciones políticas representativas (Visser & Hemerijck 1997).

Más allá de los diálogos tripartitos (gobierno o expertos independientes, sindicatos obreros y sindicatos de empresarios), el diálogo social no se limita a la esfera socioeconómica, sino que puede también inscribirse en otros sectores tales como el medio ambiente, las políticas familiares, las reformas del Estado, etc.

El objetivo del diálogo social – institucionalizado y no institucionalizado – es permitir la inclusión de las demandas de la sociedad civil en las políticas públicas. Esto permitirá además evitar (o resolver) crisis sociales latentes o manifiestas, que son canalizadas por las instituciones políticas (Vargas & Petri 2007).

Por otro lado, existen numerosos estudios y análisis sobre el empoderamiento reciente de la sociedad civil, y más particularmente sobre el papel cada vez más influyente de movimientos sociales de todo tipo. Siguiendo esta línea, surge el interés en torno a la participación ciudadana en el debate político, es decir, en las experiencias de democracia participativa que se han proliferado en América Latina en los últimos años. Se trata de experiencias muy heterogéneas que varían desde la experiencia más emblemática del presupuesto participativo de Porto Alegre en Brasil, hasta experiencias más diversificadas como por ejemplo las formas de participación de las comunidades indígenas⁶.

4. El diálogo político-social: la clave de la participación ciudadana en la vida parlamentaria

El diálogo social radica en la capacidad de las *redes políticas – policy networks* – para permanecer organizadas y articuladas más allá de una agenda

⁶ En Colombia, por ejemplo, el proceso de descentralización iniciado en 1986, reforzado en 1991 con la nueva Constitución, privilegió a las municipalidades y a los resguardos (las zonas donde están concentradas las comunidades indígenas), donde la gestión local de los presupuestos transferidos está sometida a un imperativo de participación directa en la decisión de los habitantes de las colectividades en cuestión. La ley 60 de 1993 restableció el resguardo como una entidad territorial como tal controlada por las autoridades tradicionales bajo la forma de cabildos indígenas.

coyuntural, pues de ser así, estaríamos no ante expresiones neo-corporativas sino más bien ante expresiones de la teoría pluralista – *issue networks* –. Sin embargo la capacidad de articulación de estas redes se encuentra profundamente determinada por el nivel de institucionalización de la participación ciudadana en los espacios públicos, como por ejemplo la cultura gubernamental en la rendición de cuentas.

Siendo el Parlamento el foro principal para el debate sobre políticas públicas, la promoción de la participación es un elemento potencial para el fomento de la calidad de la democracia y su consolidación⁷, pudiendo definirse como un modo de construcción política, asociando a los colectivos sociales al proceso de políticas públicas, y con ello generando pactos políticos – sociales. El objetivo perseguido con la concertación es entonces la participación de todos los sectores sociales (grupos de presión, grupos de interés, sociedad civil, ONG, actores individuales) en la toma de decisiones políticas, promoviendo así una verdadera *democracia social*, plural e inclusiva.

De esa manera se pueden generar consensos que garanticen la paz social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Un ejemplo interesante de la importancia que juega las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación en el desarrollo parlamentario, es el caso del PNUD, el cual ha apostado por promover actividades que puedan resultar una contribución significativa para impulsar la transparencia del proceso parlamentario y la mejora del acceso público al parlamento. En ejemplo de ello es la formación de miembros en relación a sus habilidades de presentación en público, la difusión de las sesiones parlamentarias y en la Comisión, además de la formación de periodistas encargados del parlamento.

En la práctica, la participación de la sociedad civil en el proceso de formación de las políticas públicas sigue siendo relativamente débil. El sociólogo

⁷ Según Larry Diamond en “Consolidating Democracy in the Americas” in *Annals of the American Academy of the Political and Social Science* vol.550, NAFTA, Sage Publications, mar.1997, pp12-41; la consolidación democrática en América Latina requiere que haya una mayor rendición de cuentas por parte del poder ejecutivo (y militar) tanto a la ley como al escrutinio de otras ramas del gobierno, así como al público; la reducción de las barreras a participación política y la movilización de los grupos marginados; y una protección más efectiva de los derechos civiles y políticos de todo los ciudadanos.

argentino Christian Adel Mirza (2006) vincula la crisis de la representación con la falta de interacción entre las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones políticas. Para Mirza, las movilizaciones sociales están directamente relacionadas con el deficiente funcionamiento de los mecanismos tradicionales de mediación (democracia representativa, partidos políticos).

El reto institucional es entonces lograr la inclusión de los intereses organizados de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, en la elaboración de las políticas públicas, para darle un contenido al pluralismo democrático y otorgar un sentido a la democracia, abriendo espacios de participación, de concertación y de diálogo, generando así pactos políticos – sociales, y contribuyendo con una subcultura proclive a la constitución de coaliciones sociales.

En especial, las Legislaturas – Congresos, Asambleas, Parlamentos –, como instancias que cumplen con la triple función de representar, legislar y fiscalizar, tienen un papel central para la federación de intereses, la representación y la articulación de las demandas de las diferentes minorías. La función representativa de los parlamentos no tiene que concebirse como algo estático, pero debería entenderse más bien como un proceso dinámico y permanente de incorporación de demandas y federación de intereses. Es por ello que las Legislaturas requieren de la participación de los actores sociales en sus procesos.

La participación tiende a ampliarse y tiene lugar en diferentes espacios. Participar es influir y controlar las decisiones públicas en base a derechos y poderes que muchas veces se sitúa fuera del sistema de partidos, en procesos que se acercan más a la ampliación de ciudadanía, diversificada y con múltiples expresiones que a los modelos del pasado (Molina, 1998).

En las sociedades modernas la participación no se limita sólo a procesos electorales – participación política –, sino que representa también una forma de participar, controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos a través de formatos y mecanismos de participación ciudadana, que fortalezcan y nutran la vida democrática de la sociedad (Pérez, 1999).

Para mejorar la función de representación de las Legislaturas, es clave institucionalizar sus relaciones con la oposición extra-parlamentaria – la sociedad civil - que representa los intereses organizados de la sociedad civil organizada.

La participación de la sociedad civil en el proceso de políticas públicas, y su consulta sistemática por los actores institucionales – en especial el parlamento – permitiría incrementar la representatividad de los mismos. Un parlamento abierto a las propuestas e ideas que llegan de la sociedad, tendrá una legitimidad más alta a medida que se desarrolla la legislatura. Así se puede combinar la legitimidad de origen – la legitimidad electoral – y la legitimidad de ejercicio – que se obtiene mediante la inclusión continua de las demandas existentes en la sociedad en la agenda política.

5. Parlamentos y la sociedad civil: la importancia de no confundir sus distintos roles

Una sociedad civil fuerte es vital para una sociedad democrática, pero no debería debilitar los parlamentos en su función representativa. El diálogo social y político es necesario para que los legisladores puedan tener en cuenta eficazmente las necesidades de la población de una manera representativa. Sin embargo, esto debería ser canalizado por mecanismos formales institucionales. Esto permitirá a la sociedad civil participar activamente en el proceso de la política. Mecanismos de democracia participativa y directa, como la iniciativa popular legislativa, también deberían ser institucionalizados. De esta manera, los parlamentos serán potencializados para actuar recíprocamente con la sociedad civil y aumentarán la representatividad de sus funciones, y convertirlos en actores para el desarrollo.

Asimismo, ello permitirá una mayor reactividad de los parlamentos gracias a la inclusión de demandas sociales, en particular de las demandas provenientes de sectores subrepresentados. Asimismo, el *input* de la sociedad civil contribuye a

la elaboración de diagnósticos más adecuados sobre los grandes problemas sociales y a la generación de consensos para la toma de decisiones.

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

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

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

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

Por otro lado, las movilizaciones sociales frecuentes y a veces violentas, y la recurrencia a conflictos sociales desestabilizan el funcionamiento de las instituciones políticas representativas de las democracias latinoamericanas (Dabène 1997, 2007). La importancia de estas movilizaciones sociales aparece como el reflejo de una falta de legitimidad de los partidos y de las instituciones políticas. Podríamos pensar que el desarrollo de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones política - canalizada por mecanismos institucionalizados que permitirán la consulta sistemática de las organizaciones de sus representantes - permitiría aumentar la calidad de representatividad de estas instituciones políticas. Particularmente, los parlamentos ganarían mucho en legitimidad si incorporan más la agenda de la sociedad civil al proceso de toma de decisiones.

La complejidad de las sociedades actuales y de los actores que tienen la capacidad de ejercer una influencia activa sobre el parlamento, justifica entonces la participación de los colectivos sociales como una necesidad imperante para crear un punto de equilibrio de aquello que Tsebelis (2002) denomina como estabilidad política y estabilidad democrática. Esto no es sólo para satisfacer los flujos constantes de demandas, sino sobre todo para tener un diagnóstico compartido, más acertado y reactivo de las preocupaciones de la sociedad; que en última instancia permitan pasar de la implementación de políticas de gobierno, a políticas de Estado a favor de una visión de un modelo de desarrollo compartido.

