

ESTABILIDAD DEMOCRATICA Y CRISIS ECONOMICA: COSTA RICA 1978-1983¹

*Mitchell A. Seligson**
*Edward N. Muller***

Abstract

This article explores the relationship between economy and politics by examining the impact of the economic crisis on democratic stability. It tries to prove the thesis put forward by Seymour Martin Lipset that economic crisis is not directly linked to political stability, but is mediated by two fundamental components of political culture: effectiveness and legitimacy. Previous empirical research on this hypothesis has been limited by four inter-related factors which are summarised in the article. The present study overcomes these limitations by using a refined measure of legitimacy, (called Political Support/Alienation) and by focusing on Costa Rica, a country which has experienced a severe economic crisis, but which has nevertheless maintained a stable democracy. The article reviews the historical process of democracy building in Costa Rica, describes the nature of the crisis and traces its impact through a series of sample surveys.

Resumen

Este artículo explora la relación entre economía y política al examinar el impacto de la crisis económica sobre la estabilidad democrática. Trata de probar la tesis propuesta por Seymour Martín Lipset, de que la crisis económica no está directamente vinculada a la estabilidad política, pero está mediada a través de dos componentes fundamentales de la cultura política: efectividad y legitimidad. La investigación empírica anterior sobre esta hipótesis ha sido limitada por cuatro factores interrelacionados, que son resumidos en el artículo. El estudio supera estas limitaciones utilizando una medida refinada de legitimidad (llamada "Apoyo/Alienación Política") y enfocando a Costa Rica, un país que ha experimentado una crisis económica severa, pero que ha sin embargo mantenido su estabilidad democrática. El artículo revisa el proceso histórico sobre la construcción de la democracia en Costa Rica, describe la naturaleza de la crisis económica y sigue su impacto a través de una serie de encuestas de nuestras representativas.

Cuando los historiadores de América Latina miran atrás, hacia los ochenta (1980), es muy posible que señalen la ola de democratización, sin precedente, como la figura más sobresaliente del período. A través de la región, han emergido democracias constitucionales y for-

males, repletas con: elecciones abiertas, competencia de partidos activos y notable aumento en la libertad de prensa y de expresión. Hasta las violaciones a los derechos humanos, tan extendidas en los setenta, parecen estar declinando en muchas naciones. Sin embargo, se mantiene un profundo escepticismo sobre la viabilidad en el largo período, de estos nuevos regímenes democráticos, aún entre aquellos más hondamente impresionados por este desarrollo. El centro de este escepticismo es el temor de que la agudización de la crisis económica que ha afectado la región pueda barrer

* Profesor, Departamento de Ciencias Políticas y Director, Centro de Estudios Latinoamericanos. Universidad de Pittsburgh.

** Profesor, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Arizona.

estos nuevos regímenes y cause que sean reemplazados por otros autoritarios.

La teoría democrática empírica, pone énfasis considerable en el desarrollo económico y su relación con la emergencia y estabilidad de la democracia. Por lo tanto, la teoría puede servir como una guía, que ayude a predecir la probable longevidad de las nuevas democracias en América Latina. Nosotros sabemos, por ejemplo, que la evidencia transnacional apoya fuertemente la hipótesis de que un nivel mínimo de desarrollo económico es una necesidad, aunque insuficiente, como condición para el establecimiento de la democracia². Así que ha sido lógico concluir que si algún crecimiento económico es bueno para establecer la democracia, mucho crecimiento debería de ser mejor. La evidencia empírica, sin embargo, no respalda esta conclusión. Más allá del tema de cuáles son los niveles mínimos requeridos de desarrollo económico para el establecimiento de la democracia, existe mucha controversia sobre el impacto de mayor crecimiento posterior. A través de estos mismos estudios transnacionales es conocido, que hay un tope, más allá del cual mayores incrementos en el desarrollo económico parecen producir poco o ningún avance adicional en los niveles de democracia (Neubauer, 1967; Jackman, 1975:75) y, a pesar de que algunos estudios han sugerido (ver Olson, 1963), con evidencia impresionante, que un crecimiento económico rápido puede llegar a tener un dilatorio impacto sobre la estabilidad política y puede por tanto influenciar negativamente la estabilidad de los regímenes democráticos, una revisión de la evidencia transnacional por Zimmerman (1980: 182-83) concluye que el crecimiento económico rápido no tiene una definida relación con la inestabilidad política³.

Debido a la situación precaria de la economía en las democracias latinoamericanas, la investigación de la relación entre el declinamiento económico y la estabilidad democrática, sería de mayor importancia directa. Crane Brinton (1938) uno de los primeros teóricos sobre la materia, argumentaba que una crisis financiera gubernamental, era uno de los elementos claves para que se diera una revolución. Otros teóricos consideran a dichas crisis como las catalistas fundamentales para desencadenar "situaciones revolucionarias" (ver

Johnson, 1966). James Davies (1962) ha propuesto una "curva J" de revolución, que enfoca en la "brecha revolucionaria" entre la expectativa creciente y la caída del rendimiento económico. Estas teorías están enfocadas sobre sistemas no democráticos y por lo tanto puede ser que no sean de mucha ayuda ante la presente situación latinoamericana.

De mayor relevancia directa es el argumento, bien conocido, elaborado por Tocqueville: los regímenes democráticos conllevan internamente la semilla de su propia destrucción. Lo que de Tocqueville (1966: 9-42) más temía, era el surgimiento de un poderoso estado centralizado, puesto que el pluralismo social, considerado por él como esencial para el mantenimiento de la democracia, podía desaparecer ante el violento ataque del industrialismo. Teóricos modernos, sin embargo, han probado lo contrario, viendo la expansión de la democracia como teniendo un impacto en el crecimiento económico (Huntington y Nelson, 1976). Existe alguna evidencia sustentando esta posición. Un test elaborado por Huntington y Domínguez (1975) encontró que el sistema político basado en el unipartido había mejorado récords de crecimiento económico; en este sistema la participación podía ser más estrictamente controlada que en los sistemas multipartidarios. La investigación más reciente y metodológicamente más sofisticada realizada por Erick Weede (1984), encontró que en las naciones en vías de desarrollo, la democracia aparentemente retarda el crecimiento económico, aunque éste efecto sólo se nota entre los estados fuertes (en otras palabras, los estados que tienen una proporción alta de gastos de gobiernos a renta nacional).

Cualquiera que sea la naturaleza de la relación entre la democracia y el crecimiento económico, es un hecho real, que las democracias experimentan crisis económicas. Por tanto, aún cuando la investigación muestre que la democracia no es una causa de última instancia del declinar económico, cuando tales crisis ocurren, puede peligrar la estabilidad democrática. Seguiremos algunos trabajos teóricos en este sentido.

El primer trabajo teórico mayor sobre la relación entre la crisis económica y la estabilidad de la democracia, aparece en el trabajo creativo de Seymour Martin Lipset, "El Hombre

Político". En este libro escrito hace más de 30 años, Lipset sugirió que las crisis económicas no están directamente conectadas con la estabilidad política. Más bien, el impacto de la crisis económica sobre la estabilidad está mediado por dos componentes fundamentales de la cultura política: efectividad y legitimación. Donde, efectividad significa, en el funcionamiento real, la medida por la cual el sistema satisface las funciones básicas del gobierno, de acuerdo a como lo ve la mayoría de la población y aquellos grupos poderosos como los grandes negociantes o las fuerzas armadas. Legitimación involucra, la capacidad de sistema de engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad (Lipset, 1959:77).

La estabilidad de una democracia dada, depende directamente de la interacción entre efectividad y legitimidad. Lipset hipotetizó, basado principalmente en sus observaciones sobre el impacto de la Gran Depresión en Europa, que sistemas considerados por sus ciudadanos como legítimos sobrevivirían una crisis de efectividad, pero aquellos considerados ilegítimos tenderán a fracasar bajo el stress de una crisis económica. Lipset se refirió específicamente a Alemania, Austria y España como ejemplos de sistemas ilegítimos que experimentan fracasos democráticos cuando fueron bofeteados por una crisis de efectividad. Los Estados Unidos y Gran Bretaña, sin embargo, sobrevivieron la depresión sin un fracaso político, debido a la legitimidad de estos sistemas.

Lipset reconoció que el hecho de que un sistema alcanzara un alto grado de legitimidad no garantizaba que no lo perdiera eventualmente. Así como los sistemas podían padecer crisis de efectividad, también podían padecer crisis de legitimidad. Lipset (1959:78) explícitamente apuntó que la crisis de efectividad de larga duración podía desgastar la legitimidad, porque la legitimidad en sí misma dependía de la habilidad de sistema para apoyar las "expectativas de grupos amplios". Consecuentemente, un colapso de efectividad repetido, o por un largo período, pondría en peligro aún la estabilidad de un sistema legítimo (Lipset 1959:80).

Otros analistas se han preocupado por el potencial desgaste de la legitimidad. Escri-

biendo en los sesentas David Easton (1965: 124) acuñó el término "apoyo difuso" para referirse esencialmente a lo que Lipset había llamado "legitimidad" e introdujo el concepto de "apoyo específico" que es el apoyo para los líderes titulares. De acuerdo con Easton, los ciudadanos distinguen cuidadosamente entre apoyo específico y difuso, pero, a través del tiempo los bajos niveles de apoyo específico, pueden eventualmente reducir el apoyo difuso lo cual puede redundar en el colapso del sistema. "Cuando tal apoyo (difuso) amenaza caer bajo un mínimo nivel, no importando la causa, el sistema o provee los mecanismos para revivir el apoyo debilitado o sus días están contados" (Easton 1965:249). En un estilo similar, Arthur Miller (1974:951) reflexionando sobre la prolongada crisis de confianza ocasionada por el asesinato del Presidente Kennedy, la guerra de Vietnam y, últimamente, Watergate; afirmó que: "cuando tal apoyo disminuye, el descontento subyacente es el resultado inevitable y el potencial de alteraciones revolucionarias del sistema político y social, es aumentado". Juan Linz (1978:16) hace un punto muy parecido en su tratado sobre las causas de los colapsos de las democracias. "Obviamente, a ningún gobierno se le concede legitimidad por los ciudadanos en este sentido, pero ningún gobierno puede sobrevivir sin la confianza de parte de un número sustancial de ciudadanos..."

Por lo tanto, hay un considerable volumen de literatura teórica sugiriendo que la estabilidad de los sistemas democráticos puede ser afectada en forma adversa por prolongadas crisis de efectividad. Sin embargo, como lo nota Linz (1978:38) en su monumental estudio sobre la caída de regímenes democráticos, "Desafortunadamente han habido relativamente pocas investigaciones sobre las conexiones entre crisis económicas y políticas..." y su volumen no incluye ninguna "sistematización de datos" (Linz 1978:55) sobre el tópico. La pequeñez de número de datos empíricos sobre la relación entre efectividad, legitimidad y estabilidad se debe a cuatro factores interrelacionados.

