

VIGESIMOPRIMER INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2014)

La Gestión y Desempeño del Poder Ejecutivo en la Costa Rica reciente

Dr. Felipe Alpízar Rodríguez
Lic. Alina Menocal Peters

Asistentes de investigación:
Bach. Rolando Fernández
Bach. Silvia Castillo

Setiembre, 2015



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

ÍNDICE

1. Introducción.....	4
2. Relaciones Ejecutivo y Legislativo	5
3. Relaciones del Poder Ejecutivo con los sectores	20
4. Conclusiones	28
Anexos de cuadros	30
Fuentes.....	35

Resumen

Esta ponencia estudia la gestión y desempeño del Poder Ejecutivo, tanto en su relación con el Poder Legislativo como con los sectores sociales. En el primero caso se pretende analizar la efectividad del Ejecutivo en su potestad legislativa durante las sesiones extraordinarias en la Asamblea Legislativa 1990-2015. La segunda dimensión del estudio, la relación del Poder Ejecutivo con los sectores de la sociedad civil de cara a temas claves se realiza a partir de un mapeo y análisis de redes de las alianzas del Poder Ejecutivo en cuatro temas relevantes del primer año de gestión de la administración Solís Rivera (1 de mayo de 2014 a 1 de mayo de 2015): la huelga de educadores, el conflicto por APM Terminals en Limón, la aprobación del presupuesto de la República y el veto presidencial a la reforma procesal laboral. Se encuentra que la administración Solís Rivera es la más ineficiente en términos de su control sobre el legislativo. También se observa que las alianzas construidas con los sectores han sido tema por tema y que no se ha logrado conformar una base de apoyos políticos sólida ni permanente.

Descriptores: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Gestión, Alianzas, Sociedad Civil.

1. Introducción

El estudio de la gestión y desempeño del Poder Ejecutivo es de la mayor importancia para los sistemas políticos actuales, tanto por su relación con las condiciones y eficacia de la gobernabilidad como por el propio equilibrio de poderes. En un sistema presidencial como el costarricense buena parte de la gestión de los asuntos públicos pasa por lo que haga o deje de hacer el Poder Ejecutivo.

Tradicionalmente se ha estudiado la relación del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo sobre todo para conocer cuál de las dos partes predomina, ya sea en sistemas parlamentarios o presidenciales, y para conocer los detalles de esa relación (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring, 1995; Linz, 1994). Sin embargo, son menos los estudios que indagan sobre otros componentes de la gestión del Poder Ejecutivo como por ejemplos sus relaciones con los sectores de la sociedad civil.

Precisamente para abordar estas cuestiones, esta ponencia pretende estudiar la gestión y desempeño del Poder Ejecutivo a partir de dos dimensiones: su relación con el Poder Legislativo y su relación con sectores sociales de cara a temas claves.

En el primer caso se pretende analizar la efectividad del Ejecutivo en su potestad legislativa durante las sesiones extraordinarias en la Asamblea Legislativa 1990-2015. Se debe recordar que el Poder Ejecutivo tiene la potestad de presentar proyectos de ley a la Asamblea Legislativa.

Para ello se aborda primero la efectividad del Ejecutivo en su potestad legislativa durante las sesiones extraordinarias en la Asamblea Legislativa 2014-2015, considerando cuáles fueron los principales temas de la agenda de proyectos propuestos por el Ejecutivo en sesiones extraordinarias, el uso estratégico de su capacidad de convocatoria y desconvocatoria de proyectos, y los proyectos que fueron finalmente aprobados en función de las prioridades del gobierno.

En un segundo momento se pretende realizar una mirada diacrónica, de más largo aliento, sobre la gestión y efectividad del Ejecutivo en su potestad legislativa durante sesiones extraordinarias desde 1990. En este sentido se indaga si existen cambios relacionados con la evolución del sistema de partidos del país de uno bipartidista a otro multipartidista y en particular si han mutado las características de la agenda legislativa convocada por el Ejecutivo desde 1990.

El análisis de estos dos componentes de la efectividad del Ejecutivo se desarrolló a partir de una base de datos que recoge todos los proyectos de ley que fueron discutidos en períodos extraordinarios (1 de diciembre a 30 de abril y 1 a 31 de agosto) de los primeros años legislativos de cada administración desde 1990. Shugart y Carey (1992), Coppedge (1994) y Mejía (2000) afirman que durante el primer año de gobierno hay un clima favorable en el Legislativo hacia el Ejecutivo, lo que supondría que la mirada a ese primer año es significativa en el tanto existe una mejor relación. Vargas (2007) más bien contradice esta hipótesis pues aunque indica que el primer año es más productivo, señala que se trata de un año de acomodación y aprendizaje de las dinámicas legislativas. Para Calvo (2004), el nivel de aprobación de las leyes presidenciales depende de la opinión pública según los datos de popularidad del primer año.

En todo caso, una primera mirada a las primeras legislaturas sirve para extraer algunas conclusiones y afinar los instrumentos metodológicos. Precisamente en este sentido, se debe señalar que se construyeron categorías que permitieran ubicar los numerosos proyectos recogidos en la base de datos. Así se clasifican en función de cada administración, se indican las fechas de convocatoria o desconvocatoria por parte del Ejecutivo, la cantidad de días que fueron discutidos, los grandes temas tratados, los proponentes, si la introducción del proyecto fue de responsabilidad legislativa o ejecutiva y su fecha, así como el estado del proyecto y la cantidad de días para ser aprobados. Esta información se analiza en su conjunto así como en sus principales tendencias y se complementa con las variables teóricas que se discuten más adelante.

La segunda dimensión del estudio, la relación del Poder Ejecutivo con los sectores de la sociedad civil de cara a temas claves se realiza a partir de un mapeo y análisis de redes de las alianzas del Poder Ejecutivo. Se han escogido cuatro temas relevantes del primer año de gestión de la administración Solís Rivera (1 de mayo de 2014 a 1 de mayo de 2015): la huelga de educadores, el conflicto por APM Terminals en Limón, la aprobación del presupuesto de la República y el veto presidencial a la reforma procesal laboral. En cada caso se indaga si el Ejecutivo ha contado con un núcleo duro de aliados para hacer frente a proyectos políticos con alto perfil conflictivo a nivel nacional durante su primer año de gobierno y se mapea a los partidos y actores sociales y económicos que han estado a favor y en contra en los eventos de conflicto seleccionados, así como las argumentaciones de cada uno de los actores para definir su situación con respecto al Ejecutivo en cada tema.

A raíz de los episodios señalados, se establecen los patrones de interacción entre Ejecutivo y actores, la configuración de alianzas y oposiciones, la intensidad de esas alianzas y oposiciones (dura, neutro, débil) y la posible existencia de patrones de alianzas y oposiciones sistemáticos para los eventos seleccionados. Esta información fue recogida a partir de una revisión hemerográfica de los correspondientes períodos en una base de datos que clasifica los episodios según los escenarios de acción, los actores y sus posiciones, argumentos y magnitud de las posiciones. Luego se analiza las tendencias para cada caso y se extraen las principales conclusiones a partir de las redes de apoyo.

2. Relaciones Ejecutivo y Legislativo

Tal como se indicó en la introducción, el rol, potestades y gestión del Ejecutivo, ya sea por la definición constitucional, diseño institucional o estilos del liderazgo estructuran la interacción entre el Poder Ejecutivo y Legislativo (García Montero, 2009).

En los últimos 30 años se han realizado importantes trabajos para abordar esta cuestión, partiendo sobre todo del aporte de Shugart y Carey (1992) que estudian la relación entre Presidentes y Congresos y analizan los poderes legislativos de los Presidentes a partir de las constituciones, por ejemplo los poderes legislativos del Ejecutivo relacionados con la introducción legislativa, poder de veto, decreto, presupuesto y referéndum así como los poderes no legislativos (autoridad sobre el

gabinete, disolución del parlamento y llamado a elecciones anticipadas).

Estas investigaciones suelen abarcar varios países de forma comparada y extraer conclusiones para las regiones. Así por ejemplo Cox y Morgenstern (2001) afirman que la asambleas legislativas en América Latina son meramente reactivas a los poderes del Ejecutivo, que a menudo utiliza los poderes unilaterales (poderes proactivos en Shugart y Carey, 1992) cuando es políticamente débil frente al parlamento.

Cox y Morgenstern (2001), además, establecen una tipología de relación del Ejecutivo y el Legislativo. Para ello califican a la Asamblea según sea recalcitrante, trabajable, parroquial o sumisa. En el primer caso el Presidente puede seguir la vía unilateral y constituirse en una Presidencia Imperial (o impotente en caso de no tener el poder), mientras que en el segundo escenario el Presidente debe negociar acuerdos (Presidencia de consenso) En caso de tener una Asamblea calificada como parroquial, la Presidencia debe utilizar las transacciones para conseguir apoyos particulares (política transaccional o clientelismo). Por último, si la Asamblea es sumisa, la Presidencia puede dictar los términos y se convierte en una Presidencia dominante (Cox y Morgenstern, 2001, p.178).

En otro trabajo similar, Morgenstern y Nacif (2001) señalan que la influencia de los parlamentos se mantiene pero es limitada frente a poderes ejecutivos fuertes. Como, se puede extraer de estos dos trabajos, una de las cuestiones de estudio es ver si prevalece el Ejecutivo o el Legislativo en cada país. Otros autores estudian si las leyes son iniciativa del Legislativo o del Ejecutivo (Mejía 2000) y utilizan una clasificación en función del asunto o objeto de la ley (Amorin y Santos, 2003).

Ajenjo (2004) realiza un estudio comparado de países centroamericanos e indica que el rendimiento institucional de los congresos centroamericanos no depende solo de las normas formales sino también de los patrones de conducta de los actores políticos y factores endógenos al proceso legislativo. Ajenjo también señala que los primeros dos años del ciclo electoral son los más productivos de los Congresos pues se vive una “luna de miel” entre los actores y la agenda está más clara pues se deriva de las promesas de campaña.