Por tanto, una de las principales tareas de la política sería la de encontrar suficientes incentivos para tomar en cuenta de forma adecuada las demandas de la ciudadanía. Esto es entonces un imperativo categórico para la democracia representativa y participativa. El camino a seguir será entonces el del fomento de una democracia inclusiva, con capacidad de canalizar las demandas sociales pertinentes, y de provocar cambios substanciales en nuestras culturas políticas.

6. Democratizar la democracia: el concepto de *social accountability*

Una gran parte de la crisis de gobernabilidad que atraviesan un buen número de los países latinoamericanos tiene que ver con la falta de un sólido sistema de rendición de cuentas⁸. La confianza en un gobierno recae en gran medida en un esquema que involucra la legitimación de las acciones del Estado, a través de mecanismos de rendición de cuentas y de pertenencia y participación⁹. Una prueba de esa necesidad de mejorar el control de las instituciones públicas se evidencia en los bajos niveles de confianza que los latinoamericanos tienen hacia éstas, como lo muestra el Latinobarómetro.

Varios de los estudios consagrados a la rendición de cuentas en América latina han reconocido la fragilidad del sistema judicial, lo cual revela lo que puede denominarse como un déficit de “rendición de cuentas horizontal”¹⁰ en la

⁸ Este diagnóstico ha sido formulado con claridad por Goetz y Jenkins (2001: 366): “En los hemisferios norte y sur por igual, las deficiencias que muestran los sistemas convencionales de rendición de cuentas— el secreto que rodea a las tareas de la auditoría, las revisiones ineficaces de las políticas en las legislaciones, la dificultad del electorado para enviar indicios contundentes a quienes toman las decisiones entre una elección y la siguiente, las exageradas demoras en los juzgados, las sanciones insuficientes a quienes dejan de aplicar los reglamentos administrativos o no respetan las normas— han generado presiones para que se mejoren los canales de flujos de información en sentido vertical y se entablen relaciones más estrechas entre los agentes del estado y la ciudadanía con respecto a la rendición de cuentas.”

Arisi, Diego; González Sebastián, “Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas: Hacia la formulación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia”, octubre de 2007.

⁹ Arisi, Diego; González Sebastián, “Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas: Hacia la formulación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia”, octubre de 2007.

¹⁰ O'Donnell define la rendición de cuentas horizontal como la “existencia de organismos del Estado legalmente autorizados y facultados, que de hecho estén dispuestos y capaces, para adoptar medidas que van desde la inspección de rutina hasta sanciones penales o el enjuiciamiento político, en relación con las acciones u omisiones de otros agentes o agencias del estado que se puedan calificar de ilegales.” In O'Donnell, Guillermo (1999) “Horizontal Accountability in New Democracies,” en: Schedler, y otros (1999),

región (Schecller e.a. 1999). Ante esta situación, ha surgido con más fuerza el concepto de rendición de cuentas social o *societal accountability*, el cual subraya la emergencia de un mecanismo alternativo de rendición de cuentas, que suele ser pasado por alto en los análisis sobre esta temática.

Este concepto ha sido estudiado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, quienes sostienen que este concepto hace hincapié en las iniciativas de control ejercidas por los actores tales como las asociaciones civiles, las ONGs, los movimientos sociales y los medios de comunicación; actores que suelen ser ignorados en los trabajos sobre rendición de cuentas. Estos autores defienden los importantes cambios que han experimentado los actores de la sociedad civil y los medios de comunicación en la ola de democratización en América Latina, que los ha llevado a convertirse en actores claves en el sistema democrático de los países de la región.

La labor de monitoreo que estos actores de la sociedad civil pueden tener, expande el clásico repertorio de los clásicos mecanismos de control del gobierno, que sirve en muchos casos como complemento a éstos o incluso a compensar las limitaciones que algunos padecen (Peruzzotti and Smulovitz, 2006: 10).

En el estudio que nos interesa aquí, resulta crucial plantear el papel que pueden jugar estos actores de la sociedad civil en el fomento de la rendición de cuentas en el marco de las relaciones entre éstos y los representantes políticos dentro del Parlamento. En otras palabras, la institucionalización del diálogo permanente entre la sociedad civil y los actores políticos, a través de los mecanismos de participación ciudadana en los Parlamentos, abre la puerta para que se convierta en una forma más de rendición de cuentas social o *societal accountability*.

En el análisis que se suele hacer de este tipo de rendición de cuentas en América Latina, se han identificado tres estrategias a través de las cuales se lleva a cabo la *societal accountability*: la judicialización, la movilización social y la denuncia mediática (Peruzzotti and Smulovitz, 2006: 19). A estas estrategias,

cabría agregar el papel que pueden jugar los mecanismos de participación ciudadana, los cuales han sido reconocidos en la región en diferentes niveles.

La apertura de vías de participación de los actores de la sociedad civil en el sistema político de los países latinoamericanos puede transformarse en un importante elemento de rendición de cuentas. La paleta de mecanismos de participación ciudadana reconocidos en la región va desde el hecho de informar a la ciudadanía de la labor política, pasando por la acción de consultar, involucrar, colaborar y controlar. Los mecanismos de participación que pueden ir desde las hojas de datos, oficinas de atención a la ciudadanía, audiencias públicas, lobby, comisiones mixtas, etc. pueden convertirse en piezas importantes del puzzle de la rendición de cuentas, que permitan mejorar la gobernabilidad en la región.

La crucial inquietud que subyace sobre este punto radica en el hecho de saber hasta qué punto estos mecanismos están siendo realmente aplicados en cada uno de los países de la región, que permitan no sólo el fomento del diálogo entre la sociedad civil y los representantes políticos sino también el desarrollo de otras vías de rendición de cuentas social a través de dichos canales de participación. Gran parte de los límites que se manifiestan en muchos países es que existen fuertes controles y límites que establece la ley para la aplicación de dichos mecanismos. Las trabas que esto ocasiona, desincentiva a la ciudadanía para utilizar esos mecanismos reconocidos legalmente. La falta de voluntad política para fomentar dichos mecanismos, también limita el potencial que pueden éstos llegar a tener como espacios para la rendición de cuentas social.

Sin embargo, resulta interesante examinar en los siguientes estudios de casos el estado de la cuestión de la participación ciudadana en el ámbito legislativo, y cómo ésta puede llegar a convertirse en escenarios de rendición de cuentas social.

7. Estudio de caso: Costa Rica

7.1 Contexto de Costa Rica

Desde 1998, se han celebrado en Costa Rica tres procesos electorales dentro de los cuales se han presentado grandes cambios en el comportamiento electoral, y se ha erosionado el sistema bipartidista que se mantenía en firme desde 1986 - donde dos grandes partidos capturaban el 95% de los votos. Esto puede deberse a algunos acontecimientos ocurridos en el período comprendido entre 1994 y 1998, que sirvieron como catalizadores para un aumento en el descontento ciudadano.

Entre estos hechos podemos mencionar la crisis del Banco Anglo Costarricense en 1994, el cuál debió cesar funciones por realizar operaciones crediticias inadecuadas. Otro acontecimiento fue el Pacto Figueres Calderón que aumentó la conflictividad social, y generó una importante movilización de educadores en 1995¹¹. Estos hechos crearon un descontento en el electorado y un gran debilitamiento de las grandes fuerzas partidarias que manejaban el país, debilitamiento que tuvieron que enfrentar durante las elecciones de 1998.

Al ser el período en estudio, el comprendido entre 1998 y el año 2008, es importante hacer un recuento de los puntos coyunturales importantes que caracterizaron esta fase de la realidad socio-política costarricense. Se destacan aspectos como el "Combo ICE", el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos, el aumento del abstencionismo electoral, el debilitamiento de los partidos tradicionales y el primer referéndum que se celebró en Costa Rica, entre otros aspectos que marcaron dichos contextos.

Desde el inicio de su Administración, el Presidente Pacheco trató de impulsar un proyecto de reforma fiscal, con el que pretendía reestructurar las finanzas del país y el sistema de recaudación. Este proyecto denominado "Plan Fiscal" constituyó el proyecto clave de la Administración, el cuál finalmente, debido al multipartidismo presente en la Asamblea Legislativa, no dio frutos ya que no se llegó a un acuerdo entre los diputados sobre las mejoras que el texto

¹¹ Rojas Bolaños, Manuel. *Costa Rica: un sistema de partidos en recomposición*. En: <http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Manuel1.pdf>

necesitaba. Este proyecto paralizó muchos otros en la Asamblea, dada la insistencia de parte del Ejecutivo para su aprobación.