1. El grueso de las investigaciones sobre sistemas democráticos ha sido conducido en Europa del Norte⁴. Sin embargo, la mayoría de los casos de colapsos desde la Segunda Guerra Mundial han sido en

países en vías de desarrollo de Asia, Africa y América Latina. Por lo tanto, las investigaciones sobre los sistemas democráticos es más extensiva donde los casos de colapsos son menos comunes, mientras que los casos de colapsos son más frecuentes donde la investigación es menor.

2. La mayoría de los estudios detallados sobre colapsos que sí tenemos son sobre casos que pensamos han exhibido niveles muy bajos de legitimidad previo a las crisis efectividad. Lipset enfoca sobre la República de Weimar, Austria y España durante los treinta (1930), pero acentúa que en cada uno de estos casos, los sistemas padecían serios problemas de legitimidad. Dahl (1971:129-32) también otorga un énfasis considerable sobre la importancia de creer en la legitimidad del sistema, como una condición básica para la estabilidad y examina el caso argentino. Argumenta que, "los argentinos nunca han desarrollado una creencia fuerte en la legitimidad de las instituciones de la poliarquía [o sea democracia]" (Dahl, 1971:135).

Pero aún en estas investigaciones no hay evidencia directa que establezca claramente la legitimidad del sistema, o su carencia, debido a los casos de colapsos investigados. Hay por supuesto, alguna evidencia indirecta que ha servido de base a mucho de lo que se ha teorizado y discutido anteriormente, pero esa evidencia es ambigua. La evidencia citada por Dahl para apoyar el argumento de que la Democracia Argentina no era legítima y que debía esperarse su fracaso, fue una encuesta realizada en 1966, que en efecto demostró que el 19% de los residentes de Buenos Aires habrían aprobado prohibir la participación peronista en las elecciones. No queda claro, cómo con estos datos, Dahl (1971:140) deriva la conclusión, de que una norma básica de la Política Argentina es: "Yo creo en las elecciones mientras pueda estar seguro de que mis opositores no ganarán." En efecto, una interpretación radicalmente diferente podía ser otorgada a estos datos. Una riqueza en número de datos

de encuestas de los Estados Unidos, demuestra consistentemente una amplia y frecuente oposición mayoritaria a permitir que grupos que no cuentan con simpatías participen en la política, y estudios de encuestas de otras democracias estables han descubierto patrones similares de actitudes (ver Sullivan *et al.*, 1982 y Shamir y Sullivan, 1982, Seligson y Caspi, 1983 y Caspi y Seligson, 1983). Así, un 19% de oposición a la participación peronista en Argentina es muy baja comparándola internacionalmente.

3. Nosotros no tenemos datos que puedan demostrar la dinámica de la unión hipotética entre la crisis de efectividad y una crisis de legitimidad, excepto aquellos datos que discutiremos luego, que consideramos basados en medidas no confiables y no válidas. Lo que se necesita claramente son datos longitudinales sobre la legitimidad del sistema, derivados de naciones que estén padeciendo colapsos de efectividad.
4. De ahí los limitados datos disponibles, muchos son seriamente defectuosos debido a problemas de confiabilidad y validez. Los únicos datos longitudinales hasta ahora disponibles han sido aquellos proveídos por la confianza en el gobierno (medida que ha sido usada continuamente desde inicios de 1960 en los estudios de elecciones nacionales de Estados Unidos elaborados por el Centro de Investigación Política de la Universidad de Michigan que incluye algunas encuestas europeas). Aquellos que han utilizado esta medida han afirmado la información de confianza "es generalmente vista como indicador de apoyo difuso para el régimen político... la confianza es un concepto que trata con una evaluación de si las autoridades políticas y las instituciones están funcionando en concordancia con las expectativas normativas que tiene el público" (Miller y Listhang, 1984). Si esto fuera cierto, entonces la medida de confianza en los gobiernos parecería abarcar lo que Lipset tenía en mente cuando definió la legitimidad. Desafortunadamente, la medida ha resultado ser

tanto no confiable como inválida. Una examen de las respuestas a las muestras nacionales de Estados Unidos en 1972, 1974 y 1976 sacó a relucir niveles de confiabilidad lamentablemente bajos. Estudios transnacionales sobre la validez de la medida, revelaron que no estaban asociados significativamente con el comportamiento político contrario al sistema, como sería la agresiva participación política (Muller, Jukam y Seligson, 1982; Seligson, 1983 b). Para decirlo brevemente, como medida para estudiar la estabilidad del sistema, la confianza en los gobiernos, parece tener poco valor.

Sin lugar a dudas los obstáculos mencionados desaniman la investigación sobre la interrelación entre la crisis de efectividad y colapso de legitimidad. A esto se le suman las bien conocidas limitaciones de los métodos de investigación de opinión pública (especialmente el error de muestreo, sesgo en las no respuestas y la falta de homología en los indicadores). La investigación de opinión pública transnacional tiene problemas particulares (especialmente el de traducción de preguntas), sin mencionar la dificultad posterior de establecer la relación de micro a macro, entre actividades individuales y estabilidad del sistema. Debido a todas las anteriores razones, tuvimos una considerable aprensión y una gran dosis de humildad para lanzarnos en éste proyecto. No obstante, no pudimos resistir la tentación al presentárnos una serie de hallazgos afortunados que creemos nos permiten superar problemas que hasta ahora obstaculizan los estudios empíricos en el área. Específicamente, hemos podido recolectar datos longitudinales, confiables y válidos en una nación en vías de desarrollo que presenta una crisis económica sin precedentes, donde la legitimidad del sistema político había sido firmemente establecido en la mente del público con anterioridad a la crisis. El caso es Costa Rica. El período analizado es de 1978 a 1983.

Construyendo la legitimidad de Costa Rica

De acuerdo con Lipset (1959:83), se deben resolver tres aspectos básicos para establecer la legitimidad de un régimen democrático. Estos son:

1. El conflicto entre la Iglesia y el Estado.
2. La lucha por la inclusión de los estratos bajos en el sistema político y económico.
3. La disputa por la distribución del ingreso.

Se han dado muchas explicaciones a la estabilidad de la democracia en Costa Rica², pero la resolución a tiempo y exitosa de estos tres puntos pueden muy bien ser el corazón del asunto.

Relaciones Iglesia-Estado.

La Iglesia en Costa Rica ha sido históricamente más débil y más socialmente progresista que en la mayoría de los otros países de América Latina. La explicación puede encontrarse en factores económicos que indirectamente causaron que la Iglesia se fuera a la periferia. La ausencia de una población indígena considerable y de cantidades significativas de oro y plata, forzaron a la mayoría de los colonos a ganarse la vida con una agricultura de subsistencia. El resultado fue que los asentamientos de población dispersa eran la regla, puesto que los pobladores coloniales vivían en sus parcelas y no en pueblos y ciudades. En un esfuerzo por imponer su autoridad, en cierto momento del período colonial, la iglesia aparentemente amenazó con excomulgar a aquellos que no se mudaran a lugares más centrales, donde pudieran asistir a la iglesia más a menudo (Seligson, 1980:7). Pero el esfuerzo no obtuvo éxito. El poder de la iglesia fue seriamente debilitado hacia finales del período colonial cuando muchas de sus propiedades fueron rematadas en 1804-05. La expansión del cultivo del café, realizada unos años más tarde, llegó a ser un golpe duro para el poder de la Iglesia. En 1830 el recién independizado gobierno promulgó algunas medidas para estimular la producción cafetalera, incluyendo

una que eximía del diezmo a las ganancias del café. Debido a que el café se convertiría en el principal generador de divisas para Costa Rica a través del Siglo XIX, la exención significó una pérdida mayor para los ingresos de la Iglesia.

En su estado de profunda debilidad, la Iglesia tuvo poca influencia en la política. Cuando sí hizo pronunciamientos sobre la materia, tomó una posición socialmente progresista, apoyando movimientos laborales y otras reformas sociales (Backer, 1974). Por ejemplo, la Iglesia Católica de Costa Rica se declaró a favor del "salario justo" tan temprano como en 1893 (ver Fallas Monge, 1983: 347-48). En el Siglo XX figuras políticas básicas como Jorge Volio, líder del Partido Reformista (Volio, 1973) y el Presidente Calderón Guardia, quien fue responsable de la introducción de una amplia gama de reformas sociales en los cuarentas, ambos fueron influenciados por la doctrina religiosa reformista que se había propagado en Europa (Creedman, 1971). En la Guerra Civil de 1948, los líderes de la Iglesia jugaron un rol crucial para lograr un acuerdo negociado (Aguilar Bulgarelli, 1969; Bell, 1971). En suma el rol de la Iglesia vis-à-vis el gobierno fue circunscrito muy temprano en Costa Rica, así es que no quedaban dudas de la supremacía del Estado en los primeros años del período independiente.

Expansión de la participación

A pesar de que los admiradores de Costa Rica han creído que ésta ha sido una democracia estable y participativa desde la independencia, ese no es el caso. De hecho, el Siglo XIX estuvo invadido por intervenciones militares en la política. Booth (1984:159-60) calcula que de 1824 a 1899 más de un tercio de los presidentes costarricenses renunciaron antes de terminar sus períodos y casi un quinto fueron víctimas de golpes de Estado. Los militares gobernaron a Costa Rica casi la mitad de los primeros 75 años de independencia.

A pesar de este pobre récord de control sobre el militarismo durante el siglo XIX, las instituciones democráticas, especialmente participativas, fueron creciendo despacio y fortaleciéndose. La pobreza colonial de Costa Rica significó un rol insignificante para ésta en el

Imperio Colonial Español, el resultado fue un mayor margen de auto gobierno permitido ahí, en comparación a las colonias mayores y más ricas. El autogobierno, aunque dominado por la élite fue por tanto establecido durante el período colonial. En el período temprano independentista, se establecieron normas constitucionales para la participación popular indirecta y cuando los militares no estaban en el poder, generalmente fueron seguidas. En 1844 se estableció constitucionalmente la elección directa del presidente y otros funcionarios mayores, sin embargo hubo restricciones al sufragio en cuanto a propiedades y otros que restringieron el tamaño del electorado (Seligson, 1987)

Gran parte de la historia política del siglo XX en Costa Rica tiene que ver con la expansión del electorado. En 1918 el gobierno formalizó el sistema de registro de los votantes por el cual cada elector recibe una "cédula" o tarjeta de registro, la habilidad de Costa Rica de mantener elecciones honestas ha dependido en gran medida de este sistema de registro y su refinamiento continuo. El voto secreto se introdujo por primera vez en 1925, y se hizo cargo de la supervisión de las elecciones una comisión electoral especial. A lo largo del tiempo esa comisión, que hoy se conoce como el Tribunal Supremo de Elecciones, ha aumentado en poder y respeto. Seis meses antes de las elecciones en Costa Rica se traspasa el poder sobre la policía al control del Tribunal para evitar que el régimen en gobierno la pueda utilizar para intimidar a los votantes.