El análisis de Ajenjo muestra que para el caso costarricense “...los actores políticos anticipan el grado de conflicto político potencial y eligen procedimientos que eviten este conflicto sobre sus preferencias en política pública. Es decir, el grado de fragmentación legislativa, y su correlativa polarización ideológica, ejercen un peso central en la determinación de los rendimientos institucionales, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. (2004, p.133). Esta hipótesis es apoyada por Mainwaring y Scully (1995) pero Cheibub y Limongi (2002) han relativizado esa conclusión señalando que no todos los tipos de multipartidismo conducen a inestabilidad o conflicto. Por su parte, Helmke y Levitsky (2003) hacen un llamado a explorar las relaciones formales e informales que contribuyen a un determinado desenlace político.

Santos, Pérez-Liñan y García (2014) hacen un estudio comparado sobre rendimiento legislativo en América Latina y para el caso de Costa Rica encuentran que el país tiene una capacidad institucional ejecutiva baja (índice de potencia institucional

legislativa IPIL: 0,32), siendo el más bajo de América Latina en conjunto con México. También calculan el número efectivo de partidos (NEP) y afirman que cuando se tiene valores cercanos a 2 se refiere a la presencia de dos bloques de igual tamaño, un valor de 3 señala tres bloques equivalentes y cuando es mayor a 3,5 se habla de sistemas fragmentados. También se explica que el índice de polarización refleja la distancia ideológica de los partidos presentes en el Congreso: cuando adquiere valores superiores a 1 se habla de una clara distancia ideológica. Estos autores concluyen que *“...la combinación de distancia ideológica y potencia institucional es la principal combinación histórica que torna probable el control presidencial de la agenda. Cuando estas condiciones se ven reforzadas por la presencia de una mayoría parlamentaria o por un sistema partidario poco fragmentado, parece casi seguro que el Ejecutivo domine la agenda. De manera alternativa, la presencia de una mayoría parlamentaria fiel al Ejecutivo en un sistema poco fragmentado también facilita el control de la agenda, y estos mecanismos se refuerzan en contextos de clara distancia ideológica entre partidos.* (2014, p.531). Además se concluye que Costa Rica no presenta control presidencial de la agenda.

El estudio más relevante a la fecha sobre la relación entre Ejecutivos y Legislativo en América Latina fue realizado por García Montero (2009). Ella encuentra que la Constitución y los diseños institucionales estructuran la interacción entre ejecutivo y legislativo, pero que también intervienen los contextos partidistas. Para realizar su estudio pretende explicar la influencia del Poder Ejecutivo sobre la actividad legislativa y utiliza dos indicadores para medir esta variable: 1. éxito legislativo, esto es la cantidad de leyes aprobadas según iniciativa de PE y PL (relación entre iniciativas presentadas y aprobadas por cada poder); 2. participación legislativa: relación de las leyes aprobadas según PE y PL del total de leyes aprobadas. (Ver Alcántara, 2005). En su modelo teórico esto estaría explicado por tres variables independientes:

1. diseño institucional y procedimiento legislativo: se construyen 14 indicadores y se elabora un índice de potencia institucional legislativa (IPIL), que recoge la capacidad institucional legislativa del Parlamento y del Ejecutivo para intervenir en la actividad legislativa (García Montero, 2009, p.XV).
2. Partidos políticos: se escogen 6 subvariables: mayorías legislativas (porcentaje de escaños, para mayoría debe controlar al menos el 45%), fragmentación partidista (Número Efectivo de Partidos NEP según Laakso y Taagepera 1979) y formación de coaliciones (escala 1 a 5 según porcentaje de escaños), polarización ideológica, coherencia ideológica y distancia ideológica entre Presidente y Parlamento.
3. ciclo electoral: el año legislativo según sea, primer año, intermedio o el último año del período.

García encuentra que en la mayor parte de países de América Latina, la mayoría de proyectos de ley presentados son por iniciativa del Legislativo pero los Ejecutivos suelen presentar proyectos con mayores posibilidades de éxito (2009, p.88). Las tasas de éxito de ambos poderes muestra que es muy superior la del Ejecutivo sobre la del Legislativo, para Costa Rica entre 1995 y 2007 la tasa de éxito del Ejecutivo es de 54,8% y del Legislativo de 18,1%. En relación con la participación legislativa se muestra que los Ejecutivos son responsables de más de la mitad de las iniciativas aprobadas. Para el caso de Costa Rica García califica el Poder Ejecutivo como

negociador pues posee tasas de éxito medio y comparte con el Legislativo la participación de las leyes aprobadas (2009, p.108).

García analiza el diseño institucional de CR y concluye que el Presidente tiene poco poder de iniciativa exclusiva pues se limita a presupuestos y tratados internacionales, la agenda del día es fijada por los grupos parlamentarios (no por el Ejecutivo) de forma consensuada, el orden del día puede ser modificado por votación de 2 terceras partes de los presentes. Además, la elección de las comisiones es concentrada (presidente de AL o directorio), todos los proyectos deben pasar por Comisión legislativa (no se puede omitir este paso), existen comisiones legislativas plenas con poder de delegación (2/3 partes) limitadas por temas y el Ejecutivo no puede establecer proyectos como urgentes. En relación con la eficacia, esto es que los proyectos de ley aprobadas efectivamente se conviertan en Ley, se refiere al poder de veto del Ejecutivo, indicando que es posible la insistencia (o resello) pero requiere 2/3 partes del Congreso y que no existe veto parcial. El Poder Ejecutivo no puede emitir decretos legislativos (es decir tiene bajo poder de decreto), aunque el Ejecutivo tiene poder de convocatoria a sesiones extraordinarias. Con todo estos datos, García calcula el índice de potencialidad institucional legislativa IPIL para CR en un 0.32 el más bajo de la región después de Venezuela y El Salvador (2009, p.186).

El estudio de García sirve para agregar una mirada teórica más sólida para este estudio. En particular interesa recoger información sobre las variables desarrolladas por García en su modelo teórico: influencia del Ejecutivo sobre el Legislativo medido por las tasas de éxito y participación legislativa; el diseño institucional, que se trata como una constante; ciclo electoral, también se trata de una constante pues se analizan las primeras legislaturas; y partidos políticos (mayorías legislativas, fragmentación partidista, formación de coaliciones, polarización ideológica, coherencia ideológica y distancia ideológica). Las unidades de observación son los períodos de extraordinarias de la primera legislatura desde 1990 (1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014). Se cuenta por lo tanto con 7 observaciones, un n pequeño, por lo que se hará únicamente un tratamiento descriptivo de las variables. En la siguiente sección se procede con el análisis.

Análisis de resultados

Como se explicó en la sección anterior, la mayor parte de estudios tratan de indagar si el Ejecutivo tiene la capacidad constitucional, institucional o de otra índole para controlar el Legislativo. Sin embargo, en esta sección se pretende ir un poco más allá de eso y abarcar también cuestiones relacionadas con la efectividad de los Ejecutivos en el control de la agenda durante el primer año o legislatura de cada gobierno en los períodos extraordinarios seleccionados (1990-2014).

Primero se realiza una valoración en mayor profundidad de la efectividad del Ejecutivo en su potestad legislativa durante las sesiones extraordinarias en la Asamblea Legislativa 2014-2015. Para ello se revisaron todos los Decretos Ejecutivos de Convocatoria a períodos extraordinarios de la administración Solís Rivera y se construyó una base de datos con la información más relevante.

Esta base de datos muestra que en los dos sub-períodos de extraordinarias (1 a 31 de agosto de 2014 y 1 de diciembre de 2014 a 30 de abril de 2015) la administración Solís Rivera convocó un total de 315 proyectos de ley, de los cuales 226 eran iniciativas legislativas, 88 iniciativas del Ejecutivo (actual o anteriores) y un proyecto había sido presentado por iniciativa popular. De esos 315 proyectos presentados logró aprobar únicamente 8, para una tasa de éxito global del 2,54% (porcentaje de proyectos aprobados en relación a los presentados). De esos 8 proyectos aprobados, 4 eran iniciativa del Ejecutivo y 4 del Legislativo. Este datos muestra una muy baja efectividad del Ejecutivo en la aprobación de legislación, lo que será aún más evidente con la mirada comparada de más largo plazo.

Como se explicó antes la tasa de éxito legislativo muestra la proporción de proyectos aprobados iniciativa del Ejecutivo en relación con aquellos del Legislativo. En este sentido esta tasa en la administración Solís Rivera resulta de 1, pues se aprobaron 4 proyectos de legislativo y 4 del ejecutivo. Por otro lado, la tasa de participación legislativa del Poder Ejecutivo muestra el total de proyectos aprobados que fueron iniciativa del Ejecutivo en relación con todos los proyectos aprobados y en este caso se muestra una tasa del 50%. Estos datos no permiten indicar un control del Ejecutivo sobre la agenda legislativa sin embargo por tratarse en realidad de muy pocos proyectos aprobados (8) en total se debe matizar esa afirmación.

En la base de datos se realizó también una clasificación de los proyectos convocados por tema. De tal forma se encuentra que en la administración Solís Rivera, una buena parte de los proyectos convocados fueron asuntos internacionales (29), 9 estaban relacionados con procesos administrativos, 12 con gobiernos locales y 16 con ambiente, 15 con economía y 13 con transparencia. Luego se tiene gran variedad de temas como educación, fiscales, transporte, cultura y niñez y adolescencia. En consecuencia con estos temas, los proyectos de ley se ubicaron primordialmente en las siguientes comisiones legislativas (en orden de importancia): Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, Asuntos Sociales, Asuntos Jurídicos, Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, Gobierno y Administración, Asuntos Hacendarios, Ambiente, Asuntos Económicos, Ciencia, Tecnología y Educación, Juventud, Niñez y Adolescencia.