Posteriormente en el año 2003, Costa Rica y el resto de países de la región centroamericana, junto con República Dominicana, iniciaron negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio entre estos países y Estados Unidos. La negociación, firma y ratificación se dio en condiciones diferentes de acuerdo a las características políticas y sociales de cada país. El Tratado de Libre Comercio (TLC) consiste en disposiciones concernientes al trato comercial en elementos como el arancelario, movimiento aduanero, origen de productos y reglas internas para el tráfico de mercancías.

Finalizadas las negociaciones, se logró establecer acuerdos con El Salvador, Guatemala y Honduras en enero del 2003. Ese mismo año se logró un acuerdo con Nicaragua, y en enero de 2004 se logro el acuerdo con Costa Rica. Posteriormente, en mayo del 2004, los Ministros de Comercio y de Economía de los países centroamericanos firmaron el acuerdo a la espera de que los Congresos de cada país ratificaran el tratado de acuerdo a sus leyes e intereses correspondientes. Todos los países partes ratificaron el Tratado después de la firma, con la excepción de Costa Rica, donde el Tratado ha recibido múltiples críticas de carácter político y económico, lo que abrió un amplio debate sobre el balance entre beneficios y desventajas que trae consigo el acuerdo comercial.

El tema de la firma del Tratado de Libre Comercio también se convirtió en una preocupación importante para la población durante este período, la cual perdura hoy en día. Este tema ha llevado a la población a polarizarse por completo, y ha generado movilizaciones de carácter social, tanto a favor como en contra de dicho Tratado.

Durante este período de Administración no se concretó la ratificación del Tratado, ya que el Presidente Pacheco no definió una fecha para el envío del documento a la Asamblea Legislativa, y condicionó el TLC a la aprobación del Plan Fiscal, con lo que la aprobación de ambos proyectos causó gran incertidumbre, y finalmente no se concretó.

Al igual que la crisis fiscal, el tema de corrupción fue sumamente importante durante el período analizado, debido a que implicó retrocesos en el desempeño democrático en materia de representación política responsable, y capacidad de acción institucional del Estado. Como reflejo de lo anterior, es importante tomar en cuenta el informe presentado por Transparencia Internacional, el cual reveló que Costa Rica pasó del puesto 41 mundial al 51 en el último año¹², debido especialmente al impacto que ante los países desarrollados tuvieron las publicaciones de los casos Caja-Fischel y ICE-Alcatel¹³.

En esta polémica no sólo se vieron envueltas dos de las instituciones autónomas más importantes del país, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), sino también dos ex-presidentes de la República con altas acusaciones de peculado y enriquecimiento ilícito. Esto generó una coyuntura de incertidumbre y pérdida de la credibilidad en la clase política. En el corto plazo, los escándalos afectaron fundamentalmente a los partidos políticos y a sus dirigencias, contra quienes se dirigieron la frustración y el repudio de la ciudadanía.

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

Durante los primeros años de la administración del Presidente Arias, el eje de la política nacional ha sido la adopción y ratificación del Tratado de Libre

¹² Periódico La Nación. Sección Nacionales del Miércoles 19 de Octubre de 2005 En: www.nacion.com.

¹³ El caso conocido como ICE-Alcatel, que se dio a conocer por investigaciones periodísticas, implica el pago de una comisión de más de dos millones de dólares de parte de la empresa de telecomunicaciones Alcatel, luego de que esta compañía ganara una licitación de 150 millones de dólares para instalar una red de telefonía móvil en 2001, en este caso se acusa al expresidente Miguel Ángel Rodríguez de recibir el 60% de esta comisión. Por otro lado, el Caso Caja – Fischel, involucra al expresidente Rafael Ángel Calderón Fournier con los delitos de tráfico de influencias, corrupción y enriquecimiento ilícito por recibir sobornos para influir en una concesión de una licitación para la compra de equipos médicos para la Caja Costarricense del Seguro Social.

Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Al ser el TLC el tema más polémico, el que ha generado movilizaciones sociales constantes en los últimos tres años, el que ha mantenido a la población completamente polarizada y sobre el cuál camina el rumbo de toda la vida política costarricense; en un proceso también conflictivo y de grandes confrontaciones, este asunto fue llevado, por primera vez en el país, a referéndum consultivo para determinar la voluntad del pueblo. Este último ha tendido a dividirse aún más frente a esta consulta, y se ha visto atacado con fuertes propagandas en contra y a favor del tratado.

Finalmente, en los calores de la polarización política del país, el referéndum se llevó a cabo el 7 de Octubre de 2007, manteniendo a la población pendiente del destino de la agenda de desarrollo del país y del futuro de sus relaciones comerciales con los Estados Unidos. Con un resultado que evidenciaba gran abstencionismo y un margen pequeño de diferencia, la aprobación del TLC constituyó la respuesta de los costarricenses a este primer referéndum.

7.2 Conflictos de la oposición extraparlamentaria con el Poder Ejecutivo

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

En el período estudiado, se han presentado un gran número de conflictos entre el ejecutivo y los grupos de presión. Si bien algunos han tenido repercusiones menores, otros han logrado generar mucha movilización social y producir grandes cambios en el sistema político.

Los conflictos los protagonizan distintos grupos de presión que van desde estudiantes de secundaria, sindicatos, trabajadores públicos, maestros, estudiantes universitarios, pasando por otros sectores como los taxistas, agricultores, muellersos, ambientalistas, entre otros. Los métodos suelen ser variados y van desde protestas pacíficas a peticiones, marchas, bloqueos, huelgas, paros entre otros.

Por ejemplo, en junio de 1998 estudiantes de secundaria realizaron huelgas, paros y marchas reclamando al gobierno destituir a directores y exigir la aprobación de los uniformes deseados. Este tipo de protesta se ha presentado en varias ocasiones y en distintos puntos del país, donde en algunas ocasiones estas manifestaciones han presentado algunos brotes de violencia. Estos conflictos preocupan en gran medida al ejecutivo, ya que afectan la institucionalidad del sistema educativo, y representan un gran reto para satisfacer las demandas de la educación pública con pocos recursos y una gran cantidad de estudiantes.

En esta misma línea, los educadores también han representando parte de los conflictos con el poder ejecutivo, lo que viene a afectar también al sistema educativo ya que, los paros y huelgas que en ocasiones protagonizan, paralizan la continuidad de la rutina estudiantil.

El grupo de presión constituido por los educadores, constituye también uno de los más importantes, ya que logran paralizar un sector muy importante del país, como lo es el educativo, por lo que directa o indirectamente muchos sectores de la población se ven afectados por las huelgas y los paros que estos realizan.

Por otro lado, dentro del período en estudio, se han producido distintas manifestaciones que tuvieron lugar en la provincia de Limón, las cuales lograron paralizar en diferentes ocasiones a la provincia. Dichas protestas fueron protagonizadas por distintos actores, tales como muellersos, extrabajadores de fincas bananeras, por transportistas y camioneros; cada uno defendiendo los intereses de sus respectivos sectores de actividad.

Otro de los grupos de presión de gran importancia en el país que cabe subrayar es el constituido por los sindicatos de las instituciones públicas del país, los cuales han llevado a cabo distintas movilizaciones para realizar peticiones al gobierno. En agosto de 1999, los empleados públicos de ANEP, el sindicato de trabajadores del Instituto Nacional de Seguros (INS), educadores, trabajadores del ICE, empleados de la CCSS, tenían la petición de ventajas económicas por la insatisfacción de un ajuste salarial, por lo que entraron en una huelga de siete días, la cual tuvo un fuerte impacto en los servicios de clínicas y hospitales. Se llevaron a cabo también marchas, paros y huelgas de hambre por parte de algunos líderes sindicales.

Estos son algunos de los conflictos que se presentaron en el país en el período en estudio, donde como se esbozo, los estudiantes, los educadores, los sindicatos y los empleados públicos han sido los mayores protagonistas de estas movilizaciones. Se generan conflictos entre estos grupos y el poder ejecutivo, teniendo muchas veces este último que ceder ante algunas peticiones, o bien establecer procesos de negociación en pro de lograr acuerdos intermedios, debido al impacto que en muchas ocasiones estos sectores pueden traer para el día a día del país.

A pesar de que estos conflictos son de gran importancia, se han dado acciones por parte de los sectores sociales con capacidad de presión que han tenido magnitudes mayores, por lo que a continuación se hablara de ellos. En primer lugar se encuentran las movilizaciones en torno a la aprobación de las leyes del "Combo ICE" en el año 2000, y en segundo lugar las distintas acciones de presión que se presentaron en el año 2004, las cuales lograron ubicarlo como un período de alta movilización.

7.3 Procesos de concertación

Por concertación podemos entender, la búsqueda de acuerdos nacionales, un espacio de negociación que no es necesariamente institucionalizado ni permanente, donde los sectores sociales negocian políticamente entre sí y con

otros representantes del estado; que pueden actuar como árbitros o parte activa, con la intención de llegar a acuerdos sobre gobernabilidad, consolidación democrática o transformación de estructuras económicas y políticas¹⁴.