La última etapa en expansión de la participación sucede como resultado de la Guerra Civil de 1948, que se peleó en gran medida para impedir los esfuerzos del gobierno de afectar el proceso electoral. La nueva Constitución de 1949 eliminó las calificaciones por alfabetización, propiedad y sexo que limitaban el voto. El ejército se abolió como institución permanente, con lo cual se eliminaron las fuerzas armadas de la política y se abrió aún más el paso a la participación civil. Estos elementos combinados producen un crecimiento mantenido de participación popular en las elecciones (véase gráfico 1). De sólo un bajo porcentaje de la población que votaba en los primeros años de la independencia, en las últimas elecciones casi la totalidad de la población con edad de votar (56%) se había registrado, y más de tres cuartos de la misma emitieron su voto.

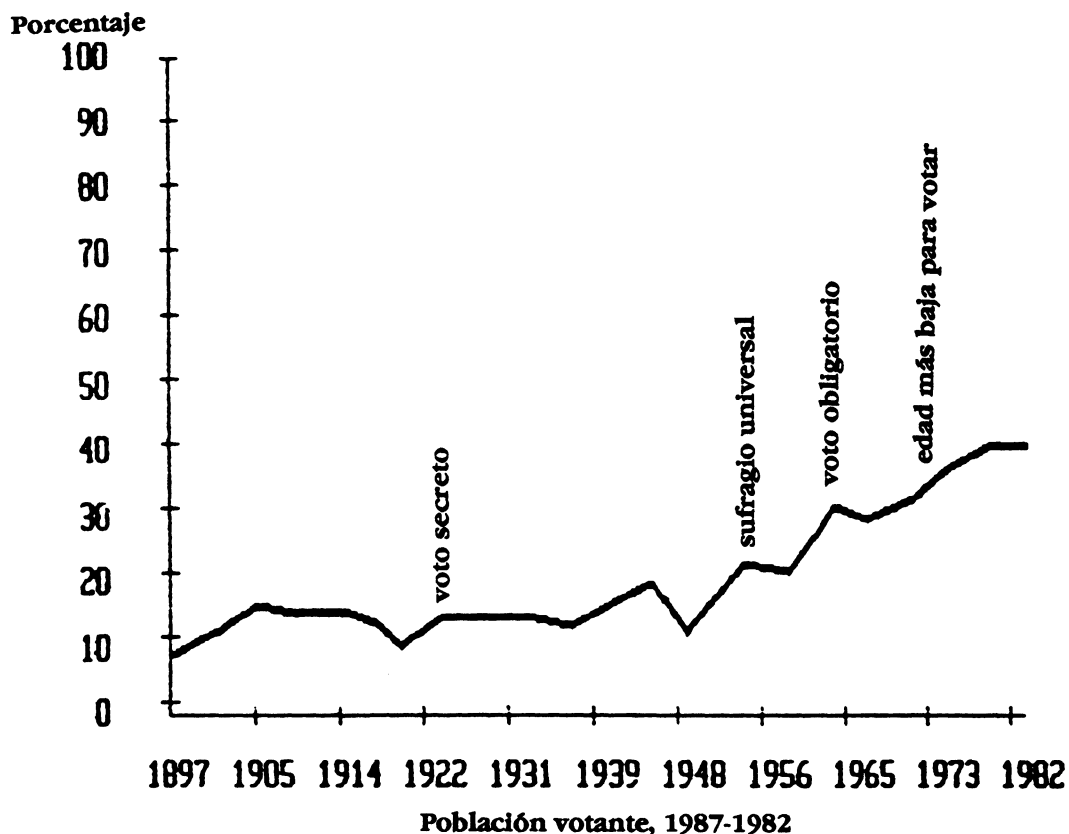


Gráfico 1: Expansión de la participación electoral, 1897-1982.

Fuente: Seligson

Distribución del Ingreso

El asunto de la distribución del ingreso es dinámico y no puede resolverse tan definitivamente como los temas de la iglesia y la participación. Sin duda es por esta razón que Lipset (1959:83) se refiere a este tema como "la lucha continua sobre la distribución del ingreso nacional". En un momento histórico determinado el progreso del tema de la distribución está determinado en primera instancia por la solución del problema de la producción. Si la producción de bienes y servicios no se aumenta la redistribución del ingreso debe resultar en pérdidas netas para algún sector de la población. Por contraste, en el contexto de una economía en crecimiento, todos los sectores pueden beneficiarse si los problemas de equidad se enfocan por el tema de la redistribución.

Hasta la crisis económica de los 80 Costa Rica había tenido un éxito comparativo en su progreso en resolver tanto los temas de la producción como de la distribución. Superada una disminución del proceso económico durante la depresión de los años 30, Costa Rica presenció una rápida vuelta al crecimiento tanto, que dejó atrás a sus vecinos centroamericanos, como se ve en el gráfico 2 (Seligson, 1987c). Entre 1920 y 1979 el producto interno bruto per cápita en dólares aumentó en 147% (tomado de Bulmer-Tomas 1983:276). En los sesenta y hasta 1978, el crecimiento promedió sobre el 6% anual, superando todos los otros países de América Latina, excepto Ecuador, rico en petróleo y Brasil que debido a su rápida industrialización creció sobre el 9% en el período 1970-78 (Banco Mundial, 1980:112).

Los beneficios del crecimiento los aprovechó la gran mayoría de la población. En un

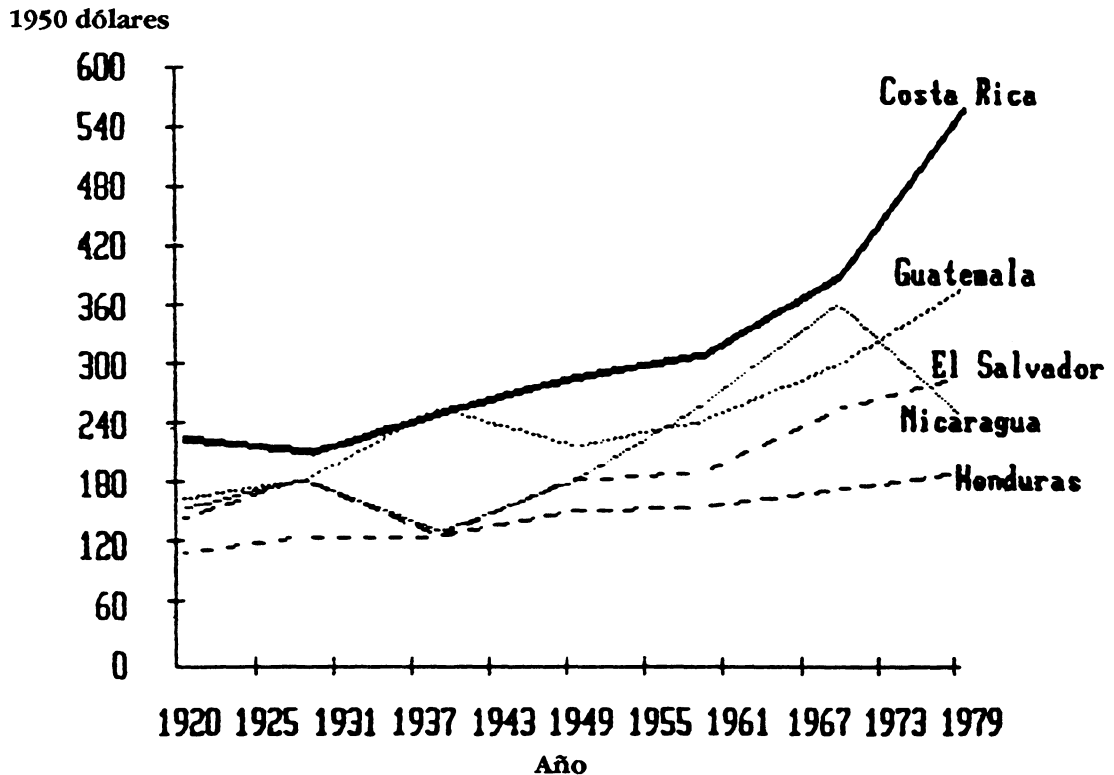


Gráfico 2: Crecimiento del PIB per cápita en Centroamérica, 1920-1979.
Fuente: Bulmer-Thomas, 1983:276.

estudio reciente del progreso social se muestra lo impresionante de los logros en este campo (Mesa-Lago, 1985). En la educación Costa Rica desde hace tiempo ocupa la vanguardia, ya que hizo la educación obligatoria 90 años antes de que la adoptara el estado de Mississippi. En 1980 el analfabetismo había caído al 10% y la matrícula en la educación superior para la población en el grupo de edad de 20 a 24 años era más alta que en el Reino Unido, Finlandia, Austria, y Suiza (Banco Mundial, 1982). Los logros en salud han sido igualmente impresionantes, con la mortalidad infantil que bajó en un 47% entre 1960 y 1980 y la expectativa de vida aumentó en 12 años. La protección del Seguro Social se extendió de un 25% de la población protegida en 1960, a un 68% en 1980 (Rosenberg, 1980).

Estos indicadores sociales son una señal de que los beneficios del crecimiento han sido de naturaleza redistributiva, ya que el aumento en la alfabetización, las expectativas de vida y la protección

de la seguridad social han sido más importantes para los menos afortunados, que para quienes están mejor. Pero la redistribución no se limitó a los servicios sociales, ya que el ingreso ha sido sustancialmente redistribuido en Costa Rica.

Apoyo difuso en las vísperas de la crisis: Una perspectiva comparativa

En la introducción de este artículo argumentamos que el estudio de la relación entre el colapso de efectividad y un colapso de legitimidad ha sido problemático por la falta de datos sobre casos en que el sistema era visto sin ambigüedad como legítimo, previo al colapso de efectividad. También argumentamos que investigaciones previas sobre legitimidad han sido problemáticas por la utilización de indicadores seriamente defectuosos. En esta sección tratamos de demostrar que el presente estudio ha superado ambos problemas.