La administración Solís Rivera utilizó ampliamente el procedimiento de convocatoria y desconvocatoria de proyectos de ley. Los datos que se derivan de la base de datos muestran que convocó 232 proyectos una única vez, 38 proyectos fueron convocados, desconvocados y luego vueltos a convocar, 6 proyectos fueron convocados tres veces, 13 proyectos fueron convocados cuatro veces, 7 proyectos fueron convocados en cinco ocasiones, 8 proyectos en seis oportunidades, 6 proyectos fueron convocados 7 veces, otros 3 proyectos fueron convocados ocho veces y dos proyectos fueron convocados 9 veces. Si bien es cierto, la convocatoria y desconvocatoria es un procedimiento legislativo usual, el uso dado a esta herramienta por la administración Solís Rivera es único en los registros de la base de datos. Además se debe señalar que cada proyecto de ley estuvo en discusión un promedio de 378 días.¹

¹ Se consideran únicamente los días hábiles.

El análisis de varias administraciones, primera legislatura desde 1990 hasta 2014 en períodos extraordinarios, permite ilustrar mejor las características de la agenda temática legislativa. De nuevo, a partir de la base de datos de proyectos convocados en esos años seleccionados se realiza una clasificación en función de los temas. El cuadro 1 muestra esa clasificación, en la que destacan los asuntos internacionales en todas los años estudiados, salvo en la administración Arias Sánchez (2006) en la que se discutieron más asuntos relacionados con el gobierno local. En todas las demás administración aparecen mayoría de proyectos de ley relacionados con procesos administrativos, gobiernos locales, economía, temas fiscales y en la administración Solís Rivera (2014) además destacan proyectos relacionados con el ambiente, la transparencia, educación y cultura. El gobierno de Calderón Fournier también puso énfasis además en asuntos relacionados con el sistema judicial. La administración Figueres Olsen (1994) incluyó 12 proyectos relacionados con reformas electorales y 9 sobre reformas constitucionales, un tema que luego perdió relevancia, sobre todo en las últimas dos administraciones que no se presentaron proyectos en esta materia en los períodos seleccionados.

Cuadro 1: Principales temas de los proyectos de ley discutidos en sesiones extraordinarias en la primera legislatura, 1990-2015.

Tema	Primer año de Administración							Total
	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	
Asuntos Internacionales	26	31	37	24	20	37	29	204
Procesos administrativos	9	20	15	16	18	14	9	101
Gobierno local	1	1	12	13	27	24	12	90
Economía	8	7	14	7	5	11	15	67
Fisco	7	6	5	11	6	12	13	60
Ambiente	1	4	2	3	2	9	16	37
Sistema Judicial	10	2	3	6	5	9	2	37
Transparencia	1	2	1	5	3	5	13	30
Niñez y Adolescencia	3	1	4	5	7	3	9	32
Educación	1	3	1	4	4	4	11	28
Comercio	0	4	5	5	2	9	3	28
Vivienda	2	2	1	8	2	8	6	29
Cultura	2	3	3	3	5	4	6	26
Presupuesto estatal	4	4	3	5	2	2	8	28
Sector agropecuario	2	2	3	7	2	2	6	24
Reformas electorales	2	12	0	1	3	0	4	22
Reformas Constitucionales	5	9	4	1	3	0	0	22
Transporte	2	0	2	0	3	2	11	21
Otros	19	22	25	51	31	32	92	272

Fuente: elaboración propia.

El cuadro 2 permite observar la ubicación de los diversos proyectos de ley en las comisiones legislativas. Las comisiones que trataron más proyectos en el período señalado fueron las de Gobierno y Administración y la de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. Esto es consecuente con la distribución temática descrita antes. Además las comisiones de Asuntos Sociales y Asuntos Jurídicos estudiaron buena parte de los proyectos de ley convocados por los Poderes Ejecutivos en esos años. La Comisión de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo ha tenido

mucho más proyectos en las últimas tres administraciones. La Comisión de Ambiente también estuvo más ocupada en las últimas dos administraciones

Cuadro 2: Principales comisiones que discutieron los proyectos de ley en sesiones extraordinarias en la primera legislatura, 1990-2015.

Comisión	Primer año de Administración							Total
	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	
Gobierno y administración	17	22	19	16	22	15	18	129
Relaciones Internacionales y Comercio Exterior	0	0	4	23	13	45	34	119
Asuntos Sociales	15	14	12	15	19	12	31	118
Asuntos Jurídicos	10	28	10	11	12	13	27	111
Plenario	1	2	41	31	10	1	9	95
Especial	10	23	6	16	12	10	7	84
Asuntos Económicos	16	16	8	5	3	14	16	78
Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo	0	0	0	1	23	24	13	61
Asuntos Hacendarios	12	8	8	7	8	7	19	69
Asuntos Agropecuarios	13	9	7	9	3	7	8	56
Ambiente	0	0	1	2	2	8	17	30
Juventud, Niñez y Adolescencia	0	0	0	3	6	6	12	26
Turismo	0	0	0	6	3	5	5	19
Seguridad y Narcotráfico	0	0	0	0	3	7	7	17
Ciencia, Tecnología y Educación	0	0	0	0		2	10	12
Mujer	0	0	1	2	2	3	8	15
Derechos Humanos	0	0	0	0	3	3	8	14
Libertad de prensa y expresión	0	0	1	8	1	0	0	10
Otras	11	14	22	4	5	1	16	73

Fuente: elaboración propia.

Otro elemento que ha sido considerado en este análisis se refiere a la cantidad de días hábiles que en promedio fueron necesarios para aprobar un proyecto de ley. El cuadro 3 recoge algunos datos con esa materia. En primera instancia se realiza una sumatoria de todos los días hábiles o efectivos en los que estuvieron convocados los proyectos durante los períodos extraordinarios seleccionados. Luego se saca un promedio de los totales de días efectivos en relación con la totalidad de proyectos convocados. Esto muestra que en algunas administraciones como Calderón Fournier, Pacheco de la Espriella y Arias Sánchez, el promedio estuvo cercano a los 90 días por iniciativa. Chinchilla Miranda y Rodríguez Echavarría tuvieron un promedio cercano a 285, Solís Rivera 379 y Figueres Olsen 824. Cuando se analiza la efectividad de esos días hábiles medido a partir de la duración promedio de días

efectivos en relación con los proyectos aprobados se encuentra una enorme diferencia entre Solís Rivera y las demás administraciones. El promedio de Calderón fue de 326 días, Figueres 2384, Rodríguez 1325, Pacheco 674, Arias 467 y Chinchilla 895, pero el promedio de Solís Rivera fue de 14915 días hábiles. Esto básicamente quiere decir que la administración Solís Rivera tuvo a los diputados y diputadas muy ocupados viendo una gran cantidad de proyectos por muchos días pero sólo logró aprobar 8 proyectos como se indicó antes. Esto de nuevo habla de una muy baja efectividad del Ejecutivo para conseguir aprobar los proyectos de su interés. Por el contrario, promedios más bajos como el de Calderón Fournier dicen de una estrategia mucho más focalizada en menor cantidad de proyectos y días hábiles de discusión, lo que permitía mejorar su efectividad.

Cuadro 3: Días efectivos de discusión, promedio de días de discusión y cantidad de días de discusión de proyectos aprobados, 1990-2015.

Administración	Total discusión días	Promedio días proyectos discutidos (extraordinarias)	Duración promedio leyes aprobadas (extraordinarias)
Calderón Fournier	9462	90	326
Figueres Olsen	112044	824	2384
Rodríguez Echeverría	39755	284	1325
Pacheco de la Espriella	15506	89	674
Arias Sánchez	14019	93	467
Chinchilla Miranda	53670	287	895
Solís Rivera	119322	379	14915

Fuente: elaboración propia.

Otro elemento relacionado con la estrategia política durante los períodos de extraordinarias tiene que ver con la convocatoria y eventual desconvocatoria de proyectos de ley. Esto se hace básicamente para lograr desbloquear la agenda legislativa en ciertas comisiones y lograr que los proyectos legislativos claves para el Ejecutivo logren avanzar en el proceso legislativo. Así se convoca o desconvoca con criterio estratégico. Los datos de la base recogidos a partir de los decretos del Poder Ejecutivo muestra resultados muy interesantes. En el Cuadro 4 se muestra la distribución de proyectos según el número de convocatoria de cada administración. Así se evidencia que la administración de Calderón en su mayoría utilizó una convocatoria y solo en 10 casos hizo una segunda convocatoria. Un comportamiento similar se observa para Figueres Olsen, que únicamente utilizó la tercera convocatoria en un caso. Rodríguez Echeverría utilizó cuatro convocatorias en un proyecto únicamente. Pacheco solo utilizó dos convocatorias, Arias 5 y Chinchilla 3. El dato que salto a la vista es que Solís Rivera utilizó muchas convocatorias para sus proyectos de ley, incluso hasta 9. De nuevo resalta un cambio en las estrategias de todas las administraciones, excluyendo a Solís, de una mayor claridad en los proyectos de ley convocados en extraordinarias y un mayor orden en esas convocatorias. El juego de estrategia de Solís parece mucho más confuso o al menos complejo pues convoca y desconvoca numerosos proyectos, llegando incluso a convocar y desconvocar un proyecto en el mismo día.

Cuadro 4: Cantidad de proyectos de ley según convocatorias de, primer año de administración, 1990-2015.

Administración	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
Calderón Fournier (1990-1991)	95	10								105
Figueres Olsen (1994-1995)	120	15	1							136
Rodríguez Echeverría (1998-1999)	99	23	17	1						140
Pacheco de la Espriella (2002-2003)	154	21								175
Arias Sánchez (2006-2007)	105	30	12	2	1					150
Chinchilla Miranda (2010-2011)	149	36	2							187
Solís Rivera (2014-2015)	232	38	6	13	7	8	6	3	2	315
Totales	951	173	38	16	8	8	6	3	2	1205

Fuente: elaboración propia.

La descripción de lo acontecido en cada administración permite una mirada histórica de carácter más evolutivo, observando las tendencias de mayor largo plazo.