Señala Rénan Rápalo, que la función de los procesos de concertación es servir como nexo entre dos procesos simultáneos, que son la democratización y la reforma económica, además de posibilitar una intervención formal en el diseño de las políticas económicas por parte de los actores sociales organizados. Agrega Rápalo que para lograr este objetivo es necesario resolver los problemas de legitimidad que presentan las sociedades en lo referente a prácticas jerárquicas, excluyente, clientelistas y demagógicas¹⁵.

Haremos referencia al intento de concertación nacional que se presentó en Costa Rica durante la administración de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), donde el presidente llamó a los sectores sociales con el fin de realizar un acuerdo político para definir el rumbo del país.

Costa Rica desde la década de los ochenta se había envuelto en reformas de carácter político y económico que no dieron fruto y que por muchas razones no se concretaban ni eran del agrado de la población. Un ejemplo de ello es el fracaso del modelo de sustitución de importaciones, así como los Programas de Ajuste estructural. Frente a esto, la clase política, como vimos anteriormente, estaba debilitada y los niveles de abstencionismo estaban creciendo de forma abrumadora, lo que ponía en evidencia el descontento de la sociedad costarricense con los líderes políticos.

Se ha dicho que la causa principal que motivó al presidente Rodríguez a convocar un proceso de concertación, fue el mínimo margen por el que venció en

¹⁴ Barahona, Manuel y otros. El proceso de concertación en Costa Rica: balances y perspectivas. En: <http://www.iadb.org/sds/doc/SOC-APiazza3S.pdf>.

¹⁵ Rápalo Castellanos, Rénan. *La teoría del contrato y los procesos de concertación en América Latina*. Primera edición. Tegucigalpa. PNUD. 2001.

las elecciones y los elevados niveles de abstencionismo; ya que el presidente se encontraba, debido a esto, gobernando sin un claro mando electoral que le permitiera dirigir al país en un momento de crisis.

Bajo este panorama nacional el presidente Rodríguez inicia discusiones y contactos que lo llevan a emitir un decreto ejecutivo en junio de 1998, por el cual el gobierno convocaba a un proceso de concertación que, en un primer momento, impulsó un proceso de consulta entre diversos sectores de la comunidad nacional incluyendo a las Universidades Estatales y a la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica de Costa Rica - vistas como los agentes que garantizaban la transparencia en el proceso.

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

Posterior a esto, se arrancó con una fase de debate de las posiciones del gobierno con respecto a estos temas, en un momento de diálogo con la sociedad civil con la pretensión de construir consensos. La metodología para el proceso consistió en el establecimiento de una mesa coordinadora y en comisiones para cada uno de los diez temas de trabajo. La dinámica de trabajo consistió en el conocimiento de documentos oficiales y una reacción hacia éstos, donde también se dieron reacciones personales, diagnósticos y puntos de vista.

El trabajo de estas comisiones tuvo una duración de siete semanas, y finalizado este proceso, se empezó a desarrollar un periodo de turbulencias por la manera en que se manejaban los acuerdos. Asimismo, muchos grupos se desagregaron en bloques ante la diferencia de enfoques. En este punto, el proceso se vio marcado por un alto deterioro de su credibilidad.

La siguiente etapa fue entonces la mediación, donde se daba un plenario de foro y se constituía una junta de mediadores integrada por los expresidentes de la República, el arzobispo de San José y las vicepresidentas de la República, la cuál estudiaría y se pronunciaría sobre los resultados de la concertación. En este punto no fue posible una solución de compromiso de las controversias frente a siete temas. Finalmente, esta junta recomendó que en los temas donde se alcanzó un alto grado de consenso, el presidente debería someterlos a consideración de la Asamblea Legislativa como proyectos de ley, y que el Poder Ejecutivo debería dar soluciones adecuadas en los puntos donde no se alcanzó acuerdos unánimes.

Ante esta situación, la Presidencia de la República convocó a otro plenario de foro donde se daría a conocer las fórmulas propuestas por el Ejecutivo. Al final, este foro no prosperó y su resultado fue la aceptación de las propuestas elaboradas por la presidencia frente a la falta de acuerdos.

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

A pesar de que este proceso se considera como un gran esfuerzo y un intento por negociar y dialogar con los sectores de la sociedad civil, queda un sin sabor por el manejo político de los resultados que terminó siendo su propio descrédito.

Con respecto a esto, podemos hacer referencia a lo que ha sido estipulado por Rénan Rápalo, quien señala que las concertaciones pertenecen más al mundo de la política simbólica, ya que logran presentar fachadas de consenso sin resolver a fondo los problemas para las que fueron convocadas. Esto puede ser extrapolado al caso de Costa Rica, ya que no se logró realmente lo que se pretendía con este proceso de concertación. Lo que se obtuvo fue únicamente una iniciativa mal lograda, donde imperó la verticalidad y la poca apertura de espacios que le permitieran a la sociedad civil asumir el papel de voceros para su grupo de referencia.

Por lo tanto y de acuerdo con Rénan Rápalo, se hace necesario, para la concreción de reales procesos de concertación, una mayor inclusión de la sociedad en la toma de decisiones para que formen parte de la construcción del quehacer político. Para ello, se requiere un aumento en los espacios de participación y de prestación de apoyo que permitan generar acuerdos y consensos que puedan producir resultados eficaces para el sistema tradicional jerárquico. Igualmente es necesario entender que la cohesión social no se da a través del mercado ni del Estado, sino a través de redes que estén organizadas de manera horizontal y autónoma.

Finalmente se podría decir que el proceso fue quizá más importante que sus resultados inmediatos, ya que nunca antes se había dado en el país un foro de negociación y de diálogo con tan amplia participación de la sociedad civil. Las organizaciones se vieron obligadas en muchos casos a analizar temas que antes habían sido ignorados, así como a dialogar con interlocutores que antes habían

evitado. Se puede decir que constituyó un gran ejercicio democrático, más allá de sus resultados concretos.

7.4 Espacios de encuentro entre el parlamento y la sociedad civil – oposición extraparlamentaria

El reglamento de la Asamblea Legislativa señala que es posible que dentro de las comisiones especiales, se pueda integrar a otras personas que no sean legisladores. Esto cuando lo fuere necesario, y estos contarán únicamente con carácter de asesores, los cuales tendrán derecho a voz pero no a voto, estas comisiones se denominan comisiones especiales mixtas¹⁶.

La conformación de estas comisiones mixtas nunca ha sido un recurso constante dentro de la Asamblea. El último de estos intentos se dio como consecuencia de las movilizaciones por el denominado Combo del ICE, que llevo a una comisión mixta. Ésta se integró por tres miembros de los sindicatos del ICE, dos miembros de la pastoral social de la Iglesia Católica, un representante de los movimientos estudiantiles y uno del movimiento ambientalista.

Este fue un claro encuentro de los grupos de presión que, después de utilizar toda clase de mecanismos formales e informales de protesta y gracias a la presión de su movilización, dio paso a esta experiencia de negociación en la que la oposición parlamentaria jugaba un importante papel.

Adicionalmente, en 1999 se creó una oficina de iniciativa popular cuyo objetivo es facilitar y promover una fluida comunicación entre los representantes y los representados, por lo que brinda información acerca del estado de los proyectos de ley, comisiones, sesiones, actas, legislación. Además recibe

¹⁶ Asamblea Legislativa. Reglamento del Congreso. Op.cit.

propuestas, sugerencias y anteproyectos de los costarricenses, las cuáles una vez resumidas son puestas en conocimiento de los legisladores¹⁷.

Sin embargo, esta oficina no puede considerarse un real mecanismo de encuentro entre la oposición y los grupos de presión, ya que a pesar de que su mecanismo de facilitación de información es eficiente, su objetivo de iniciativa popular legislativa es un proceso burocrático y desorganizado. El hacer llegar a un diputado la propuesta de proyecto de ley toma tiempo y además de esto, éste necesita estar interesado en la misma, lo cuál es bastante difícil, por lo que su éxito real es muy limitado.

Frente a este tema, el universitario costarricense Luís Guillermo Solís señala que hay poca comunicación de parte de la Asamblea con los grupos referenciales de la sociedad, ya que alega que no existe un soporte constante de la misma y que generalmente hay una mala relación con los grupos de presión¹⁸.