Cuadro 1
Apoyo difuso en Costa Rica, México, Israel y E.U.:
1978-1979

| Item | Porcentaje de Apoyo ^a | | | |
|------------------|----------------------------------|-------------------|--------|----------|
| | Costa Rica | México | Israel | New York |
| Tribunales | 69.9 | 39.9 ^b | — | 65.3 |
| Instituciones | 88.2 | 56.4 ^b | — | 82.5 |
| Derechos básicos | 70.2 | 41.3 | 67.2 | 68.1 |
| Orgullo | 91.5 | 53.6 | 70.0 | 88.3 |
| Mejor sistema | 84.0 | 46.2 | — | 85.0 |
| Apoyo | 84.5 | 64.0 | — | 89.8 |
| Representados | 66.8 | 54.6 | — | 53.8 |
| (N=) | (201) | (430) | (490) | (778) |

- a Includidos aquellos cuyas posiciones selectas en la escala sobre un fin del apoyo de el continuo. En Costa Rica y Nueva York el nivel de las escalas va de 1 (bajo apoyo) a 7 (alto apoyo) y la escala de posiciones 5, 6, 7, abarca el fin del apoyo del continuo. En México los niveles de la escala van de 1 a 10, con las posiciones de la escala del 6 al 10 abarcando el fin del apoyo. En Israel, los niveles de la escala van de 1 a 9, con las posiciones del 6 al 9 que se cuentan como apoyo.
- b Solamente el componente de la clase trabajadora de la muestra estaba incluido en este ítem.

El punto de medición, ha sido atenuado a través del empleo de una nueva escala de apoyo difuso, que hemos llamado en otro lugar, "Apoyo/Alienación Política (P.S.A.)". La medida enfoca las instituciones básicas del sistema político, incluyendo las cortes de justicia y el poder legislativo, más que actuaciones de titulares individuales, un problema superficial que medidas anteriores presentaban. Siete puntos son incluidos en la serie, cada uno medido en una escala que permite al encuestado indicar la intensidad de su apoyo para el sistema político y algunas instituciones básicas. A los encuestados se les pregunta, por ejemplo: "¿Hasta qué punto cree usted que las cortes en Costa Rica garantizan un juicio justo?". El set completo de puntos aparece en las notas al cuadro 1. Nosotros hemos estado experimentado con esta medida por más de diez años y hemos podido usarla en varios estudios transnacionales (incluyendo Alemania Occidental, México, los Estados Unidos, Israel y, por supuesto, Costa Rica). Hemos publicado algunos artículos que exploran la confiabilidad

y validez de la medida (PSA) como contrastante con la medida de Confianza en los Gobiernos (Trust in Government) (Muller y Jukam, 1977; Muller, Jukam y Seligson, 1983; Seligson 1983b). Lo que hemos encontrado es que la medida es confiable transculturalmente (con coeficientes alpha consistentemente sobre 80 y algunas veces tan altos como 90). También hemos establecido la validez dimensional que construye la medida. Suficientemente para decir que estamos convencidos que la medida PSA provee una veraz y válida indicación de las creencias del encuestado en la legitimidad del sistema político en el cual él o ella vive, por tanto un buen indicador del grado de apoyo difuso en una población dada.

Habiendo establecido la veracidad y credibilidad de la medida de PSA, ahora es necesario demostrar que previo a la crisis económica en Costa Rica, sus ciudadanos le concedieron un alto nivel de apoyo difuso. Esto por supuesto atrae inmediatamente la pregunta: ¿qué es alto?. Reconocemos los peligros de establecer criterios a priori para puntajes de alto, mediano y bajo de cualquier medida dada. Preferimos en cambio, comparar los resultados de Costa Rica con aquellos de otras naciones para poder lograr un sentimiento intuitivo para el significado de "alto apoyo difuso".

En el cuadro 1, presentamos datos comparativos de varias muestras de encuestas, todos los cuales fueron elaborados en el período de 1978-79. Los datos son de Israel, los Estados Unidos, México y Costa Rica. Todas son muestras urbanas, de probabilidad pero su representatividad no es la misma en cada caso. A pesar de sus diferencias, las muestras suministran una amplia base de comparación que nos permite hacer algunas evaluaciones del nivel de apoyo difuso reflejado en estos sets de datos. Para facilitar las comparaciones, el cuadro 1 compara para cada ítem, la proporción de cada muestra que apoya el sistema. Los resultados parecen claros: el apoyo difuso en Costa Rica en 1978 era muy alto. En cada ítem, una mayor proporción de costarricenses expresaron apoyo a su sistema que los encuestados en México e Israel, y, con la excepción de que no está directamente relacionado con nuestro propósito, verdaderamente las respuestas tienen mucho sentido intuitivo. Los

mexicanos expresaron el más bajo apoyo a su sistema, lo cual no resulta una sorpresa ante un "régimen autoritario inclusivo" (Stepan, 1978) que permite sólo participación limitada en la política democrática. Después de todo, el resultado de las elecciones en México nunca se duda (el P.R.I. siempre gana) y las abstenciones, acto político de protesta en un país donde el voto es compulsivo y el abstencionismo es considerado por el Partido del Gobierno como un acto de deslealtad, llega hasta un 50% (ver Coleman, 1976; Handelman, 1979, Seligson, 1983 b:13-17). Los Israelitas expresaron un apoyo considerablemente más alto que el de los mexicanos (en los dos temas comparables), puesto que la muestra excluye a los árabes israelitas se elimina el mayor componente de la población que podría expresar bajos niveles de apoyo difuso. Al mismo tiempo, los israelitas son sumamente críticos de sus innumerables compromisos forjados en su multiétnica sociedad, que tal vez explica el por qué el tema de "orgullo en el sistema" no obtiene un apoyo más alto. Los datos de la ciudad de Nueva York muestran un nivel muy alto de apoyo al sistema, si se le compara con México. Los newyorkinos sienten que sus derechos básicos están igual de protegidos que los israelitas (ítem 3), pero una proporción considerablemente mayor, expresa orgullo en el sistema. En comparación los costarricenses muestran niveles de apoyo que son bastante paralelos a los encontrados en Nueva York, en muchos de los temas la diferencia de los dos sets de respuestas es sólo de unos cuantos puntos porcentuales. La única diferencia fundamental es que una proporción mayor de costarricenses sienten que están bien representados "por su Poder Legislativo".

Por cualquier comparación los costarricenses en 1978 manifestaron altos niveles de apoyo difuso. Era un sistema en donde el 90% de los encuestados manifestaron orgullo en su sistema de gobierno. Esto es una buena base para cualquier sistema a punto de enfrentar una crisis de efectividad de la magnitud que experimentó Costa Rica.

La crisis de efectividad 1978-82

A pesar de que la mayoría de los analistas de la crisis económica de los 80 en Costa Rica creen que se remonta algunos años atrás,

también hay consenso en que la Administración del Presidente Rodrigo Carazo Odio (1978-82) aceleró significativamente su paso, y profundizó su impacto de largo plazo. Carazo llegó al poder después de dos administraciones consecutivas del Partido Liberación Nacional (PLN); era la primera vez que un partido se había sucedido en el poder desde la guerra civil de 1948. Los costarricenses parecen haber preferido coincidentemente ver al PLN alternarse en el poder con una coalición de grupos de oposición, para reducir el riesgo de un gobierno hegemonizado el partido político altamente institucionalizado. En los últimos años del gobierno liberacionista, muchos votantes estaban preocupados por las acusaciones de corrupción, y sentían que se necesitaba una "escoba nueva" para limpiar la casa de gobierno. Se expresaron preocupaciones especialmente por el fracaso de Liberación Nacional de librar al país de Robert Vesco, financista de Estados Unidos fugitivo de la justicia, quien había recibido un trato especial por figuras de Liberación Nacional.

Carazo prometió a los costarricenses que limpiaría al país de la corrupción del PLN, deshacerse de Vesco, y disminuir el crecimiento del gobierno, mientras estimularía al sector productivo de la economía. Carazo ganó la presidencia con poco más del 48% de los votos, una margen mucho mayor de victoria que el que había obtenido el PLN en las elecciones de 1974, cuando ganó por poco más del 42% de los votos.

A pesar de amplio respaldo popular y un fuerte sentido de optimismo nacional, Carazo se encontró rápidamente en dificultades resultantes de errores de administración y un contexto económico que se deterioraba rápidamente. El estilo de administración de Carazo, y sus desavenencias con sus colaboradores, provocaron el abandono de algunos de sus asesores más competentes, dejándolo a temprana hora de su administración. En vez de solicitar ayuda, Carazo se replegó hacia el aislamiento progresivo frente a sus críticos. Su política de disminuir los impuestos a ciertas importaciones, especialmente televisores a colores y automóviles, dieron como resultado la inundación de bienes suntuosos a la economía, y causó un aumento acelerado de la fuga de divisas. El problema se desarrolló en forma especialmente

rápida porque el aumento mundial de los precios del café de 1975-1977, aumentó el ingreso disponible de ingresos para el gasto. Carazo trató de enfrentar la situación controlando el gasto fiscal, pero los años de crecimiento estable en el sector público, especialmente en las instituciones semi-autónomas que estaban inmunes parcialmente al control presupuestario del Gobierno, hicieron esta tarea extremadamente difícil. La devaluación de la moneda, que habría aumentado el valor de las importaciones, estaba claramente a la orden del día, pero Carazo consideraba este paso como una afrenta personal, y se rehusó a dar su autorización para la devaluación recurriendo, en su lugar, a empréstitos de corto plazo con intereses aumentando la espiral, para mantener la liquidez internacional. Se aumentó dramáticamente el servicio de la deuda, que obligó a mayor endeudamiento externo, y una presión cada vez mayor hacia la inflación. Los inversionistas nacionales, y los empresarios, al ver lo que iba a venir, rápidamente convirtieron sus ahorros en dólares; acelerando con ello mucho más la fuga de divisas.