La **Administración Calderón Fournier** fue la de menores proyectos convocados durante extraordinarias de su primer año, un total de 105. Además se encuentran pocos cambios de convocatoria y desconvocatoria, agrupando la convocatoria en grandes bloques de introducción de proyectos, lo que podría significar un importante consenso o negociación, sobre los proyectos, o bien una mayoría dentro de la Asamblea que logre sostener, debatir y aprobar los proyectos propuestos en él decreto. Se encuentran 61 proyectos introducidos por el Ejecutivo, 44 proyectos por el Legislativo, lo que podría ser el resultado de una dirección política compartida por el poder Ejecutivo y la bancada legislativa, pues la mayoría de los proyectos de índole legislativo son del PUSC, partido de gobierno de ese momento. Además, se pueden observar importantes proyectos con un contenido ideológico-programático de lo que acontecía respecto al cambio de modelo económico iniciado en los años ochenta y profundizado en los años noventa.

Al igual que el gobierno anterior, la **Administración Figueres Olsen** no hace cambios “bruscos” en los decretos de retiros y ampliaciones de los proyectos, solamente pequeños cambios en ciertos proyectos. Se empiezan a posicionar temas económicos (Específicamente en el tema de la banca), y temas de índole electoral. Hay una desigualdad en proyectos del Gobierno (58 en total) y los propuestos de los diputados (73 proyectos), que en su mayoría son proyectos propuestos por el PLN, lo que podría significar una estrategia relevante, donde el peso propositivo lo llevaron los diputados, por lo menos en su primer año. Además es importante señalar que para este periodo de sesiones extraordinarias ya hay una inserción de proyectos provenientes del PUSC, lo que podría significar, luego del Pacto Figueres-Calderón en 1995, un compromiso adquirido por el gobierno de Figueres.

En la **Administración Rodríguez Echeverría** se empieza a notar un importante movimiento en las convocatorias y desconvocatorias de los proyectos de ley lo que podría significar un movimiento más estratégicos dentro de la Asamblea, en parte por la coyuntura política del momento. Para este gobierno, ya hay una inserción mucho más notoria del posicionamiento ideológico de los proyectos de Ley. Respecto a la cantidad de proyectos introducidos, el Ejecutivo posiciono 85 proyectos, mientras que los partidos contabilizó solamente 52 proyectos en ese primer año, lo que podría significar que la direccionalidad política provenía del

Ejecutivo, con un mayor peso en sus proyectos. En relación al pacto Calderón-Figueres, aunque el Gobierno de Miguel Ángel Rodríguez se intenta desligar de los caudillos, hay una importante cantidad de proyectos del PLN (48 en total), en relación a los 73 proyectos del PUSC, pero si se incrementan para este años los proyectos presentados por ambos partidos (PLN-PUSC).

En la **Administración Pacheco de Espriella** el Ejecutivo propone 67 proyectos, pero la Asamblea Legislativa presentó 101 y con ello direccionó el debate político dentro de la Asamblea Legislativa. Lo fiscal fue un tema relevante, la discusión se produjo en lo que se llamó la Comisión Especial Mixta de Pacto Fiscal, donde se introdujeron los proyectos relacionados a la reforma Tributaria del 2002. Por otro lado, el movimiento de convocatoria y desconvocatoria se sostiene en su ritmo, empiezan con pocos decretos en Agosto, pero hay un aumento significativo en la introducción de proyectos posterior a noviembre de 2002. En este gobierno es importante señalar que el bipartidismo empieza en un proceso de erosión con la aparición del PAC (y su división legislativa en el Bloque Patriótico) y el Movimiento Libertario.

Para la **Administración Arias Sánchez** los cambios se empiezan a notar con mayor fuerza en la conformación de los decretos, y la lógica de convocatorias y desconvocatorias, pues ya hay un importante movimiento en ciertos proyectos que se retiran y se convocan con más constancia. Se presentan proyectos estratégicos para el gobierno Arias Sánchez desde un inicio, como el tema de la Reforma Procesal Laboral, el Impuesto sobre la Renta y el CAFTA, por ejemplo. Sin embargo también, se presentan proyectos más sencillos que no tiene muchos entramiento y que no significan mayor negociación dentro de las bancadas, como por ejemplo los de índole municipal. Esto podría interpretarse como una estrategia de intercambios, con diputados, para alcanzar mayorías en las comisiones o bien en la votación dentro del plenario. Otro hecho importante de valorar es que con este gobierno se mantiene la predominancia del Legislativo en la introducción de proyectos pues el Ejecutivo solamente posicionó 48 proyectos dentro de las convocatorias, mientras que el legislativo incorporo 101 proyectos, lo que podría revelar un peso más relevante en la negociación con las bancadas, lo que significaría un mecanismo de negociación y de pacto entre las fracciones legislativas.

Respecto a la **Administración Chinchilla Miranda**, se puede notar un incremento en la cantidad de proyecto, y en las convocatorias y desconvocatorias, que empiezan a tener una connotación de bloque de ciertos proyectos a la hora de convocarlos y desconvocarlos. Además hay un importante enfoque al fenómeno presentado en la administración Arias, y que se repite en esta administración, y es el hecho de la introducción de proyectos fáciles de negociar o que responden a una medida clientelar de respuestas de los diputados a sus sectores. Lo anterior podría deberse a un mayor fraccionamiento legislativo lo que llevó a una mayor negociación.

La **Administración Solís Rivera** tiene un comportamiento atípico en la estrategia y lógica de la introducción de proyectos. En efecto, se presentaron uno de los mayores movimientos en convocatorias y desconvocatorias, llegando, en algunos casos, a desconvocar en ocho ocasiones un mismo proyecto.

Ahora bien, la perspectiva diacrónica también permite comparar el comportamiento de diversas administraciones en función de la misma variable: la efectividad del Ejecutivo para controlar las sesiones legislativas en períodos extraordinarios. De nuevo se utiliza únicamente la primera legislatura de cada gobierno y se operacionaliza la variable de efectividad del Ejecutivo en tres indicadores:

1. tasa de éxito legislativo, que es la proporción de las leyes aprobadas que fueron iniciativa del Ejecutivo en relación a aquellas aprobadas que eran iniciativa del Legislativo.
2. tasa de participación legislativa del Poder Ejecutivo: proporción de leyes aprobadas por iniciativa del Ejecutivo en relación al total de leyes aprobadas.
3. tasa de éxito global: relación de leyes aprobadas en función del total de proyectos presentados.

El cuadro 5 muestra las iniciativas de ley presentadas en cada período según el origen del proponente. De nuevo salta a la vista como la administración Solís Rivera convoca una gran cantidad de proyectos (315), más del doble de otras administraciones y tres veces más que Calderón Fournier. Además se nota que convoca muchos más proyectos iniciativa del Legislativo, lo que indica que la agenda de Solís en realidad no era propia sino de los legisladores, en su mayoría incluso de asambleas legislativas anteriores. Por el contrario Calderón (1990) privilegia proyectos del Ejecutivo lo que indica un claro control de las prioridades de su administración.

Cuadro 5: Cantidad de proyectos de ley presentados en sesiones extraordinarias en la primera legislatura según origen de la iniciativa, 1990-2015.

Administración	Ejecutivo	Legislativa	Plenario	Popular	Total
Calderón Fournier	61	44			105
Figueres Olsen	58	73	5		136
Rodríguez Echeverría	85	52	3		140
Pacheco de la Espriella	67	101	7		175
Arias Sánchez	48	101	1		150
Chinchilla Miranda	73	114			187
Solís Rivera	88	226		1	315
Total	480	711	16	1	1208

Fuente: elaboración propia.

El siguiente cuadro No.6 muestra los números absolutos de proyectos aprobados en cada legislatura seleccionada según iniciativa. Más adelante se presentan los indicadores y tasas para cada uno, pero ahora interesa comparar las diversas administraciones en términos absolutos. El gobierno de Chinchilla logró aprobar la mayor cantidad de proyectos en su primer año de extraordinarias con un total de 60, de los cuales 13 eran iniciativa del Ejecutivo y 47 del Legislativo. Figueres Olsen es la segunda administración con más proyectos aprobados durante el primer año de extraordinarias con un total de 47, 30 iniciativa del Ejecutivo y 17 del Legislativo. Arias Sánchez logró en su primer año de extraordinarias aprobar 30 proyectos, de los cuales 23 eran de origen legislativo y 7 del Ejecutivo. Luego se tiene a Rodríguez también con 30 proyectos aprobados, 25 del Ejecutivo y 5 del Legislativo. Calderón Fournier logró aprobar 29 proyectos en su primer año de extraordinarias, 19 iniciativa del Ejecutivo y 10 del Legislativo. Pacheco de la Espriella logró aprobar 23 proyectos, 11 iniciativa del Ejecutivo y 12 del Legislativo. De nuevo se observa una

diferencia abismal para el caso de Solís Rivera pues sólo alcanzó a aprobar 8 proyectos en su primer período de extraordinarias, lo que representa un 3,5% de todas las leyes aprobadas en los períodos seleccionados y casi una décima parte si se le compara con la productividad legislativa de Chinchilla por ejemplo.

Cuadro 6: Cantidad de leyes aprobadas en sesiones extraordinarias en la primera legislatura según origen de la iniciativa, 1990-2015.

Año	Ejecutivo	Legislativa	Total
Calderón Fournier	19	10	29
Figueres Olsen	30	17	47
Rodríguez Echeverría	25	5	30
Pacheco de la Espriella	11	12	23
Arias Sánchez	7	23	30
Chinchilla Miranda	13	47	60
Solís Rivera	4	4	8
Total	109	118	227

Fuente: elaboración propia.

El Cuadro 7 muestra los valores de los indicadores utilizadas para describir el comportamiento de la variable dependiente de esta sección: la efectividad del Poder Ejecutivo en el control de la agenda legislativa. En el primer caso, éxito legislativo, se muestra como la administración Rodríguez Echeverría tiene la mayor proporción de las leyes aprobadas que fueron iniciativa del Ejecutivo en relación a aquellas aprobadas que eran iniciativa del Legislativo (valor 5), seguido por Calderón Fournier (1,9), Figueres (1,76) y Solís Rivera (1,0). En todos los casos anteriores se puede afirmar que el Ejecutivo controló la agenda del legislativo, caso contrario a las administraciones Pacheco, Arias y Chinchilla, donde se aprobaron mayor proporción de leyes iniciativa del Legislativo.