Por otro lado, Ana Naranjo, jefa de planificación nacional del Instituto Nacional de la Mujer INAMU, apunta que en este momento la relación con los grupos de presión depende de cada diputado, ya que señala que algunos diputados abren su oficina y atienden a los grupos de presión por intereses y por temas, pero alega que todos atienden a los grupos de presión de acuerdo a sus intereses. Añade además que con la creación de la Oficina de Iniciativa Popular se demuestra que sí se abren espacios, pero todavía hay pocas iniciativas formalizadas. Concluye que las que están formalizadas, son las audiencias en las Comisiones, pero apunta que no se puede dar una garantía a cada grupo que va a estar invitado, ya que depende mucho de contactos y el tema específico¹⁹.

¹⁷ Asamblea Legislativa. Oficina de iniciativa popular. En: <http://www.asamblea.go.cr/inciatva/inciatv.htm>

¹⁸ Solís, Luís Guillermo. Entrevista realizada a Luís Guillermo Solís.

¹⁹ Entrevista realizada a Ana Naranjo, jefa de planificación nacional INAMU, el día 19 de marzo de 2008.

Por último podemos referirnos a lo que argumentó el analista Daniel Matul cuando dijo que la Asamblea nunca se ha vinculado con la gente, ya que hay poca relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y los colectivos sociales. Igualmente señala que el lobby debería ser distinto, con reglamento, tradición y seguimiento, agrega que no cada acción es incidencia, pero alega que “para el [costarricense] es igual usar bloqueos, marchas o reuniones formales”²⁰.

7.5 Comisiones Especiales Mixtas

Como bien se he mencionado en el apartado anterior, Costa Rica también tiene una institución que se llaman las Comisiones Mixtas. Éstas contienen, además de diputados, representantes de otras organizaciones, como del Poder Ejecutivo, de la función pública, de empresas estatales, y principalmente de la sociedad civil. Estos actores contarán únicamente con carácter de asesores, los cuales tendrán derecho a voz pero no a voto. Este espacio puede interpretarse como un proceso de concertación institucionalizado donde se ejerce la oposición extraparlamentaria (Vargas & Petri 2007).

En la dinámica parlamentaria costarricense se han dado múltiples casos de Comisiones Mixtas, donde se ha contado con algunas experiencias más exitosas que otras (véase el cuadro siguiente). Por ejemplo se creó una comisión mixta como consecuencia de las movilizaciones y conflictividad social dada por el denominado “Combo del ICE”²¹, la cual se integró por tres miembros de los sindicatos del ICE, dos miembros de la pastoral social de la Iglesia Católica, un representante de los movimientos estudiantiles y uno del movimiento ambientalista, más legisladores de diversos partidos políticos.

²⁰ Entrevista realizada a Daniel Matul.

²¹ Un conjunto de iniciativas de ley que se unificaron y tenían como finalidad una apertura del mercado de telecomunicaciones, generación de energía eléctrica y modernización del Instituto Costarricense de Electricidad -ICE-.

Cuadro N° 1

Comisiones Mixtas recientes en el sistema político costarricense (2000-2008)

Comisión Especial Mixta	Duración	Miembros
COMISIÓN ESPECIAL MIXTA PARA QUE ATIENDAN, RECIBAN, SISTEMATICEN E INTRODUCAN LAS ALTERNATIVAS QUE SE APRUEBEN COMO PRODUCTO DE LAS PROPOSICIONES DE LOS DIFERENTES SECTORES DE LA SOCIEDAD COSTARRICENSE EN RELACIÓN CON EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE).	2000-2002	VARGAS GARCIA CESPEDEZ SALAZAR VARGAS PAGAN CASTRO MORA MONGE FERNANDEZ SIBAJA GRANADOS ARIAS FALLAS GUEVARA GUTH MERINO DEL RIO
COMISION ESPECIAL MIXTA ENCARGADA DE ESTUDIAR Y REDICTAMINAR VARIOS PROYECTOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (O.I.T.)	2000-2004	PACHECO SALAZAR MONGE FERNANDEZ GALLARDO MONGE NUÑEZ GONZALEZ CLACHAR RIVAS
COMISIÓN ESPECIAL MIXTA, PARA QUE ESTUDIE LOS PROBLEMAS SOBRE LA DEUDA PÚBLICA SUS CAUSAS Y CONSECUENCIAS.	2000-2002	CAMPOS CH. GUEVARA GUTH PACHECO SALAZAR SANCHO CHAVARRIA CASTRO MORA VARGAS PAGAN FOURNIER VARGAS
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE ESTUDIO Y ANALIZO EL AUMENTO DE LA CRIMINALIDAD EN EL PAIS Y EL DETERIORO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	2000-2002	FISLHMAN Z. ARIAS FALLAS CASTRO MORA PICADO SOTELA MUÑOZ CESPEDES
COMISION ESPECIAL MIXTA PARA ESTUDIAR EL PROYECTO DE LEY GENERAL DE COOPERATIVAS, NO. 14.091	2001-2002	NUÑEZ GONZALEZ SIBAJA GRANADOS GALLARDO MONGE SANCHEZ SIBAJA BAEZ MOLINA SOLANO SOLANO MONGE FERNANDEZ
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE ESTUDIARA LA SITUACION ACTUAL DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE LIMON Y PROPONGA LA LEGISLACION QUE CONSIDERE CONVENIENTE PARA QUE EFECTIVAMENTE SE PROMUEVA EL DESARROLLO DE LA PROVINCIA	2001-2005	ROBINSON DAVIS AGUILUZ BARBOZA MUÑOZ CESPEDES CESPEDES SALAZAR GOMEZ CESPEDES
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE ESTUDIARA, ANALIZARA Y DICTAMINARA LOS PROYECTOS SOBRE LIBERTAD DE PRENSA Y LIBERTAD DE EXPRESION QUE SE ENCUENTRAN EN LA CORRIENTE LEGISLATIVA ASI COMO AQUELLAS NUEVAS QUE INGRESEN AL PARLAMENTO SOBRE ESE TEMA.	2001-2006	2002: AVENDAÑO CALVO FAIGENZICHT W. CHINCHILLA M. BENAVIDES JIMENEZ VARGAS ULLOA ARCE SALAS
		1998: GALLARDO MONGE SOLANO SOLANO VARGAS PAGAN

Comisión Especial Mixta	Duración	Miembros
		FOURNIER VARGAS GUEVARA GUTH MUÑOZ CESPEDES NUÑEZ GONZALEZ
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE PROPONDRA LA FORMULACION DE UNA LEY GENERAL SOBRE EL REGIMEN JURIDICO COSTARRICENSE CODIGO GENERAL DE COSTA RICA	2002	ROBINSON DAVIS ACOSTA POLONIO SOLANO VARGAS PAGAN
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE TENDRA COMO OBJETIVO PRINCIPAL LA BUSQUEDA DE SOLUCIONES ESTRUCTURALES AL DESEQUILIBRIO DE LAS FINANZAS PUBLICAS, A TRAVES DE LA PROMOCION DE UN PACTO FISCAL QUE INVOLUCRE A TODOS LOS SECTORES DE POBLACION EN LA SOLUCION AL PROBLEMA DEL DEFICIT FISCAL Y EN LA BUSQUEDA DE NUEVAS ALTERNATIVAS DE DESARRRALLO ECONOMICO PARA EL BIENESTAR DE LAS Y LOS COSTARRICENSES; A TAL EFECTO TENDRA FACULTADES PARA ESTUDIAR, ANALIZAR, PROPONER Y DICTAMINAR LOS PROYECTOS DE LEY QUE SIRVAN AL CUMPLIMIENTO DE ESTE OBJETIVO.	2002	REDONDO POVEDA CAMPBELL BARR GARITA SANCHEZ JIMENEZ MONGE, MALAVASSI CALVO PENON GONGORA TOLEDO CARRANZA
COMISION ESPECIAL PARA QUE INVESTIGUE, DIAGNOSTIQUE Y DE SEGUIMIENTO A LOS HECHOS Y SITUACIONES DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LOS ASUNTOS QUE A CONTINUACION SE DETALLAN: EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE ASIGNACIONES FAMILIARES Y DEL IMAS EN PROGRAMAS EN PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL, ASI COMO LA ADMINISTRACION DE LAS TIENDAS LIBRES DEL AEROPUERTO SANTAMARIA Y LA GESTION ADMINISTRATIVA Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL TRIANGULO DE SOLIDARIDAD; LA GESTION ADMINISTRATIVA Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL BANHIV Y DEL INVU; LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL A ORGANISMOS INTERNACIONALES PARA EJECUTAR PROGRAMAS SOCIALES EN EL PAIS; LOS PROGRAMAS DE MODERNIZACION DE LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL; OTROS HECHOS Y SITUACIONES QUE GUARDEN DIRECTA RELACION CON LOS ANTERIORMENTE CITADOS Y QUE SEAN DETECTADOS DURANTE EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN	2002	DE LA ROSA A. VARGAS ULLOA ALFARO GARCIA JIMENEZ M. MOHS VILLALTA VARGAS FALLAS
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE TENDRA COMO OBJETIVO EL ESTUDIO, ANALISIS Y DICTAMEN DE LOS PROYECTOS "LEY DE FORTALECIMIENTO", EXP.15.083 Y EXP. 14.669 RESPECTIVAMENTE, ASI COMO IMPLEMENTACION DE MEDIDAS PARA EL MEJORAMIENTO EN LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES Y ENERGIA	2003- 2005	VALERIN RODRIGUEZ GONZALEZ ALFARO VILLANUEVA MONGE, VARGAS CUBERO CARAZO ZELEDON MALAVASSI CALVO AVENDAÑO CALVO ROJAS HIDALGO MONTROYA ROJAS RODRIGUEZ ARIAS BENAVIDES JIMENEZ