Pero hay otros factores que también ayudan a explicar la severidad de la crisis en ciernes: después del aumento de precios del café de los últimos años de la administración anterior, se vinieron abajo precipitadamente reduciendo el ingreso fiscal, y el ingreso de divisas por la exportación de este producto. La exportación bananera, que constituye el segundo bastión de la economía de exportación del país, también sufrió una disminución por efecto de problemas de enfermedades del banano y conflictos laborales. La segunda ronda de incrementos del precio del petróleo de los países de la OPEP golpeó a Costa Rica en el momento preciso en que disminuían sus ingresos de exportación, por lo cual se dió un casi inevitable déficit de balanza de pagos, a menos que se restringieran las importaciones. Sin embargo, la falta de voluntad para usar la devaluación hizo extremadamente difícil dar este paso. En adición a estas dificultades el impacto de los tipos de interés que aumentaban rápidamente en virtud del aumento de las importaciones y el aumento al servicio de la deuda externa, produjeron una combinación letal para la minúscula economía costarricense, muy por encima de sus medios de control. Pero el fra-

caso de la Administración Carazo para aplicar un sistema de "control de daños" exacerbó el efecto de estos factores. En diciembre de 1980 después de que las reservas monetarias quedaron completamente exhaustas y se había alcanzado el límite del endeudamiento externo fue cuando se modificó la política del tipo de cambio y se suspendió la paridad del colón con el dólar. Infortunadamente en julio de 1981 la Corte Suprema de Justicia determinó que el sistema de fluctuaciones era inconstitucional, haciendo jirones la política del tipo de cambio. Al final de 1981 la situación del tipo de cambio llegó a ser caótica, cayendo el colón del 8.6 a más de 60 por dólar.

La magnitud de la crisis económica no tenía precedentes. La deuda externa aumentó de \$840 millones en 1978 a \$3 mil millones en 1982, el equivalente de \$1300 per capita, o sea aproximadamente una suma igual al producto nacional bruto. Las reservas monetarias cayeron de \$358 millones en 1978 a \$153 millones en 1982. La inflación que históricamente había sido de un sólo dígito, aumentó a su más alto nivel en 30 años en 1981-82 y el aumento de los índices de precios al por mayor aumentó a 108% en 1982 (Céspedes et al., 1985: 103-4). El PNB per cápita que en 1976-77 había aumentado a 6.1% cayó a un -2% en 1979-80, un -4.8% 1980-81 y a un -11.5% (sin precedentes) en 1981-82 (Céspedes et al., 1984:56). Los economistas estiman que Costa Rica perdió una década completa de crecimiento económico, y que tomará hasta los principios de los 90 para que el país retorne a sus niveles de 1979 (González Vega, 1984:43).

El impacto de la crisis sobre la población fue dramático. El desempleo y el subempleo aumentó de 11.2% en 1977 al 23.8% en 1982, el número de des y subempleo aumentó de 71 mil en 1978 a 166 mil en 1982, esto en un país de menos de 2.5 millones de habitantes (Céspedes et al 1984: 74-79). La proporción de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza aumentó de 17.3% en 1979 a 29.4% en 1982 (Altimir 1984:264). Desnutrición infantil severa que ya casi era desconocida en Costa Rica, volvió a ser un problema. La posposición de los matrimonios y la disminución de la construcción de vivienda a menos de la mitad produjeron una sensación en aumento del deterioro de la fábrica social (Seligson 1984:470).

En febrero de 1982 se celebraron elecciones y la coalición Unidad de Carazo fue rotundamente derrotada. El PLN fue electo gobierno en su más arrolladora victoria desde que llegó al poder en 1953, bajo el liderazgo una vez más de Luis Alberto Monge quien había sido derrotado por Carazo en 1978, Costa Rica estaba en manos de un político maduro. Conocido como un "caballo de carga" del partido, Monge había servido como Ministro de la Presidencia, embajador, presidente de la Asamblea Legislativa y Secretario General de la Organización Interamericana de Trabajadores. En apoyo de Monge había un impresionante concierto de Ministros ampliamente respetados, y una mayoría del PLN en la Asamblea Legislativa (por primera vez desde 1970).

Monge buscó restablecer la confianza en la economía costarricense, tanto al interior como en el campo internacional, pero para hacerlo, tenía que imponer medidas de austeridad económica sin precedentes. Comenzó su administración con el "Plan de los 100 Días", que traía reminiscencias de los primeros meses del Gobierno de Roosevelt. El retomar el control del tipo de cambio era crucial al plan, así como el recorte presupuestario de las instituciones gubernamentales y semi-autónomas, la eliminación de una serie de subsidios a los bienes de consumo básicos, y aumentar los impuestos. Sólo así se tomaría en serio el equipo negociador que envió a negociar con los bancos privados acreedores. Paralelamente las mismas medidas habían sido requisito del Fondo Monetario Internacional para reabrir las negociaciones pendientes.

Los Estados Unidos son un factor externo de la mayor importancia para explicar la habilidad de Monge para estabilizar su economía. Al tomar posesión el Gobierno de Monge, aumentaba la preocupación de los Estados Unidos por el carácter socialista del Gobierno Sandinista de Nicaragua, vecino norteño de Costa Rica. La Guerra Civil en El Salvador aumentaba esas preocupaciones. La Administración de Reagan buscó fortalecer la mano de sus amigos en Centro América, y aprobó programas de ayuda externa masiva para El Salvador, Honduras y Costa Rica. La Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos por sí sola incrementó su ayuda de \$2.7 millones en 1981, a \$165 millones en

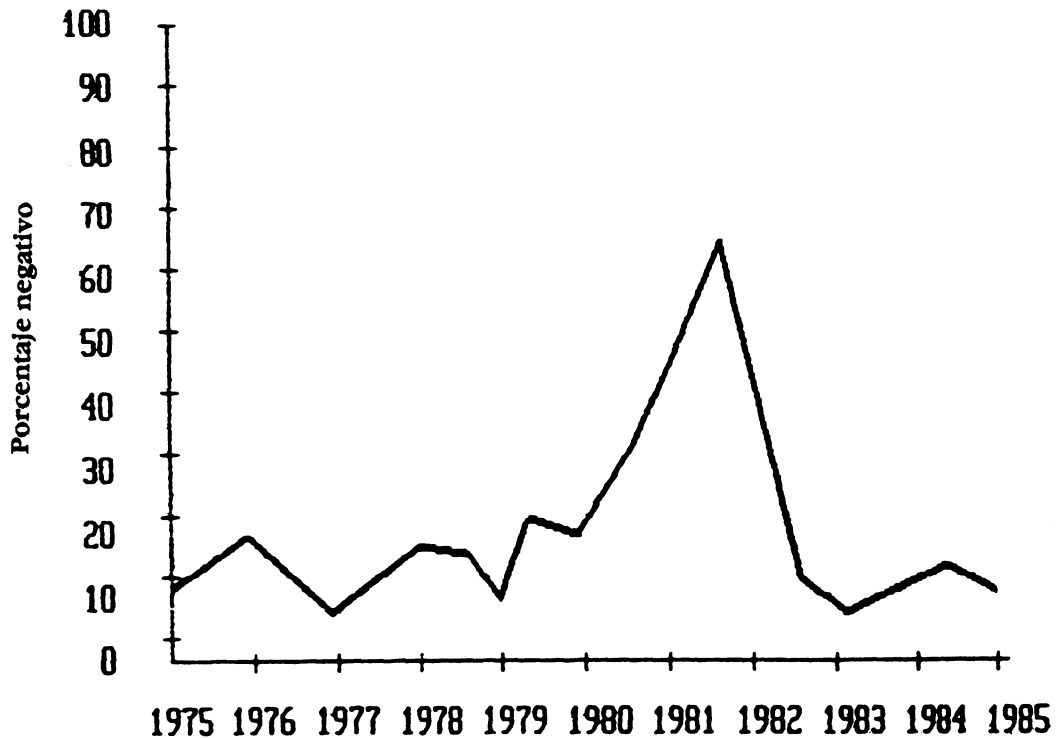
1983 (Céspedes et. al 1985:124). A lo largo de la Administración Monge, la ayuda externa que recibió Costa Rica alcanzó volúmenes sin precedentes.

El programa de Monge se aparejó con inyecciones de ayuda externa masiva y le permitió recuperar el control sobre su economía. Se paró la acelerada declinación del valor del colón, y se mejoró el tipo de cambio. La inflación bajó a un 11% anual y el desempleo disminuyó a 19.9%. Pero los esfuerzos de Monge no podían revertir la enormidad de la crisis, ni reducir el dolor que los costarricenses tendrían que sufrir, mientras el país comenzaba a pagar por sus errores económicos del pasado. Se incrementaron los impuestos en forma dramática, con un aumento del impuesto sobre la renta, de consumo y de ventas. Los salarios industriales se redujeron a niveles comparables con los de Haití, el país más pobre de América Latina, y de acuerdo con un informe, el 71% de las familias costarricenses tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza para enfrentar los costos de la canasta básica alimentaria.

El triunfo de Monge al estabilizar la economía, a pesar del sacrificio que le impuso a la población, se reflejó en un dramático aumento de respaldo popular. Todo un 68% de los entrevistados al culminar el primer año de gobierno de Monge, contestaron que estaba haciendo un gobierno "bueno" o "muy bueno". Menos del 1% dijeron que su actuación había sido "muy mala".

El impacto de la Crisis de Efectividad en el Apoyo Específico y Difuso

Cuando Carazo termina su período en 1982 el apoyo específico, habría caído en forma dramática. Una serie de estadísticas sobre opinión pública de todo el año que recoge muestras que cubren la misma población encuestada para este estudio, muestran cuan serio fue el deterioro del apoyo específico (ver gráfico 3). En agosto de 1978, unos cuantos meses después de haber tomado posesión, un 10% de los entrevistados pensaban que estaba haciendo un trabajo "pobre o "muy pobre". Esta fue una proporción un poco menor que la evaluación negativa de su predecesor (18% negativa) tanto al final de su período como en los anteriores



Apoyo específico, 1974-1985

Gráfico 3: Apoyo específico para la efectividad en Administración, 1975-1985.

cuatro años. En noviembre de 1978, después de ocho meses de gobierno, la evaluación negativa de Carazo había caído cercana a una baja de cinco años. Pero en los siguientes meses, las evaluaciones se tornaron decididamente negativas. En junio de 1980 la proporción de evaluación negativa había subido a un 32%, más alto que los seis meses anteriores. Al final de 1980, casi la mitad del público (44%) le dio a Carazo una evaluación negativa y en julio de 1981 casi dos tercios del pueblo (60%) entrevistado, tenían una opinión negativa de su presidencia. Comparado con su predecesor, Carazo fue evaluado negativamente por más de tres veces de los entrevistados.

Las opiniones sobre las actuaciones de la Administración Carazo fueron producto del deterioro económico sufrido por la población. En 1977 en el Gobierno del PLN conducido por el Presidente Daniel Oduber el porcentaje de satisfacción en los encuestados fue de un 60%. Sin embargo al finalizar 1981, la satisfacción

con las condiciones económicas había bajado a un mínimo en 11 años con menos del 5% de satisfechos entre los encuestados, y el optimismo en relación a las condiciones futuras también bajo de picada dramáticamente, alcanzando el nivel más bajo establecido para 1980.