Cuadro 7: Indicadores de la efectividad del Poder Ejecutivo en períodos extraordinarios seleccionados, 1990-2015.

Administración	Éxito legislativo	Participación Legislativa PE	Éxito total (%)
Calderón Fournier	1,90	0,66	27,62
Figueres Olsen	1,76	0,64	34,56
Rodríguez Echeverría	5,00	0,83	21,43
Pacheco de la Espriella	0,92	0,48	13,14
Arias Sánchez	0,30	0,23	20,00
Chinchilla Miranda	0,28	0,22	32,09
Solís Rivera	1,00	0,50	2,54

Fuente: elaboración propia.

La segunda columna del cuadro, participación legislativa del Poder Ejecutivo, muestra la proporción de ley aprobadas por iniciativa del Ejecutivo en relación al total de leyes aprobadas. De nuevo se observa que Rodríguez (0,83), Calderón (0,66) y Figueres (0,64) son Ejecutivos que tienen una participación legislativa

mayoritaria. Por el contrario Pacheco, Arias y Chinchilla tiene participación legislativa minoritaria.

Sin embargo, el indicador más importante para medir la efectividad del Ejecutivo se refiere a la columna de la derecha, éxito total, que es la relación de leyes aprobadas en función del total de proyectos presentados. En este caso se observa que la administración Figueres Olsen fue la más efectiva pues logró aprobar el 34,5% de los proyectos presentados en períodos extraordinarios. Le sigue la administración Chinchilla con un 32,1% de efectividad y la administración Calderón Fournier con 27,6%, luego Rodríguez con un 21,4%. Arias Sánchez tuvo una efectividad de 20% mientras que la administración de Pacheco de la Espriella tuvo una efectividad de 13,1% de proyectos de ley aprobados. El caso más negativo y destacado es la administración Solís Rivera que sólo logró aprobar el 2,54% de los proyectos que sometió a consideración de los diputados en períodos extraordinarios, es decir tiene la efectividad más baja de todas las administraciones comparadas.

Cuadro 8: Origen partidaria de los proyectos de ley presentados en el primer año de extraordinarias en cada administración, 1990-2015

Administración	FA	ML	PAC	PLN	PUSC	Varios	Otros	Total
Calderón Fournier	NA	NA	NA	43	57	5	0	105
Figueres Olsen	NA	NA	NA	62	54	9	11	136
Rodríguez Echeverría	NA	NA	NA	48	73	11	8	140
Pacheco de la Espriella	NA	6	1	22	108	29	9	175
Arias Sánchez	NA	6	4	54	54	21	11	150
Chinchilla Miranda	0	11	7	122	10	26	11	187
Solís Rivera	30	16	70	91	28	62	18	315
Total	30	39	82	442	384	163	68	1208

Nota: la categoría de varios refiere a aquellos proyectos presentados por dos o más partidos políticos.

Fuente: elaboración propia.

El cuadro 8 refiere al origen partidarios de los proyectos de ley que cada administración decidió convocar en su primer año de extraordinarias. Esto es relevante porque dice de las alianzas y prioridades de cada administración. Por ejemplo Calderón Fournier convocó en su mayoría proyectos de su propio partido, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Figueres Olsen priorizó los proyectos de su partido, Liberación Nacional. Rodríguez Echeverría convocó una mayoría de proyectos del PUSC, el partido de gobierno. Lo mismo con Pacheco de la Espriella, administración con un claro predominio de proyectos del PUSC. Arias Sánchez rompe la tendencia pues convocó igual número de proyectos del PLN y del PUSC. Chinchilla Miranda vuelve a priorizar los proyectos del PLN. Sin embargo la administración Solís Rivera rompe con la tendencia de priorizar los proyectos del partido de gobierno de manera abrupta pues convocó más proyectos del PLN (91), partido en oposición que de su propio partido, el PAC (70). Solís convocó proyectos de otros partidos pero en menor medida, como por ejemplo 30 del Frente Amplio y 28 del PUSC.

Ahora bien, es posible explicar este comportamiento tan distinto de la administración Solís Rivera? Para ello, la literatura y en particular el modelo teórico de García (2009) sugieren al menos cinco variables explicativas.

La primera variable que de acuerdo con García puede condicionar la relación del Ejecutivo y el Legislativo se refiere al diseño institucional y procedimiento legislativo y para ello utiliza el indicador de potencia institucional legislativa (IPIL) que recoge la capacidad institucional legislativa del Parlamento y del Ejecutivo para intervenir en la actividad legislativa (García Montero, 2009, p.XV). Para el caso costarricense el IPIL es de 0,32 y de acuerdo con los umbrales definidos por García se considera que el Ejecutivo tiene en realidad una muy baja potencia para controlar al Legislativo. Como todos los casos observados se encuentran en un período en el que no han existido cambios constitucionales o institucionales en las dimensiones del índice, el IPIL es constante para todo el período y por ello se descarta como una posible explicación para las variaciones en la efectividad de las distintas administraciones.

García también considera en su modelo la existencia del ciclo electoral pero en este caso no aplica pues siempre se trata del primer año de gobierno.

Las siguientes tres variables tienen que ver con la conformación del sistema de partidos, básicamente la distribución de escaños en el parlamento y la existencia de mayorías, la fragmentación del sistema de partidos medido por el número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera 1979). Luego se verifica la existencia de coaliciones, que en este caso se refieren a la existencia de coaliciones para formar directorio legislativo y se utiliza las noticias de prensa y otras fuentes para indagar la variable.

Otra variable relacionada con los partidos políticos se refiere a la polarización ideológica que mide la distancia ideológica de los partidos presentes en el parlamento. Para medir esta variable se recurre al proyecto PELA de la Universidad de Salamanca y se mide mediante el índice de polarización ponderada, calculado a partir de la media de la posición del partido en una escala ideológica de 1 (izquierda) a 10 (derecha) (x_i) y la proporción de escaños de cada partido (p_i) (Santos, Pérez-Liñan y García, 2014, p.520).² De acuerdo con Mainwaring y Scully (1995) una mayor distancia ideológica produce mayores conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo.

² La fórmula es: $IPP = \sum p_i (x_i - \sum p_i x_i)^2$.

Cuadro 9: Posibles variables explicativas de la efectividad del Ejecutivo, 1990-2015.

Administración	% escaños	Mayoría	NEP	Fragmentación	Coaliciones	Polarización	Distancia ideológica
Calderón	50,9	S	2,2	N	No	N.D.	N.D.
Figueres	49,1	N	2,3	N	Si	2,13	Moderada
Rodríguez	47,4	N	2,6	N	Si	3,13	Alta
Pacheco	33,3	N	3,7	S	Si	1,94	Moderada
Arias	43,9	N	3,3	N	Si	4,47	Alta
Chinchilla	42,1	N	3,9	S	Sí	4,94	Alta
Solís	22,8	N	4,9	S	Si	4,65	Alta

Nota: los umbrales para clasificar las variables son: NEP mayor a 3,5 hay fragmentación; polarización: 0 a 1,5 es baja, 1,5 a 3 es moderada y mayor a 3 es alta (Santos, Pérez-Liñan y García, 2014.).

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de las variables seleccionadas no arroja resultados concluyentes como posibles explicaciones para una mayor o menor efectividad del Ejecutivo. Las hipótesis tradicionales indicarían que una mayor fragmentación del sistema de partidos podría explicar menor efectividad del Ejecutivo pues la dispersión partidaria dificulta la gestión. Sin embargo, Chinchilla y Pacheco tienen fragmentación del sistema de partidos en un multipartidismo moderado y Solís Rivera tiene multipartidismo polarizado (NEP mayor a 4) y muestran mayor efectividad en los primeros dos casos y muy baja efectividad para Solís.³

Otra hipótesis es que la mayor polarización y distancia ideológica podrían ser la explicación para una menor efectividad del Ejecutivo, pero de nuevo Arias y Chinchilla tenían una distancia ideológica alta con una efectividad alta, mientras que Solís tiene distancia ideológica alta pero baja efectividad.

Salvo el caso de Calderón Fournier, ningún gobierno analizado tuvo mayoría legislativa y se debía recurrir a coaliciones, aunque fueran temporales, para cualquier votación. Por lo anterior también se descarta esta variable como posible explicación.

Así, los cambios relacionados con la evolución del sistema de partidos del país no se pueden atribuir como posible explicación a la baja efectividad de la administración Solís Rivera como tampoco se puede entender este comportamiento por la distancia ideológica.

Otros factores como el estilo de gestión, mal uso de la estrategia de convocatoria, inexperiencia o un clima político más adverso podrían ser tentativamente explicaciones para el mal desempeño de Solís Rivera. Sin embargo, en esta ponencia no se cuenta con información suficiente para probar esas hipótesis.

³ Vargas (2007) afirma que un NEP de 1,8 a 2,4 es bipartidismo, 2,5 a 3,9 es multipartidismo moderado y mayor a 4 es multipartidismo polarizado. (Chasqueti, 2003).

3. Relaciones del Poder Ejecutivo con los sectores

En esta sección se intenta responder dos preguntas. La primera es si el Poder Ejecutivo en el primer año de la administración Solís Rivera ha contado con un núcleo duro de aliados para hacer frente a proyectos políticos con alto perfil conflictivo a nivel nacional. Esta se intenta responder describiendo los actores sociales, políticos y económicos que toman posición respecto a los conflictos señalados. Igualmente, se caracterizan las argumentaciones a favor y en contra de dichos actores.

Luego de analizar la primera pregunta, la investigación se enfoca en notar patrones de interacción entre el Poder Ejecutivo y los otros actores involucrados. Para eso, se describe la configuración de alianzas y oposiciones, la intensidad de estas, y sus tendencias sistemáticas en caso de existir.