Fuente: Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica

8. Estudio de caso: Colombia

8.1 La participación ciudadana en Colombia: el abanico de opciones

La Constitución de 1991 dedica cerca de 65 artículos que regulan la participación ciudadana en el país, la cual es reconocida como derecho. Los artículos 1, 2, 3 y 40 sobre control político; 95 sobre el deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria; 103 sobre concertación, control y vigilancia; 270 vigilar la gestión pública; 2, 339 y 340 sobre participación en la planeación; 133 responsabilidad del elegido frente al elector; 259 en relación con el mandato programático; 273 sobre contratación; 20 y 23 derechos de información y de petición; 86 a 94 acciones de tutela; populares, de grupo y de cumplimiento; 350 rubro presupuestal para el gasto público social y 41 a 78 sobre derechos sociales²².

Con la promulgación de la Constitución en 1991, la dimensión participativa es puesta en relieve, tal y como se manifiesta en el artículo primero que enuncia el modelo de democracia participativa: art. 1: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

Los mecanismos de participación ciudadana quedan reconocidos en la Carta Magna en el artículo 103 y es la Ley Estatutaria No. 134 de 1994 la que los reglamenta. Los principales mecanismos de participación ciudadana desde y hacia el Congreso en Colombia son los siguientes:

- El referendo. La Constitución se refiere a este mecanismo en los artículos 40 (numeral 2 y 103), y en la Ley No. 134 de 1994 en sus artículos 3, 4 y 5. Es definido como "la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente". Lo hay de dos tipos: derogatorio y aprobatorio. El primero remite al "sometimiento de un acto legislativo de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes

²² Consejo Técnico de la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, "Mecanismos de participación desde y hacia el Congreso de la República", Programa de Fortalecimiento Legislativo, Congreso de Colombia, p.1.

o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no"; y el segundo al "sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente." Se reconoce también el referendo constitucional que estipula que "a iniciativa del gobierno o de un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente. La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral."

- La iniciativa popular es reconocida por la Ley 5ª de 1992 como mecanismo de participación ciudadana en el artículo 141, donde se conviene que la ciudadanía podrá presentar proyectos de ley. Las iniciativas pueden ser para presentar proyectos de reforma constitucional o para reforma de normativas. Sin embargo los requisitos son:
 1. Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política.
 2. Presupuestales, fiscales o tributarias.
 3. Relaciones internacionales.
 4. Concesión de amnistías o indultos.
 5. Preservación y restablecimiento del orden público.

6. Hay una serie de temas que no son materia de la iniciativa popular (lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 322 y 336 de la Constitución; los asuntos presupuestales, fiscales y tributarios; las relaciones internacionales; la concesión de amnistías e indultos y la preservación y restablecimiento del orden público).
- La Consulta popular es otro mecanismo reconocido en Colombia. La ley No. 134 de 1994 en su artículo 8 la define como "la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto."
 - Audiencias públicas. Este mecanismo de participación ciudadana es regulado por la ley 5ª de 1992, y estipula que el Congreso puede convocar a la ciudadanía a audiencias para tratar los temas que tienen repercusión directa en la comunidad a nivel local, departamental o nacional. Este mecanismo ha tomado mucha importancia puesto que brinda la oportunidad a los ciudadanos de participar en mayor medida en el desarrollo legislativo, así como legitima la institución parlamentaria, mejora su labor y estrecha aún más a los ciudadanos con el Congreso de la República²³.
 - Otras formas de participación no menos importantes desde y hacia el Congreso en Colombia son por ejemplo la organización de foros por parte de las diferentes comisiones del Congreso, que permiten una interacción sobre temas relevantes entre actores de la sociedad civil y los representantes legislativos. Por otro lado, la labor de lobby o cabildeo también entra a jugar parte de la participación de intereses sociales, económicos y culturales, la cual permite utilizar estrategias de

²³ Ibíd. p. 5.

comunicación, organización, influencia y movilización para incidir en la labor legislativa.

8.2 Desafíos y contradicciones: ¿por dónde empezar?

Si bien hemos visto el amplio abanico de mecanismos de participación ciudadana que son reconocidos en Colombia, la realidad sobre su funcionamiento presenta límites, desafíos y contradicciones que son necesarios subrayar.

En primer lugar, la ley no. 134 de 1994 que regula los mecanismos de participación ciudadana, no ha tenido un desarrollo efectivo debido a los controles y límites que establece la propia ley. Esto limita en gran parte la voluntad de participación que pueda tener un ciudadano en sistema político colombiano. Asimismo, en pocas ocasiones la ciudadanía dispone de la suficiente información para poder participar en asuntos que pueden repercutirle.

A continuación queremos centrarnos en dos mecanismos de participación ciudadana hacia y desde el Congreso: las audiencias públicas y el referendo.

Las audiencias públicas han sido un mecanismo de participación que ha sido convocado por el Congreso para discutir con la ciudadanía sobre temas de carácter nacional y con vital importancia para el conjunto de la sociedad colombiana. Se convierten en espacios de deliberación donde se pone en marcha un diálogo entre actores de la sociedad civil y los elegidos, promoviendo así el intercambio de información importante así como la discusión sobre aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de leyes y políticas a cargo del Congreso.

Asimismo, las audiencias públicas se convierten en escenarios participativos de rendición de cuentas, donde la interacción entre sociedad civil y legisladores crea oportunidades para responder sobre las labores que se están haciendo acerca del tema que interesa discutir en dicho espacio de encuentro. Es lo que Schedler califica como *answerability* o la "obligación de los agentes públicos a informar sobre algo y explicar qué están haciendo" (Schedler, 1999).

A pesar del gran potencial que estas audiencias públicas pueden tener para convertirse en espacios de diálogo, de promoción de derechos e intereses colectivos a la vez que de rendición de cuentas, las audiencias públicas han sido víctimas de la falta de voluntad política que las ha conducido en muchos casos a convertirse en meros espacios de encuentro, pero donde lo que se discute en ellas no trasciende a la hora de la verdad en el Parlamento.

En otras palabras, lo que se discute y el interés defendido por los actores de la sociedad civil en las audiencias - todo ello comunicado a los parlamentarios - a veces no es traducido en el Congreso a la hora de votar una ley; incluso hasta puede ser modificada en el debate parlamentario e ir en contra de los intereses que fueron defendidos por la ciudadanía, en el marco de las audiencias públicas. La puesta en marcha de este mecanismo no es una garantía para que los intereses de la comunidad salgan victoriosos una vez haya sido tratada la cuestión en el Parlamento.

Este hecho nos invita a reflexionar sobre la efectividad de este tipo de mecanismos de participación ciudadana, ya que si bien se promueve la instauración de un diálogo social entre ciudadanía y elegidos a través de estas audiencias, esto se queda más en un proceso formal de encuentro que en muchas ocasiones no trasciende más allá. Incluso se corre el riesgo de que lo defendido por los actores de la sociedad civil en dichos espacios sea contrariado por lo que finalmente se plantea o se decide en el Parlamento.

Para ilustrar lo anterior, podemos repasar lo que ha sucedido recientemente en Colombia con el Proyecto de Ley de Víctimas del conflicto armado²⁴. Si bien la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República convocó diferentes audiencias públicas en varias zonas del país, con el fin de discutir con la ciudadanía el contenido de este proyecto de ley, finalmente, cuando el proyecto fue llevado al Congreso para ser discutido, se produjo una denuncia generalizada

²⁴ Proyecto de ley No. 044/08 de la Cámara y No. 157/07 del Senado "por el cual se dictan medidas de protección a las víctimas de la violencia".

por parte de los actores de la sociedad civil involucrados con el proyecto, quienes acusaban al gobierno de adulterar el proyecto original²⁵.

Finalmente, y paradójicamente, los actores que habían impulsado el proyecto de ley y que habían participado en las audiencias públicas, pidieron al Congreso que no aprobara dicho documento puesto que había sido modificado. El proyecto fue finalmente archivado el pasado 18 de junio de 2009 por la mayoría del gobierno, donde el presidente Álvaro Uribe argumentó que era demasiado costoso y que daba a soldados y policías el mismo tratamiento "que se les da a los terroristas". Sin entrar a analizar la raíz del conflicto que se originó por las modificaciones hechas al proyecto original y las consecuencias de la decisión tomada de archivarlo, lo que cabría rescatar de todo ello es que aún si se impulsó un mecanismo de participación ciudadana a través de las audiencias públicas para discutir sobre este proyecto de Ley, finalmente, el resultado que surgió del trabajo en esos espacios de deliberación fue modificado en el Parlamento.