Si alguna vez hubo una ilustración de un régimen afectado por el deterioro de la efectividad, la Administración Carazo es tal. Pero ¿acaso este deterioro de la efectividad inició la erosión del apoyo difuso? ¿O acaso se mantuvo el apoyo difuso con un alto grado de independencia del declive de la efectividad? La información de las encuestas de 1978, 1980, y 1983 ayudan a determinar cuál fue el impacto de la crisis de efectividad que realmente sufrió Costa Rica.

La materia teórica que repasamos en la primera sección de este ensayo, podría llevarnos a concluir que la efectividad en el gobierno ayuda a construir apoyo al sistema. Al contrario, ya que la teoría sugiere que las culturas políticas construyen niveles de apoyo político

Cuadro 2

El impacto de la evaluación de la efectividad sobre el sistema de apoyo, 1978-1983

| Sistema | 1978 | | | | | 1980 | | | | | 1983 | | | | |
|---------|----------------------|-------|-------|-------|-------|--------------------|-------|-------|-------|-------|--------------------|-------|-------|-------|-------|
| | Evaluación de efect. | | | | | Evaluac. de efect. | | | | | Evaluac. de efect. | | | | |
| apoyo | posit | neut | neg | (N=) | % | posit | neut | neg | (N=) | % | posit | neut | neg | (N=) | % |
| alto | 95.0 | 69.1 | 53.8 | (102) | 79.7 | 77.9 | 74.4 | 58.3 | (153) | 70.2 | 97.7 | 86.4 | 63.6 | (407) | 93.3 |
| interm | 3.3 | 29.1 | 38.5 | (23) | 18.0 | 19.1 | 24.4 | 34.7 | (57) | 26.1 | 2.3 | 12.6 | 22.7 | (25) | 5.7 |
| bajo | 1.7 | 1.8 | 7.7 | (3) | 2.3 | 2.9 | 1.3 | 6.9 | (8) | 3.7 | 0.0 | 1.0 | 13.6 | (4) | 0.9 |
| % | 100.0 | 100.0 | 100.0 | | | 100.0 | 100.0 | 100.0 | | | 100.0 | 100.0 | 100.0 | | |
| N= | (60) | (55) | (13) | (128) | | (68) | (78) | (72) | (218) | | (311) | (103) | (22) | (436) | |
| % | 46.9 | 43.0 | 10.2 | | 100.0 | 31.2 | 35.8 | 33.0 | | 100.0 | 71.3 | 23.6 | 5.0 | | 100.0 |

| | | |
|------------------------|------------------------|------------------------|
| Gamma = .70 | Gamma = .30 | Gamma = .78 |
| Tau _b = .35 | Tau _b = .16 | Tau _b = .30 |
| Sig. = <.05 | Sig. = <.05 | Sig. = <.05 |

del sistema a través de una administración efectiva, y la solución de los problemas principales, tal apoyo debería erosionarse conforme se deteriora la efectividad. Sin embargo en estos términos, no podríamos esperar una relación lineal entre la efectividad y el apoyo al sistema. En las democracias estables deberían haber muchas instancias de individuos insatisfechos con el desempeño del gobierno, pero que sin embargo mantienen su apoyo al sistema político.

En Costa Rica, antes de la crisis económica, los niveles de apoyo al sistema eran muy altos, en cualquier parámetro de comparación (ver cuadro 1). En una escala aditiva de siete elementos de apoyo utilizados en este estudio, se muestra que en 1978, casi cuatro quintos de los entrevistados se registraron en el extremo superior del continuo (ver cuadro 2). Como medida de la efectividad percibida, se puede usar la evaluación de la efectividad del gobierno. En 1978 casi la mitad (46.9%) valoraron positivamente la efectividad del gobierno y sólo el 10% de los encuestados lo valoraron negativamente.

Tal como se esperaba, la efectividad percibida medida por evaluación del gobierno y el apoyo al sistema están significativamente asociados, y lo más importante, su relación está en la forma de la correlación esquinera. Menos del 2% de los casos se ubican en la

casilla inferior izquierda y la mayoría de los casos se ubica sobre o por encima de la diagonal. El coeficiente Gamma es el doble de Tau, clara indicación de la correlación esquinera diagonal. El Gamma muy fuerte (0.70) es en gran medida función de la alta concentración de casos de la casilla superior izquierda.

Según las evaluaciones de 1980 ya eran mucho más negativas, sin duda como respuesta a la crisis de efectividad que ha quedado descrita. Tal como se muestra en la cuadro 2, la evaluación positiva resbaló a menos de un tercio (31.2%) y la valoración negativa aumentó a un tercio (33.0%). La evaluación del gobierno sigue estando positiva y significativamente asociada con el apoyo al sistema, y el patrón de la relación es muy similar a la que encontramos en 1978. Esto es, que la correlación esquinera se pone en evidencia, y el coeficiente de Gamma sigue siendo el doble del Tau, aunque la magnitud de Gamma ha decaído en virtud de la disminución de casos proporcionales en la casilla superior izquierda.

Dado este patrón, no sorprende que el apoyo al sistema cayera entre 1978 y 1980 del 79.7% al 70.2% en la categoría alta, pero es de considerable importancia que la declinación resultara en una traslación casi por completo de apoyo alto, apoyo intermedio, en vez de pasar al más bajo nivel de apoyo. La categoría

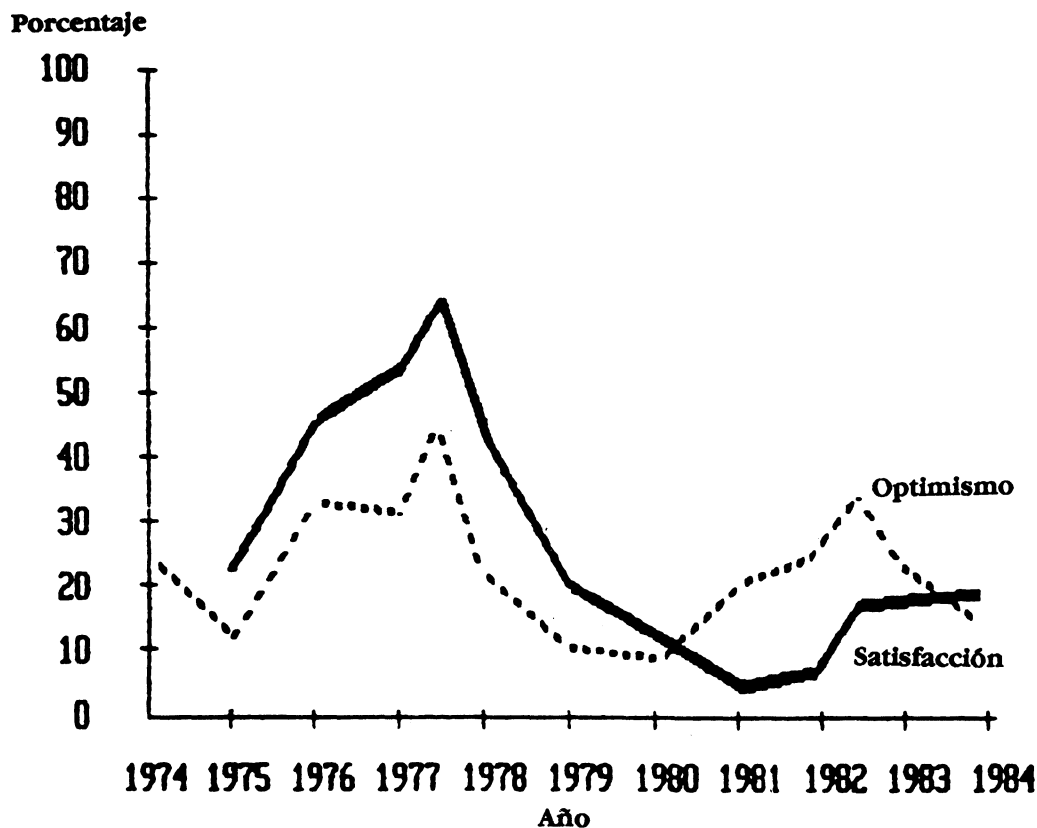


Gráfico 4: Optimismo y satisfacción con la economía, 1974-1984.

de bajo nivel de apoyo aumentó solamente del 2.5% al 3.7%, aunque la valoración negativa del gobierno relacionado se había más que triplicado entre 1978 y 1980 (de 10.2% a 33.0%).

La restauración de lo que se percibió como un gobierno efectivo en Costa Rica en 1982 se refleja dramáticamente en las encuestas de 1983. La evaluación positiva del gobierno aumentó de menos de un tercio en 1980 (31.2%) a más de dos tercios (71.2%) en 1983, y la valoración negativa cayó de un tercio a solo 5.0%. El patrón de la relación entre la valoración del gobierno relacionado y el apoyo al sistema, una vez más es igual, y el coeficiente Gamma es más del doble de Tau. En efecto, en 1983, el patrón de correlación esquinera es aún más exagerado que en años anteriores, sin un solo caso de evaluación de gobierno relacionada y apoyo negativo al sistema. El alto Gamma (0.78) es el reflejo de una alta concentración de casos en la casilla superior izquierda.

Tal vez la observación más importante en relación a la manera de 1983, es que la restauración de niveles de efectividad del gobierno, parecen haber restablecido niveles de apoyo al sistema. De hecho, la proporción de casos con un alto apoyo al sistema exceden los niveles encontrados en 1978, anteriores a la crisis económica.

Una perspectiva más amplia puede dársele a la información presentada, al colocarla dentro del contexto de la discusión macro-teórica con la que comenzó este ensayo. La hipótesis de Lipset es que los sistemas en los cuales la legitimidad del sistema político se establece antes de venir una crisis de efectividad, puede capear el temporal, mientras que aquellos que no hubieran establecido a priori su legitimidad, pueden quedar barridos por la tormenta. En los términos de la gráfica de 2x2, (ver figura 5) las democracias estables se ubican en las dos casillas superiores. Las crisis de efectividad, por lo menos en los casos de las que no

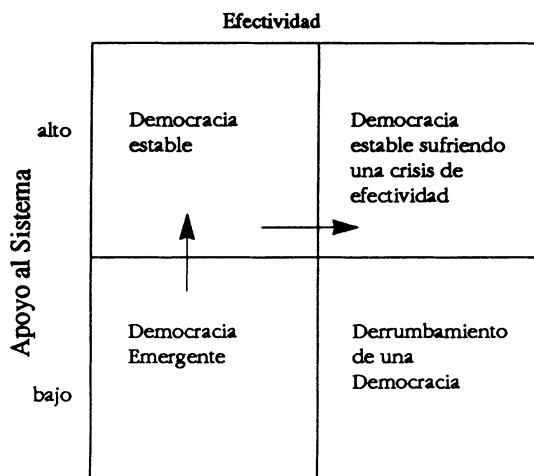


Gráfico 5: Apoyo al sistema, efectividad y estabilidad democrática.

son permanentes, no afectan la estabilidad de esos sistemas en forma seria. Por otra parte, los sistemas que no hayan establecido su legitimidad, pero cuya efectividad es alta, están en transición, moviéndose hacia una democracia estable (por ejemplo un movimiento de la casilla inferior izquierda). La casilla crítica para la estabilidad está en el ángulo inferior derecho, o sea en aquellos sistemas en que la legitimidad no ha sido establecida y la efectividad es baja. Tales sistemas son los que puede esperarse que se desarmen.