A raíz de lo anterior, se toman cuatro casos específicos para poder contrarrestar los patrones y tendencias de alianzas y oposiciones en el tiempo determinado. A saber: la huelga de educadores, el conflicto por APM Terminals en Limón, la aprobación del presupuesto de la República, y el veto presidencial a la reforma procesal laboral.

Con el fin de poder explicar alianzas y oposiciones que pueden influir en la toma final de decisiones de políticas públicas a partir de conflictos, esta sección de investigación se basa en las relaciones y dimensiones de *Advocacy Coalition Framework* (ACF). En este marco conceptual, se posicionan los conflictos como contraposiciones de creencias y convicciones entre diversos grupos.

Siguiendo lo anterior, existen diferentes niveles de convicciones determinados por la capacidad que tienen los individuos de cambiar de parecer. El primero es el *deep core belief*. Este se caracteriza por ser la convicción más estable, la más normativa y la que representa los valores más arraigados dentro de un grupo de actores. Por ejemplo: el liberalismo, el conservadurismo o la seguridad social (Weible, Sabatier, & McQueen, 2009, p. 122).

La segunda convicción se llama *policy core belief*. Esta tiene un alcance más moderado y es más sustantiva en temáticas y especializada en zonas geográficas que *deep core belief*. Igualmente, su resistencia al cambio es menor, donde por medio de nuevas informaciones e investigaciones científicas las convicciones pueden sufrir cambios (Weible, Sabatier, & McQueen, 2009, pp. 122-123). Este es el caso de APM Terminals, donde, como se explica más adelante, ciertos actores tienden a posicionarse primeramente como oposición y luego neutrales cuando la Sala I encuentra que los estudios ambientales fueron cumplidos para después desarrollar la obra.

Por último, *secondary beliefs* tienden a ser las más específicas en temáticas, más empíricas y más limitadas territorialmente (Weible, Sabatier, & McQueen, 2009, p. 123). Estas se caracterizan también por ser las más cambiantes. Por ejemplo, en este caso se encuentra la huelga de educadores, donde sucede un conflicto por una problemática muy específica y que fue temporal, como lo es la omisión o transferencia de salarios incompletos para maestros de educación pública primaria y secundaria.

Debido a lo señalado en los párrafos anteriores, el nivel de conflicto nos puede especificar la estabilidad y los patrones de coaliciones en diferentes escenarios. Estos escenarios son observados bajo ACF como los subsistemas de políticas públicas. Estos son los espacios que facilitan la interacción entre actores acerca de una temática específica para formular y diseñar política pública (Weible & Sabatier, 2006, p. 126).

En el subsistema se tienden a generar coaliciones o a servir como *policy brokers*. Las coaliciones son individuos que poseen parecidas convicciones, mientras que los *policy brokers* se conceptualizan como mediadores legitimados por las diferentes coaliciones que tienen además cierto poder de decisión (Weible & Sabatier, 2006, p. 128).

Además de que las coaliciones pueden variar dependiendo del nivel del conflicto, existen otras dimensiones a tomar en cuenta al respecto. Las más relacionadas con esta investigación son: a) eventos externos, como resultados electorales e impactos de otros subsistemas de política pública, y b) eventos internos que crean conflicto dentro de la misma coalición (Weible, Sabatier, & McQueen, 2009, p. 124).

A pesar de observar solo una categoría (coaliciones) para los diferentes actores que desarrollan o inciden en la acción política, Weible y Sabatier (2009, p. 121) señalan que las políticas públicas dependen de un marco institucional y además de los recursos que desarrollen las coaliciones. En cuanto a recursos, varios autores incluyendo a Weible y Sabatier (2011, p. 356) mencionan ejemplos como un hábil liderazgo, potestad institucional de toma de decisiones e información. A partir de estos, se desarrolla entonces una estrategia para incidir o realizar acción política.

A partir de esta teoría, ha sido desarrollada la metodología, donde se sistematizado artículos periodísticos, de opinión y campos pagados de 3 periódicos nacionales específicos: *La Nación*, *Diario Extra* y el *Semanario Universidad*. Entre las principales categorías analizadas se encuentran: el episodio, los actores que intentan incidir en la política, la posición de estos (oposición, apoyo o neutral) en cuanto al Poder Ejecutivo, la argumentación respecto a su posición respectiva y la magnitud de la posición.

Aunado a lo anterior, es importante explicar varias categorías señaladas en el párrafo anterior. Primero, los episodios se refieren a los estudios de caso. Segundo, la posición de los actores se define de acuerdo a si los actores se encuentran de acuerdo o en desacuerdo con la medida realizada por el Poder Ejecutivo. En este caso, la posición neutral hace alusión a *policy brokers* que no forman parte del Poder Ejecutivo, como por ejemplo la Iglesia Católica o la Defensoría de los Habitantes en la Huelga de los Educadores.

Igualmente, para medir la magnitud de posición se utilizó las categorías: fuerte y débil. Para definir la magnitud se manejaron los siguientes criterios que se observan en el cuadro 1. En este caso, un apoyo fuerte es formado cuando los actores intentan cooperar resolviendo el conflicto; o cuando los actores con potestad institucional de toma de decisiones, utilizan este recurso como apoyo al Poder Ejecutivo. Por el otro lado, una oposición fuerte hace referencia a la voluntad de no

negociar con el Poder Ejecutivo. La magnitud débil, como se señala en el cuadro 1, refiere entonces a todas las demás situaciones que son excluyentes a la magnitud fuerte.

Cuadro 10. Guía para medición de magnitud de posiciones de actores.

Posición Magnitud	Apoyo	Oposición
Fuerte	Cuando ayuda al Poder Ejecutivo para atenuar el conflicto y no se le culpabiliza de este.	Cuando la oposición se encuentra en contra de la medida propuesta por el Poder Ejecutivo y no negocia.
	Cuando tiene potestad institucional de toma de decisión y la utiliza a favor del Poder Ejecutivo.	Cuando se utilizan medidas institucionales o no institucionales para poder dejar de dialogar con el Poder Ejecutivo sobre el conflicto con el fin de lograr objetivos.
Débil	Cuando se encuentran a favor de la medida impuesta por el Ejecutivo, pero pueden cambiar de parecer si se cambia parte de la medida de acuerdo a sus intereses.	Cuando se encuentran en contra de la medida impuesta por el Ejecutivo, pero pueden cambiar de parecer si se modifica la medida de acuerdo a sus intereses.
	Todo lo que implique un apoyo, y que no pueda ser calificada como fuerte.	Cuando solo señalan que dejarían de buscar una solución por medio de negociaciones con el Poder Ejecutivo si el conflicto se sigue agravando.
		Cuando no se amenaza con usar una vía de presión y solo se brinda una opinión en contra del Ejecutivo.
		Todo lo que implique una oposición, y que no pueda ser calificada como fuerte.

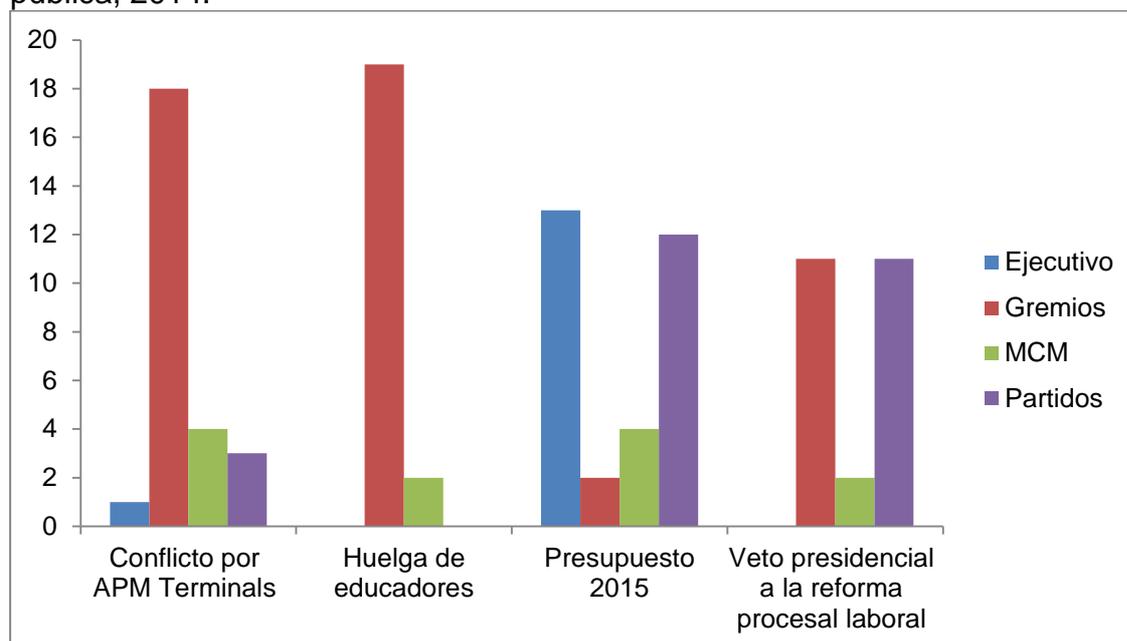
Fuente: Elaboración propia.

A partir de la teoría y metodología señalada, se contestan las dos preguntas principales de la investigación.

Análisis de resultados

Primero debe mencionarse cuáles han sido los actores que han participado más en la prensa revisada. Como se observa en el gráfico 1, los gremios son los que han tenido mayor protagonismo en los conflictos de alto perfil. De hecho, los gremios tienden a tener gran importancia en la huelga de educadores y en el conflicto por APM Terminals. El primero se puede caracterizar como un conflicto *de secondary beliefs*, donde la opinión acerca del Poder Ejecutivo va cambiando cuando el Ministerio de Educación Pública empieza a poder pagar los salarios faltantes a los educadores. En este caso, los gremios que más se posicionan son los relacionados al sector de educación.

Gráfico 1. Costa Rica. Participación de actores en diversos subsistemas de política pública, 2014.