Por otro lado, otro ejemplo de los límites que enfrentan los mecanismos de participación ciudadana es el caso de la iniciativa popular para realizar un referéndum constitucional para consagrar el acceso al agua potable como derecho humano fundamental y un bien público. La Campaña "El agua, un bien público" impulsada por el Comité Nacional en Defensa del Agua y la Vida – junto con otras organizaciones del sector ambientalista, educativo, social, sindical, de mujeres, entre otras - logró recoger más de dos millones de firmas e iniciar el respectivo trámite en el Congreso para que pueda ser convocado un referéndum.

Tras haber sido presentada en la Comisión I de la Cámara de Representantes, la mayoría que apoya al gobierno aprobó un texto contrario a la iniciativa inicial impulsada por la ciudadanía²⁶. El Comité que impulsa el

²⁵ El descontento se manifestó por parte de las víctimas, organizaciones sociales y partidos políticos como el Partido Liberal Colombiano – quién había abanderado el proyecto. El gobierno pidió retirar varios artículos de la propuesta inicial, lo que es denunciado por la oposición y actores de la sociedad civil que argumentan que las modificaciones son la médula y espíritu de la reparación. Ver: "El proyecto de ley de víctimas fue descuartizado", por César Paredes, Revista Semana, viernes 14 de noviembre de 2008.

²⁶ Según el comunicado del Comité de la Campaña, "los cambios introducidos al texto original por la mayoría gubernamental de la Comisión Primera, eran sustanciales y equivalían a una negativa. Dichos cambios, recordemos, excluían el carácter de bien común y público del agua, el derecho humano fundamental al agua potable y la destinación prioritaria de los ecosistemas esenciales al ciclo hídrico a

referéndum interpuso una apelación a la aprobación de dicho texto, la cual fue concedida el pasado 26 de mayo de 2009. Esto abre el camino para que la propuesta original sea retomada en los siguientes debates que le quedan por pasar. Lo sucedido nos muestra lo vulnerables que pueden ser este tipo de mecanismos de participación ciudadana, y el peligro que muchas veces corren de poder tomar otro rumbo contrario al que la ciudadanía había impulsado en un principio.

Estos dos ejemplos nos llevan también a reflexionar en términos de rendición de cuentas. Samuel Paul argumenta que ésta última debe caracterizarse, entre otras cosas, por ser receptiva, es decir, que los elegidos tomen en cuenta el conocimiento y opiniones de los ciudadanos (Paul 1992: 1047). Sin embargo, este elemento muchas veces no se manifiesta en las decisiones que toman los representantes, como lo hemos visto en los dos ejemplos anteriores. Si bien existen mecanismos de participación donde la ciudadanía defiende su punto de vista sobre un tema en particular, éste puede no tomarse en cuenta por parte de los representantes, e incluso verse transformado en la antítesis de la voluntad de la opinión ciudadana.

A la luz de todo lo anterior, está claro que los mecanismos de participación ciudadana desde y hacia el Congreso en Colombia tienen un camino largo por recorrer, sí lo que se quiere es que haya un sistema de participación consolidado. Asimismo, es necesario darle una aplicación real y permanente a las normas existentes, más que establecer una desmedida regulación sobre este tema.

9. Conclusiones

Tanto Costa Rica como Colombia han vivido importantes cambios en la estructura de su modelo político; cambios tales como el aumento en el nivel de

esta finalidad natural. Al tiempo reducían el mínimo vital a un “mínimo gratuito”, apuntaban la privatización del servicio público de acueducto y alcantarillado e introducían una nueva modalidad de aquella, al convertir en privadas las aguas que “nacen y mueren” en un mismo predio.” Ver en: <http://www.ecofondo.org/mambo/index.php?option=content&task=view&id=675>.

abstención o en la oferta partidaria. Igualmente, se emplearon mecanismos de carácter democrático novedosos, tales como el proceso de concertación y el referéndum. Por otro lado se vivió también una alta movilización de muchos sectores, donde proporciones de población se interesaron por la agenda de desarrollo del país y la inserción en la vida política y la toma de decisiones.

La ingobernabilidad y la incapacidad de manejar procesos de la política de una manera transparente e inclusiva fueron erosionando los gobiernos y sus respectivos partidos políticos, con lo que sus estructuras se debilitaron y su capacidad para mantener adeptos electorales se perdió.

Sumado a esto, las decisiones tomadas muchas veces por el gobierno no representaban el sentir de las sociedades costarricense y colombiana. En Costa Rica, por ejemplo, el país se sumió en una gran crisis de representatividad, donde grandes sectores de la población no se sienten identificados con las políticas de gobierno.

Esta crisis de representatividad lleva entonces a que el pueblo se levante y se cohesionen los grupos de presión para demandar al gobierno decisiones que estén más de acuerdo a las necesidades de la población, por lo que este período se ha caracterizado por una alta movilización social, donde se enfrentan los grupos de presión con la clase política en una eterna demanda de espacios de mayor interacción, negociación e inclusión, que al no ser establecidos por el gobierno, lleva a los grupos a maneras más informales de hacerse sentir. Cuando estos procesos se ponen en marcha, sus procedimientos son poco transparentes y no generan los resultados esperados, lo que una vez más suma razones para el descreimiento de las promesas de la clase política.

Además sumado a esto, hemos visto como la oposición parlamentaria carece de instrumentos institucionales para ser una oposición real y esto genera la paralización de muchos proyectos importantes para el desarrollo del país.

Podríamos decir que Costa Rica y Colombia se caracterizan por una transición política que carece de un rumbo definido en el que impera la ingobernabilidad, la falta de representación política de la sociedad y la exclusión

de esta en la toma de decisiones, todo matizado por los altos niveles de desafección y descontento generalizado de la sociedad hacia la clase política.

Un entendimiento profundizado de los procedimientos parlamentarios es fundamental para evidenciar los espacios existentes para la participación de la sociedad civil en las políticas públicas, y las oportunidades de los actores sociales para influenciar procesos políticos (Jiménez & Zúñiga 2007).

Para lo que corresponde a la institución de las Comisiones Especiales Mixtas de Costa Rica, la pregunta es si este instrumento permite una verdadera inclusión de la sociedad civil en el proceso parlamentario. Sin bien es cierto que las informaciones proveídas por la Asamblea Legislativa de Costa Rica sobre dichas comisiones son relativamente limitadas – se requiere realizar un trabajo de investigación avanzado en el archivo legislativo – se puede sin embargo decir que el impacto de las comisiones mixtas por ahora ha sido relativamente limitado.

Bien que potencialmente las Comisiones Especiales Mixtas podrían ser muy importantes, no parecen serlo en la práctica, aunque nuestras bases no sean suficientemente sólidas para hacer tal declaración. Se trata de un mecanismo de diálogo social institucionalizado, pero cuyo impacto es relativamente limitado.

Esta situación se debe, entre otras cosas, al hecho de que el Presidente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica tiene poder discrecional sobre la creación de las Comisiones Especiales Mixtas, su mandato, y sus integrantes – lo cual no excluye el riesgo de arbitrariedad. Además, es sorprendente que ninguna comisión de este tipo ha sido creada desde 2005.

De forma general, parece haber una falta de voluntad política para una asociación sistemática de la sociedad civil al proceso legislativo. Si bien es necesario que existan mecanismos de participación ciudadana, esto no garantiza de que el diálogo que se lleve a cabo entre sociedad civil y parlamentarios, a través de mecanismos hacia o desde el Congreso, se vaya a traducir en que finalmente los intereses de la ciudadanía sean traducidos en leyes o políticas. Incluso pueden verse casos en los que se producen todo lo contrario, como lo hemos visto en el caso colombiano.

Resulta clave seguir reflexionando aún más sobre la manera en que si bien la participación debe ser un complemento de la labor parlamentaria – y no ser reconocida como primacía sobre la política- es cierto que la política debe tener en cuenta esos intereses colectivos. Los mecanismos de participación no pueden ser sólo meros instrumentos para que la ciudadanía esté satisfecha de que ha hecho parte de un diálogo social y político, pero lo que ellos transmiten debe ser tenido en cuenta a la hora del proceso de decisión que tiene lugar en el Parlamento.

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

10. Bibliografía

“Report from Costa Rica on mass protests against privatization of state-owned utilities”, <http://www.wsws.org/articles/2000/apr2000/cr-a15.shtml>.

ACOTTO, Laura. *Las organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2003.