La información presentada en el cuadro 2 puede reagruparse en la gráfica de 2x2, para relacionarse directamente a la tesis presentada por Lipset (ver cuadro 3). En 1978, antes de la crisis, cuatro quintos de los costarricenses se ubican en la casilla superior izquierda o sea la casilla característica de las democracias estables. Menos del 1% de los encuestados expresaron una combinación de bajo apoyo al sistema

y evaluación baja de la efectividad del gobierno relacionado, lo cual podría esperarse de como la combinación de los sistemas al borde del desarme. Esta mezcla de cultura política en 1978 era por cierto una posición ideal, desde la perspectiva de la estabilidad del sistema, de la cual se entraría en la crisis de efectividad.

Ya en 1980 la magnitud de las democracias estables (casilla superior izquierda) había disminuido de cuatro quintas partes a dos tercios de los encuestados. Tal como lo predijo la teoría, sin embargo, la disminución en esta casilla, se debe casi por completo, a la migración de individuos hacia la casilla de las democracias estables que afrontan una crisis de efectividad (casilla superior derecha). La casilla del "desarme" sí aumentó, pero sólo de 0.8% a 2.3%, aún ínfima proporción de los encuestados. Ya en 1983, con la restauración de la efectividad, la casilla del "desarme" se encogió a menos del 1%, un poquito más baja del nivel inferior a la crisis en 1978. La proporción de individuos en la casilla de las democracias estables aumentó hasta casi 95% de los encuestados.

Discusión

Los datos de Costa Rica parecen confirmar la tesis de Lipset. Los sistemas políticos democráticos, pueden mantenerse estables al enfrentar crisis de efectividad, mientras que entren en esas crisis con su legitimidad firmemente establecida. Nos apresuramos a enfatizar, sin embargo, que no podemos determinar directamente cuál es el impacto de una crisis prolongada sobre la estabilidad del sistema democrático. En Costa Rica la administración del Presidente Monge restauró rápidamente el apoyo público para su gobierno, pero no

Cuadro 3

Distribución articulada del apoyo al sistema y la evaluación de efectividad, 1978-1983

| Sistema | 1978 | | | 1980 | | | 1983 | | |
|---------|----------------------|-------|-------|--------------------|-------|-------|--------------------|-------|-------|
| | evaluación de efect. | | | evaluac. de efect. | | | evaluac. de efect. | | |
| apoyo | no neg | neg | (N=) | no neg | neg | (N=) | no neg | neg | (N=) |
| no bajo | (113) | 83.3% | (125) | (143) | 65.6% | (210) | (413) | 94.7% | (432) |
| bajo | (2) | 1.6% | (3) | (3) | 4.2% | (8) | (1) | 0.2% | (4) |
| (N=) | (115) | (13) | (128) | (146) | (72) | (218) | (414) | (22) | (436) |

resolvió los enormes problemas económicos que enfrentaba el país. Los economistas pesimistas consideran que la deuda externa es tan grande y la capacidad productiva del país es tan pequeña, que la crisis económica persistirá por décadas. Por cierto, sin la ayuda extranjera extensiva que viene recibiendo Costa Rica en los años recientes, todo pago de la deuda externa habría cesado, y casi todos los componentes de la economía industrial llegarían a un frenazo. En caso de que cambiaran las circunstancias internacionales y se disminuya la asistencia externa, inmediatamente se haría patente a todos los costarricenses que tendrían que sufrir una depresión económica de largo alcance. Lo que pueda suceder al apoyo al sistema en esas circunstancias es difícil de predecir, pero la severidad de la crisis de la deuda del Tercer Mundo lo convierte en un tema importante para futuros estudios.

Sí tenemos evidencia limitada indirecta que parece demostrar que una crisis económica prolongada puede ser superada por las democracias legítimas. Los casos de Israel y Jamaica son dos ilustraciones. Israel ha sufrido por muchos años una inflación de tres dígitos, una enorme deuda externa y la erosión del poder adquisitivo de sus consumidores. El crecimiento económico de Jamaica a lo largo de los años 70 fue negativo, la producción agrícola y las manufacturas disminuyeron sustancialmente y el desempleo estaba en el rango del 25 al 30%. Ambos sistemas han seguido celebrando elecciones libres y abiertas, permitiendo a los votantes elegir a los líderes que consideran más capaces para administrar la crisis. Ambos han evitado el desastre. En Costa Rica la búsqueda de apoyo específico mostró algunas señales de erosionar el apoyo al sistema en 1980, pero el mantenimiento de los procedimientos democráticos permitió que ambos fueran restablecidos. Sobre la base de esta evidencia se puede sugerir que los sistemas democráticos legítimos tienen alta flexibilidad y resistencia al desastre. Aún las crisis económicas severas de largo alcance es poco probable que produzcan su desintegración.

Una más amplia implicación de este análisis se relaciona directamente con la tendencia regional hacia la democratización en América Latina, que es el tema con el que iniciamos este ensayo. Las democracias recién emergidas

encaran un serio dilema: por una parte en la medida en que la mayoría asume el poder luego de largos períodos de gobiernos militares, en los cuales, los partidos políticos y la participación popular fueron severamente reprimidos, tienen muy poca base para reivindicar su legitimidad. Para construir esa legitimidad deben satisfacer demandas aumentadas de participación política y económica haciendo amplias concesiones. Todas las demandas de los sindicatos, grupos de clase media y campesinos deben satisfacerse al menos parcialmente si tales regímenes quieren construir su legitimidad. Por otra parte casi todos han llegado al poder precisamente en el momento de una de las más serias crisis económicas en la historia de la región. El Fondo Monetario Internacional exige que estas mismas democracias emergentes restrinjan el consumo para que pueda darse un reinicio en el pago de la deuda externa. Las políticas para implementar estos programas, casi inexorablemente aumentarán la desigualdad en la distribución del ingreso y por tanto falsea uno de los más importantes requisitos para construcción de la legitimidad (Muller y Seligson 1987).

Las nuevas democracias en Latinoamérica han llegado a la escena, según nuestra teoría en el peor momento posible. Su habilidad para legitimarse está limitada por la realidad de la crisis económica que en muchos casos fue la primera responsable de la salida de los militares y su subsecuente toma del poder. Los actores internacionales como el FMI y los bancos privados acreedores deben de reconocer que estas democracias emergentes tienen un espacio de maniobra altamente restringido. La solución satisfactoria de la renegociación de la deuda externa no solamente es bueno para la estabilidad de los mercados financieros mundiales sino que conlleva el riesgo del suicidio político para las emergentes democracias que impongan los programas de austeridad requeridos. La desintegración de estas democracias y el retorno a la dominación militar de los años 60 y 70 muy bien podría ser el resultado de unas medidas inflexibles de austeridad en Latinoamérica, una región en donde las mayorías pobres ya sufren las consecuencias de la crisis económica. Irónicamente estos mismos regímenes militares estaban en poder en el momento en que surgió la crisis de la deuda.

Pueda que los civiles no logren una mejor administración de la economía, que la hicieron los soldados, pero aún muchos pueden preferir el gobierno democrático.

Notas

1. Este artículo es una traducción de "Democratic Stability and Economic Crisis: Costa Rica, 1978-1983," *International Studies Quarterly*, Vol. 31, Setiembre, 1987, pp. 301-326. Los datos fueron recolectados por Lic. Miguel Gómez B. de la Universidad de Costa Rica. La investigación fue apoyada por la Universidad de Arizona.
2. El umbral económico es \$250 per capita en dolares de 1957. Ver Seligson, 1987 b y 1987 c.
3. Ver O'Donnell (1973) y la crítica de Collier (1979) Seligson (1982 y Muller (1985).
4. Pero ver Weiner y Ozbudun, 1987.
5. Trejos Quirós, 1939; Rodríguez Vega, 1953; Kantor, 1960; Pacheco, 1961; Busey, 1962; Aguilar Bulgarelli, 1970; López Gutierrez, 1975; Arias Sánchez, 1976; Stone, 1979; Zeyala, et al., 1979; Booth, 1984; Peeler, 1985.

Referencias

- Aguilar Bulgarelli, O. (1969) *Costa Rica y sus hechos políticos de 1948*. San José: Lehman.
- . (1970) Fundamentos democráticos del sistema político costarricense. *Revista de Ciencias Sociales* No. 7.
- . (1979) Costa Rica: Evolución histórica de una democracia. En *¿Democracia en Costa Rica? Cinco opiniones polémicas*, editado por C. Zelaya et al. Segunda edición. San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Altimir, O. (1984) Poverty, Income Distribution and Child Welfare in Latin America: A Comparison of Pre and Postrecession Data. *World Development* 12 (March): 261-82.
- Arias Sánchez, O. (1976) *¿Quién gobierna en Costa Rica?* San José: Editorial Centroamericana
- Backer, J. (1974) *La iglesia y el sindicalismo en Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica.
- Bell, J. P. (1971) *Crisis en Costa Rica*. Austin: University of Texas Press.
- Binder, L., et al. (1971) *Crises and Sequences in Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Booth, J. A. (1984) Representative Constitutional Democracy in Costa Rica: Adaptation to Crisis in the Turbulent 1980s. En *Central America: Crisis and Adaptation* editado por S. C. Ropp y J. A. Morris. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- y M. A. Seligson. (1984) The Political Culture of Authoritarianism in Mexico: A Reevaluation. *Latin American Research Review* 19 (January): 106-24.
- Brinton, C. (1938) *The Anatomy of a Revolution*. New York: Norton.
- Bulmer-Thomas. V. (1983) Economic Development over the Long Run-Central America since 1920. *Journal of Latin American Studies* 15 (Noviembre): 269-94.
- Busey, J. L. (1962) *Notes on Costa Rican Democracy*. Boulder: University of Colorado Press
- Casey Gaspar, J. J. (1979) *Limón 1890-1940: Un estudio de la industria bananera en Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica.
- Caspi, D., y M. A. Seligson (1983) Toward an Empirical Theory of Tolerance: Radical Groups in Israel and Costa Rica. *Comparative Political Studies* 15 (Enero): 385-404.
- Céspedes, V. H. (1979) Evolución de la distribución del ingreso en Costa Rica. San Pedro de Montes de Oca: Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, *Serie Divulgación Económica* No. 18.
- C. González Vega, R. Jiménez y F. Lizano. (1984) *Costa Rica: Estabilidad un argumento*. San José: Academia de Centroamérica