Nota: El Poder Ejecutivo aparece solo en dos episodios en los que diversas instituciones manifestaron su apoyo al curso de acción del gobierno. En los otros dos episodios se considera al Poder Ejecutivo de forma unitaria.

Fuente: Elaboración propia.

Por el otro lado, el episodio de APM Terminals se basa en un conflicto de *policy core beliefs*. Esto debido a que un cambio de posición es más difícil que en convicciones de nivel *secondary beliefs*. De ahí que sea más complejo poder llegar a un acuerdo entre las partes.

Basándonos en el contexto, el hecho de que la administración Solís Rivera siga con el contrato de APM, tiende a polarizar las coaliciones. En el caso de los gremios, se observan diferentes grupos que se encuentran a favor y en contra de esta medida (véase Gráfico 2 y Anexo 1). Dentro de los grupos que apoyan la actuación del gobierno se encuentran la Asociación de Importadores de Vehículos y Maquinaria, la Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Limón, la Cámara Nacional de Armadores y Agentes de Vapores y la Cámara de Industrias; y la Corporación Nacional Bananera (CORBANA). Mientras que los gremios en contra son mayores en cantidad, y se encuentran relacionados con el sector de trabajadores públicos.

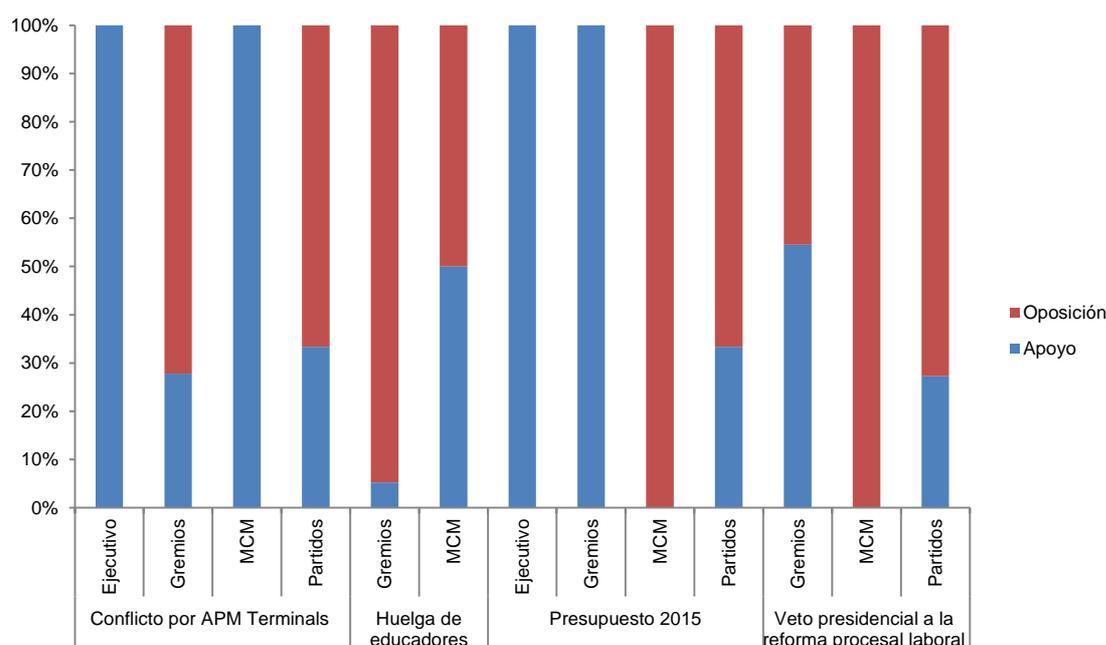
En el caso del veto a la reforma procesal laboral, el cual se puede considerar como un conflicto de *policy core beliefs*, los gremios actuaron más a favor que en contra. Por un lado, el veto fue apoyado por sindicatos de servicios de electricidad y salud, al igual que por la Coalición Sindical Patria Justa y la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT). Por el otro lado, cámaras de sectores empresariales se mostraron en contra, como la Asociación de Zona Francas (AZOFRAS), la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO), la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), la Cámara Nacional de Transportes y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP).

Por último, los gremios no poseen un protagonismo tan clave dentro de la aprobación del presupuesto 2014-2015. Esto debido principalmente a que este tipo de política tiende a generarse solamente entre actores institucionales, y genera impactos que no son en ese momento tan visibles para sectores afectados. De hecho, en este episodio los únicos gremios que manifestaron su opinión, y en este caso a favor, fueron la Asociación Nacional de Educación Pública y Privada (ANEP) y la Asociación Pública de Segunda Enseñanza (APSE).

En contraste con lo anterior, los partidos políticos tienen un mayor liderazgo donde los gremios tienen menos protagonismo. Esto sucede en la aprobación del presupuesto, que permite una arena política más institucional, y en el veto de la reforma procesal laboral, que se discutía en la Asamblea Legislativa. Por el otro lado, los medios de comunicación masiva se posicionan en cantidad parecida en los cuatro conflictos.

Además de la importancia de notar los actores para analizar si existe un núcleo duro con el Poder Ejecutivo, es relevante describir las argumentaciones que distancian o acercan ciertos actores al gobierno dependiendo del subsistema de la política pública. Por un lado los medios de comunicación que expresaron abiertamente su opinión fueron Diario Extra y La Nación por medio de sus editoriales. En el caso de APM Terminals los dos medios estuvieron a favor (véase nuevamente el Gráfico 2), aludiendo a características de competitividad, inversión, progreso y desarrollo de Limón. Mientras que en la aprobación del presupuesto 2014-2015 los dos periódicos se mostraron en contra de la decisión del Poder Ejecutivo por relego en materia fiscal según La Nación, e importancia de no incurrir en gastos superfluos (Diario Extra).

Gráfico 2. Costa Rica. Actores involucrados en más de un episodio y posición respecto al Poder Ejecutivo. 2014.



Fuente: Elaboración propia.

Aunado a lo anterior, el veto a la reforma procesal laboral solo fue comentado por *La Nación*, la cual se encontró en contra debido a que iba "... mucho más allá de las exigencias de los convenios internacionales" (La Nación, 03 de diciembre, 2014, s.p.).

Por el otro lado, solo en la Huelga de Educadores los dos medios de comunicación tienen una posición distinta. En este caso, *La Nación* parece encontrarse a favor del Poder Ejecutivo basándose en argumentos relacionados al derecho de educación y posible fortalecimiento político sindical (La Nación, 21 de mayo, 2014, sp)⁴, mientras que el Diario Extra sostuvo que no se podía resolver el conflicto con soluciones incompletas (Diario Extra, 09 de mayo, 2014, sp).

En cuanto a los partidos políticos, el nivel de apoyo es relativamente bajo en comparación a su oposición con respecto a decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo. Es importante resaltar que en los casos analizados solo el Frente Amplio (FA) es que siempre se manifiesta en los medios a favor o neutral en cuanto a las decisiones del Poder Ejecutivo (véase cuadro 10). En cuanto a esto, en el caso de APM Terminals el FA estuvo en contra pero luego con las observaciones de la Sala I se mantuvo neutral. Igualmente tanto en el veto a la reforma procesal laboral como a la aprobación del presupuesto 2014-2015 se encontró la fracción a favor.

Cuadro 11. Costa Rica. Posición de fracciones de partidos políticos según episodios y cantidad de veces expresadas en los medios de comunicación colectiva. 2014.

Partido	Conflicto por APM Terminals		Presupuesto 2015		Veto presidencial a la reforma procesal laboral	
	Apoyo	Oposición	Apoyo	Oposición	Apoyo	Oposición
FA		1	1		1	
ML	1	1		1		1
PAC			1	2	1	
PADC				1		1
PASE			1			1
PLN				1		2
PRC			1			1
PRN				1		1
PUSC				2	1	1
Total general	1	2	4	8	3	8

Fuente: Elaboración propia.

Por el otro lado el Partido Acción Ciudadana (PAC) mostró opinión solo en dos de los cuatro casos (presupuesto y veto presidencial). En el primero, los medios de comunicación captaron más una oposición del partido oficialista que un apoyo, mientras que el veto presidencial sí fue observado como una política respaldada por el PAC dentro de la Asamblea Legislativa.

⁴ El editorial de *La Nación* señala lo siguiente "El Gobierno reconoce la obligación de resolver el problema y las soluciones están en camino. La ausencia de los educadores solo afecta a los alumnos, incluso a 675.000 de ellos, carentes del servicio de comedor escolar. Nada se gana con prolongar la huelga, salvo que sus motivos sean la defensa del viejo y defectuoso sistema o el fortalecimiento político de los sindicatos" (La Nación, 21 de mayo, 2014, sp).

Aunado a lo anterior, a pesar de la alianza entre el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), el PAC y FA, el primero se encontró en contra del presupuesto propuesto por el Poder Ejecutivo debido a la distribución del presupuesto en sí, y dividió su opinión acerca del veto presidencial, donde por un lado se apoyó por ser un acuerdo moderado entre sectores afectados y por el otro lado se mantuvo posiciones en contra por las mismas razones expuestas también por *La Nación*.

Por último, los gremios tuvieron una posición dividida menos en la aprobación de presupuesto 2014-2015 (véase gráfico 2), donde los manifestados (ANEP y APSE) se encontraron a favor de la decisión del gobierno. Esto debido a que mayores recortes afectarían trabajo de los y las costarricenses y la provisión de servicios públicos.

En cuanto a la Huelga de Educadores, solo hubo una posición a favor del gobierno. Esto debido a que mencionaban poca agilidad del Poder Ejecutivo para hacerle frente al problema de los pagos a profesores.

En contraposición con la Huelga de Educadores, en el veto contra la reforma procesal laboral hubo un mayor balance entre grupos a favor y en contra de esta medida. Entre los manifestado a favor se argumenta por una parte que es un progreso en materia de políticas laborales y por otra que el veto no es "...una licencia para ir a las calles" (Ávalos, 2014, s.p.). En cuanto a las personas en contra (véase Anexo 2 para mayor detalle de actores específicos de los gremios en los cuatro episodios), que son sectores relacionados a cámaras empresariales, estas señalan que el veto genera detrimentos en inversión, crecimiento económico y los servicios públicos esenciales.