ACUNA, Jorge. *Democratización y Fortalecimiento de la Democracia en América Central: Un Balance Comparativo a 20 años de Esquipulas II*. San José: Fundación Arias, 2007.

ACUÑA (J.), 2007. *Democratización y Fortalecimiento de la Democracia en América Central: Un Balance Comparativo a 20 años de Esquipulas II*, San José, Fundación Arias.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, GARCÍA MONTERO, Mercedes, SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. 301 p.

ARIAS, Oscar. *Grupos de presión en Costa Rica*. San José, Editorial Costa Rica,

1980.

BOBBIO (L.), 2007. *Dilemmes de la démocratie participative*. Conférence présentée le 1^{er} juin 2007, Poitiers.

CAREY, John M. Legislative Voting and Accountability. Hanover: Dartmouth College, 2008. 320 p. Available at http://www.dartmouth.edu/~jcarey/Welcome_files/LV%26A%20Carey%20January%202008.pdf.

CAROTHERS, Thomas. "Democracy assistance: political versus developmental?". *Journal of Democracy*, Vol. 20, No. 1, January 2009. p. 2-16.

CAROTHERS, Thomas. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999. 411 p.

CEPAL. *Concertación Nacional y planificación estratégica: elementos para un "nuevo consenso" en América Latina*, 2002.

Comisión Mixta Especial que analizará la situación por la que atraviesa el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), <http://www.asamblea.go.cr/comice.htm>

Consejo Técnico de la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, "Mecanismos de participación desde y hacia el Congreso de la República", Programa de Fortalecimiento Legislativo, Congreso de Colombia.

COPÉ, Jean-François. *Un député ça compte énormément!* Paris : Albin Michel, 2009. 270 p.

CORTÉS RAMOS, Alberto (2000). *Cultura política y sistema de partidos en Costa Rica: ¿Nuevas tendencias en el 2002?* Memoria. San José: MEP/UCR/CIVITAS/CNMAJ.

CROUCH, Colin. "Sharing Public Space: States and Organized Interests in Western Europe", in J. Hall (ed.) *States in Societies*, Blackwell, Oxford, 1986, p. 179-180

DABÈNE, Olivier. *Costa Rica: Juicio a la Democracia*. San José: FLACSO-CEMCA, 1992. 436p.

DABÈNE, Olivier. *La Démocratie dégrade*. Bruxelles: Complexe, 154 p.

DAHL, Robert A., "A Democratic Paradox?", *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 1 (Spring, 2000), pp. 35-40

DIAMOND, Larry. "Consolidating Democracy in the Americas. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 550, NAFTA Revisited: Expectations and Realities (Mar., 1997), pp. 12-41.

FONT (J.), GOMÀ (R.), 1999. "La participación ciudadana en la política local". In *Informe España 2000*, Madrid, Fundación Encuentro.

GANGAS, Pilar, RETANA, José (2006). "Ciudadanos críticos: las movilizaciones contra el combo ICE en Costa Rica". *América Latina Hoy Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 42. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

GARRETÓN, Manuel. "La transformación de la acción colectiva en América latina" in *Revista de la CEPAL N. 76*, abril, Santiago, 2002.

GARRETÓN, Manuel. *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais. Paradigmas clássicos e contemporaneos*. Loyola: Sao Paulo, 1997.

HASTINGS, Michels. "Le modèle nordique". *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 13, n° 3, 2006.

HELMKE, Gretchen, LEVITSKY, Steven. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, USA: The John Hopkins University Press, 2006.

HOFFMAN, Bert (2007). "Why Reform Fails: the 'Politics of Policies' in Costa Rican Telecommunications Liberalization". *GIGA Working Papers*, N47, April 2007, http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp47_hoffmann.pdf

HUNTINGTON, Samuel. *The third wave. Democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

Instituto Costarricense de Electricidad: <http://www.grupoice.com/>

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Luis Emilio, ZÚÑIGA RAMÍREZ, César A. El proceso parlamentario en Costa Rica: una propuesta para la incidencia ciudadana. San José: PNUD, 2007. 79 p.

KHILNANI, Sunil. « La 'société civile', une résurgence ». In *Critique internationale n° 10*, janvier 2001, pp. 38-50.

LATINOBAROMETRO: www.latinobarometro.org/

MANCUR, Olson. *Les logiques de l'action collective*. Paris : PUF, 1987.

MATUSCHEK (G.). *Neokorporativismus als Form politische Steuerung*, Rapport de recherche, Berlin, 1998.

MENJIVA OCHOA, Mauricio (2004). "Acciones colectivas en Costa Rica al final del siglo XX: entre la continuidad y el orden". *Revista de Ciencias Sociales (CR)*, vol. IV, N106, Universidad de Costa Rica, <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/153/15310605.pdf>.

MIRZA, Christian Adel. *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

MORGENSTERN, Scott, NACIF, Benito (ed.) *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002. XXII-503 p.

MURILLO (V. M.), 2003. *Sindicatos, coaliciones y reformas de mercado en América Latina*, Madrid, Siglo XXI.

NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

O'DONNELL, Guillermo, IAZZETTA, Osvaldo, VARGAS CULLELL, Jorge (comps.) *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe, Argentina: Ediciones Homo Sapiens/PNUD, 2003. 357 p.

O'DONNELL, Guillermo, *Horizontal Accountability in New Democracies*, in *Journal of Democracy*, 9.3, 1998.

O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe, WHITEHEAD, Laurence (eds.) *Transitions from authoritarian rules. Comparative perspectives*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1986.

OFFERLÉ, Michel. *La société civile en question*. Paris : La Documentation française, Problèmes politiques et sociaux, 2003. 124 p.

OFFERLÉ, Michel. *Les partis politiques*. Paris : Presses Universitaires de France, 1987.

PACHÓN, Mónica. "Congress and Political Parties". CEPEDA ULLOA, Fernando

(ed.). Strengths of Colombia. Bogotá: Ariel Ciencia Política/Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. 551 p.

PAYNE, Mark J., ZOVATTO G., Daniel, CARRILLO FLÓREZ, e.a. Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America. Washington D.C.: Interamerican Development Bank/International IDEA/The John Hopkins University Press, 2002. 351 p.

PÉREZ-LINAN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina, *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, "1. Societal Accountability", 2006, pp. 1-42.

POLSBY, Nelson W. "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives". *The American Political Science Review*, Vol. 62, No. 1 (Mar., 1968), pp. 144-168

POULIGNY, Beatrice. « Acteurs et enjeux d'un processus équivoque. La naissance d'une 'internationale civile' ». *Critique internationale N13*, 2001, pp. 163-176.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, 2006. *Informe anual sobre desarrollo humano*, New York.

Proyecto Estado de la Nación. *Décimo Informe. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Litografía e Imprenta Guilá, 2007.

PUTNAM, Robert. *Making democracies work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

ROSANVALLON, Pierre, *Le peuple introuvable, histoire de la représentation démocratique en France*, Ed. Gallimard, 1998, Paris.

SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad, 1995.

SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad, Madrid, 1995.

SCHEDLER, Andreas; "Conceptualizing Accountability", in DIAMOND, Larry; Marc F. PLATTNER; Andreas SCHEDLER: *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder, 1999, pp. 13-27.

SCHMITTER, Philippe C., KARL, Terry L., "Qué es... y qué no es la democracia" en

El resurgimiento global de la democracia, ed. Diamond, Larry & Plattner, Marc. F., Editorial Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México, México, 1996.

Se Mueve, Cronica del COMBO ICE:
http://semueve.netfirms.com/arch_combo/combo_ice.htm

SMELSER (N.), 1962. *Theory of collective behaviour*, Londres, Press of Glencoe.

STEIN, Ernesto, TOMMASSI, Mariano, ECHEBARRÍA, Koldo e.a. (coord.). *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report.* Washington D.C.: Interamerican Development Bank/David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University, 2006. 303 p.

TOURAINÉ, Alain. *Actores sociales y sistemas políticos en América latina.* Santiago: Prealc, 1987.

TOURAINÉ, Alain. *La parole et le sang. Politique et société en Amérique latine.* Paris : Editions Odile Jacob, 1988.

VARGAS, Jean Paul (2007). *El ocaso del presidencialismo costarricense.* San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

VARGAS, Jean-Paul, PETRI, Dennis P. (coord.) *Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central*, 2007, Fundación Carolina, Madrid.

VARGAS, Jean Paul, PETRI, Dennis P. *Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua.* San José: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España/AECID/Fundación DEMUCA/REDGOB. 303 p.

VISSER, Jelle, HEMERIJCK, Anton. *'A Dutch Miracle': Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands.* Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.

ZAMORA, Melissa & MORALES, Carla (2007). "Grupos de presión y oposición parlamentaria: Costa Rica", in *Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central*, VARGAS, Jean-Paul & PETRI, Dennis P. (coord.), Fundación Carolina, Madrid.