- Céspedes, V. H., A. Di Mare, y R. Jiménez. (1985) *Costa Rica: Recuperación sin reactivación*. San José: Academia de Costa Rica.
- Coleman, K. M. (1976) *Diffuse Support in México: The Potential for Crisis*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Collier, D., ed. (1979) *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Creedman, T. S. (1971) *The Political Development of Costa Rica, 1936-1944: Politics of Emerging Welfare State in a Patriarchal Society*. Disertación por el Ph.D. University of Maryland.
- _____. (1977) *Historical Dictionary of Costa Rica*. Metuchen, NJ: Scarecrow Press.
- Cruz, J. E. A. (1984) *La confiabilidad y la validez en el cuestionario de la Encuesta de Normas Democráticas de 1983*. Informe de investigación, Escuela de Estadística, Universidad de Costa Rica. Mimeo.
- Dahl, R. (1971) *Polyarch: Participation and Opposition*. New Have: Yale University Press.
- Davies, J. C. (1962) *Toward a Theory of Revolution*. American Sociological Review 27 (February): 5-16.
- Dirección General de Estadística y Censos. (1979a) *Estadística vital, 1976 No. 43*. San José: Ministerio de Economía Industria y Comercio.
- _____. (1979b) *Población de la República de Costa Rica por Provincias, Cantones y Distritos, Estimación al 1 de julio 1979. No. 44*. San José: Ministerio de Economía y Industria
- _____. (1982) *Población de la República de Costa Rica*. Mimeo. Ministerio de Economía y Industria.
- Daston, D. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley
- Fallas Monge, C. L. (1983) *El movimiento obrero en Costa Rica: 1830-1902*. San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- González Vega, C. (1984) *Temor al ajuste: Los costos sociales de las políticas económicas de Costa Rica durante la década de los 70*. San José: Academia de Centroamérica.
- Grew, R., ed. (1978) *Crisis of Political Development in Europe and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Gudmundson, L. (1984) *Costa Rica: The Conflict over Stabilization and Neutrality, 1983-84*. Miami: Florida International University, Latin American and Caribbean Center, *Occasional Papers Series Dialogues No. 37*.
- Hall, C. (1984) *Costa Rica: una interpretación geográfica con perspectiva histórica*. San José: Editorial Costa Rica.
- Handelman, H. (1979) *Unionization, Ideology and Political Participation within the Mexican Working Class*. En *Political Participation in Latin America, Vol. 11: Politics and the Poor*, editado por M. A. Seligson and J. A. Booth. New Yor: Holmes and Meier.
- Hernández, H. H. (1981) *Divisiones Administrativas de Costa Rica y del Valle Central de los años 1825-1979*. Heredia: Instituto de Estudios Sociales en Población, Universidad Nacional.
- Huntington, S. P., y J. I. Dominguez. (1975) *Political Development*. In *Handbook of Political Science, Vol. 3*, editado por F. I. Greenstein y N. W. Polsby. Reading, MA: Addison Wesley
- _____. y J. M. Nelson. (1976) *No Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jackman R. (1975) *Politics and Social Equality*. New York: John Wiley.

- Jiménez Castro, W. (1977) *Análisis electoral de una democracia: Estudio del comportamiento político costarricense durante el período 1953-1974*. San José: Editorial Costa Rica.
- . (1979) Las elecciones. En *Costa Rica contemporánea*, editado por C. Zelaya. Tomo 1. San José: Editorial Costa Rica.
- Johnson, C. (1966) *Revolutionary Change*. Boston: Little, Brown.
- Kantor, H. (1960) También hay democracia en el Caribe. *Revista Combate* 9.
- Kerlinger, F. M. (1966) *Fundations of Behavioral Research*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Linz, J. J. y A. Stepan. (1978) *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins
- Lipset, S. M. y Rokkan. (1967) Cleavage Structures, Party Systems and Votes Alignments. An Introduction. En *Party Systems and Votes Alignments*, editado por S. M. Lipset and S. Rollan. New York: Free Press.
- López Gutiérrez, S. (1975) Origen y características de la democracia costarricense. *Revista de Costa Rica*. No.3.
- Meléndez Chaverri, C., y Q. Duncan. (1972) *El negro en Costa Rica*. San José Editorial Costa Rica.
- Mesa-Lago, C. (1985) Alternative Strategies to the Social Security Crisis: Socialist, Market and Mixed Approaches. En *The Crisis of Social Security and Health Care*, editado por C. Mesa-Lago. Pittsburgh: Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh, Latin American Monograph and Document Series No. 9.
- Miller, A. H. (1974) Political Issue and Trust in Government: 1964-1970. *American Political Science Review* 68 (September): 951-72.
- , y O. Listhaug. (1984) *Political Support in Norway and the United States*. Paper delivered to the Annual Meetings of the American Political Science Association, Washington, DC, August 30-September 2.
- Muller, E. N. (1979) *Aggressive Political Participation*. Princeton: Princeton University Press.
- . (1984) Financial Dependence in the Capitalist World Economy and the Distribution of Income Within Nations. En *The Gap Between and Poor: Contending Perspectives on the Political Economy of Development*, editado por M. A. Seligson. Boulder: Westview Press.
- . (1985) Dependent Economic Development, Aid Dependence on the United States, and Democratic Breakdown in the Third World. *International Studies Quarterly* 29 (December): 445-69.
- , y T. O. Jukam (1977) On the Meaning of Political Support. *American Political Science Review*. 71 (December): 1561-95.
- Muller, E. N., T. O. Jukam, y M. A. Seligson. (1982) Diffuse Political Support and Antisystem Political Behavior: A Comparative Analysis, *American Journal of Political Science* 26 (May) 240-64.
- Muller, E. N., y M. A. Seligson. (1987) Inequality and Insurgency. *American Political Science Review* (por aparecer).
- Neubauer, D. E. (1967) Some Conditions of Democracy. *American Political Science Review* 61 (December): 102-09.
- Nunnally, J. C. (1967) *Psychometric Theory*, New York: McGraw-Hill.
- O'Donnell, G. A. (1973) *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California at Berkeley
- Olson, M. (1963) *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Pacheco, L. (1961) Evolución del pensamiento democrático de Costa Rica. *Revista Combate* 15 (marzo-abril): 31-42.
- Peeler, J. A. (1985) *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica and Venezuela*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Rodríguez Vega, E. (1953) *Apuntes para una sociología costarricense*. San Pedro de Montes de Oca: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Romero Pérez, J. (1979) *Partidos políticos, poder y derecho (Costa Rica)*. San José: Eds. Syntagma.
- Rosenberg, M. B. (1980) *Las luchas para el seguro social en Costa Rica* San José: Editorial Costa Rica.
- Seligson, M. A. (1980) *Peasants of Costa Rica and the Development of Agrarian Capitalism*, Madison: University of Wisconsin Press.
- _____. (1982) Review of David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* *American Political Science Review* 74 (December): 1107-08.
- _____. (1983a) Costa Rica. En *Latin America and Caribbean Contemporary Record*. Vol 1: 1981-82, editado por J. W. Hopkins. New York: Holmes and Meier Publishers.
- _____. (1983b) On the Measurement of Diffuse Support: Some Evidence from Mexico Social Indicators, *Research* 12 (January): 1-24.
- _____. (1984b) Implementing Land Reform: The Case of Costa Rica. *Managing International Development* 1 (March-April): 29-46.
- _____, ed (1984c) *The Gap between Rich and Poor: Contending Perspectives on the Political Economy of Development*. Boulder: Westview Press.
- _____. (1987a) Costa Rica and Jamaica. En *Competitive Elections in Developing Countries*, editado por M. Weiner y E. Ozbudum. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- _____. (1987b) Democratization in Latin America: The Current Cycle. En *Authoritarians and Democracies: Regime Transition in Latin America*, editado por J. M. Malloy and M. A. Seligson Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- _____. (1987c) Development, Democracy and Decay: Central America at the Crossroads. En *Authoritarians and Democracies: Regime Transition in Latin America*, editado por J. M. Malloy y M. A. Seligson. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Seligson, M. A., y D. Caspi. (1983) Arabs in Israel: Political Tolerance and Ethnic Conflict. *Journal of Applied Behavioural Science* 19 (February): 55-66.
- Shamir, M., and J. Sullivan. (1983) The Political Context of Tolerance: The United States and Israel. *American Political Science Review* 77(December): 911-28.
- Smith, P. (1978) The Breakdown of Democracy in Argentina. En *The Breakdown of Democratic Regimes*, editado por J. J. Linz y A. C. Stepan. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Stepan, A. C. (1978) *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Stone, S. (1979) Las convulsiones de istmo centroamericano: Raíces de un conflicto entre elites. *Estudios del CIAPA* 1 (November): 7-116.
- Sullivan, J. G., M. S. Feldman, y J. Pierson. (1982) *Political Tolerance and American Democracy*, Chicago: University of Chicago Press.
- De Tocqueville, A. (1966) *Democracy in America*, editado por J. P. Mayer: y M. Lerner. New York: Harper and Row.

- Trejos Quirós, J. F. (1939) *Origen y desarrollo de la democracia en Costa Rica*, San José: Editorial Trejos.
- Versa, S., N.H. Nie, and J. Kim. (1978) *Political Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Volio, M. (1973) *Jorge Volio y el Partido, Reformista*. San José, Editorial Costa Rica.
- Weede, E. (1984) Political Democracy, State Strength and Economic Growth in LDCs: A Cross-National Analysis. *Review of International Studies* 10:297-312.
- Weiner, M., y E. Ozbudun. *Competitive elections in Developing Countries*. Durham, NC: Duke University Press.
- World Bank (1980) *World Development Report*, 1980. New York, Oxford University Press.
- . (1982) *World Development Report*, 1982. New York, Oxford University Press.
- Zelaya, C., O. Aguilar Bulgarelli, D. Camacho, R. Cerdas, y J. Shifter, eds (1979) *Democracia en Costa Rica. Cinco opiniones polémicas*. Segunda edición. San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Zimmerman, E. (1980) Macro-Comparative Research on Political Protest. En *Handbook of Political Conflict*, editado por T.R. Gurr. New York, Free Press.