Por último, los gremios se encontraron más que todo en contra del contrato con APM Terminals; y sus razones fueron varias e individualizadas por diferentes gremios. Por ejemplo, algunos señalaron las implicaciones ambientales del proyecto, otros se sumaron a la oposición por las represalias estatales ante la huelga contra APM Terminales. Igualmente hubo grupos que señalaron el detrimento de desarrollo de Limón por medio de este proyecto, implicaciones de monopolio por continuación de contrato y pérdida de empleos por uso exclusivo de contenedores por medio de la empresa extranjera.

Los gremios a favor del episodio anteriormente mencionado, señalaron las ventajas del contrato para el desarrollo económico, la competitividad, inversión y empleo en Limón; al igual que argumentaron la importancia de establecer límites a las convenciones colectivas.

Dentro de las bases de datos realizadas, no se nota ningún gremio que haya estado apoyando al gobierno en más de un episodio. En el caso de partidos políticos, hubo inclusive más apoyo del Frente Amplio que del PAC. Por ejemplo, en dos episodios el FA estuvo a favor del Gobierno, y solo uno en contra en el cual después se mantuvieron neutrales (contrato con APM Terminals).

Por el otro lado, el PAC mantuvo su postura a favor del gobierno solo en el veto a la reforma procesal laboral; y en la aprobación del presupuesto solo en los medios de comunicación hay una postura a favor y dos en contra. Inclusive en este caso La

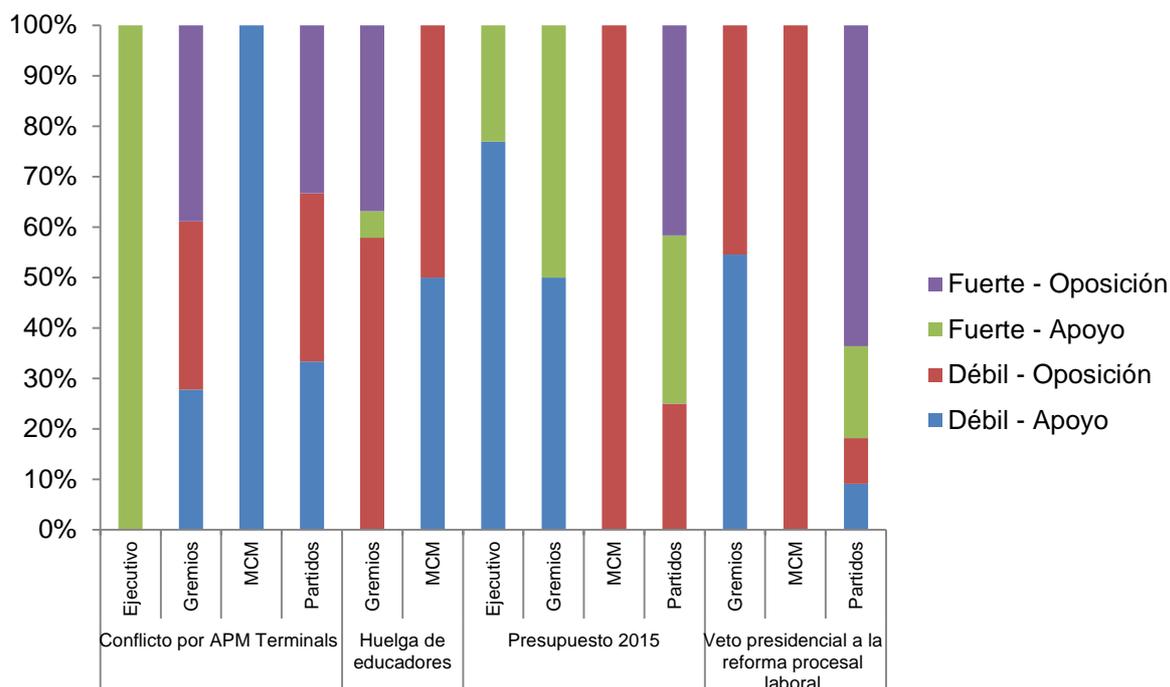
Nación ha sido más efectiva en brindar apoyo pues lo realizó en dos episodios (huelga de educadores y APM Terminals).

Ante ello, se debe señalar que de los 4 episodios, solo 2 de ellos se pueden considerar dentro del *core policy beliefs* (contrato de APM Terminals y Veto a la reforma procesal laboral). Esto explica entonces las posiciones más definidas de los gremios, partidos políticos y medios de comunicación, donde igualmente las redes de actores son mayores que en los dos episodios de *secondary beliefs*.

En consecuencia de lo anterior, se podría entonces deducir que las convicciones del Frente Amplio, en menos medida del PAC y las del Gobierno son parecidas y pueden trabajar en conjunto cuando se realicen políticas de *core policy beliefs*. Sin embargo, estas pueden variar cuando las políticas sean más específicas y menos ideológicas.

También es importante notar si estas alianzas son fuertes, o si por el contrario solo se plantean como una mera opinión (véase gráfico 3). Para el caso de los partidos políticos en Asamblea Legislativa, el presupuesto y veto presidencial tienen alianzas y oposiciones al gobierno fuertes, debido al ámbito de maniobra en este subsistema de política pública.

Gráfico 3. Costa Rica. Magnitud de apoyo y oposición hacia el Poder Ejecutivo según episodios. 2014.



Fuente: Elaboración propia.

Por el otro lado, los gremios tuvieron un peso fuerte principalmente en Huelga de Educadores, la cual se considera una cuestión de *secondary beliefs*, donde la situación es circunstancial. Por el otro lado los medios de comunicación solo poseen un apoyo u oposición débil debido a sus márgenes de acción, aunque lógicamente poseen un poder simbólico muy importante.

4. Conclusiones

De acuerdo con Mainwaring y Shugart (2002), Costa Rica es un país donde la autoridad legislativa y constitucional del Presidente es "...potencialmente marginal" (citado en García: 30). Desde entonces, la combinación difícil de Mainwaring (1995), esto es presidencialismo, multipartidismo y polarización ideológica, se ha acentuado en el país.

Este panorama hace difícil concebir una Presidencia imperial (Cox y Morgenstern, 2001) y más bien parece proclive a generar Presidencias impotentes. Así las cosas esta ponencia se ha propuesto considerar la gestión y desempeño del Ejecutivo en un evidente contexto adverso. Tal como lo señala Vargas (2007), la efectividad y control del Ejecutivo en materia de agenda parlamentaria ha ido mermando con los años.

Sin duda el quiebre del bipartidismo, y la transición hacia un multipartidismo han tenido un peso importante en este proceso. Se pasó en pocos años, por ejemplo las administraciones del 1990-1994, 1994-1998 y 1998-2002, de pactos bipartidistas y mayorías más fáciles de conformar a una mayor fragmentación, que obliga a los sectores a negociar. Cabe destacar también que el reglamento legislativo prácticamente otorga poderes de veto a algunos diputados, sobre todo en las comisiones donde pueden obstaculizar un proyecto de ley vía mociones. La conformación de las comisiones también es un elemento importante para la efectividad del Ejecutivo, pero la pluralidad partidaria ha hecho más débil el control del Ejecutivo sobre el Directorio Legislativo, que designa la integración de las comisiones. Así, se ha recurrido en todas las administraciones analizadas, salvo la Calderón Fournier, a acuerdos o coaliciones para elegir el Directorio.

Aún con todas esas consideraciones y los hallazgos de los datos, la administración Figueres Olsen aparece como la más efectiva en relación a la cantidad de proyectos aprobados. La administración Chinchilla Miranda también tiene una alta efectividad, lo que de alguna manera descompone las explicaciones teóricas que indican que serían las administraciones del bipartidismo las más eficientes. La administración Solís Rivera es por mucho la más ineficiente en relación al control del Congreso y el índice de efectividad en la aprobación legislativa. Aunque es cierto que en este caso, cuenta con la fracción oficialista más pequeña de la historia reciente, un multipartidismo fragmentado y una alta polarización ideológica. Sin embargo, esas condiciones adversas estaban presentes, aunque en menor medida, en la administración Chinchilla Miranda por lo que es difícil atribuirles una causalidad fuerte.

Precisamente el análisis de la relación del Ejecutivo con los sectores sociales, puede orientar sobre las fortalezas o debilidades del Ejecutivo en una perspectiva más general. El estudio de los cuatro casos de conflictos analizados muestra alianzas u oposiciones específicas según tema. Por ejemplo los sindicatos a favor de la reforma procesal laboral pero en contra de la decisión sobre APM Terminal o los empresarios en contra de la reforma procesal laboral pero a favor en APM Terminal. Esto muestra que el gobierno no ha sido capaz de traducir el alto caudal electoral de 2014 en un apoyo fuerte y sostenido de los sectores; y que su posición en conflictos de policy

core beliefs es cambiante. Ni siquiera el propio partido de gobierno, el PAC, ha sido capaz de cerrar filas de manera uniforme a favor del gobierno en todos los temas.

A raíz de lo anterior, parece que no está claro para quién gobierna la administración Solís Rivera, pues los sectores se ven “premiados” o “castigados” tema por tema, con lo que no es posible asegurar los apoyos corporativos necesarios para consolidar una base política fuerte. Esto hace que el Ejecutivo aparezca débil frente a la sociedad civil y frente al Poder Legislativo.

No se puede obviar que hay elementos de estrategia política que pesan en este escenario. Así por ejemplo, la estrategia de convocatoria y desconvocatoria de proyectos de ley en períodos extraordinarios del primer año de la administración Solís Rivera es sui generis y parece desarticulada tanto con los partidos en la asamblea legislativa como con los sectores sociales y empresariales. Esta errática estrategia más la combinación difícil de la fragmentación y polarización que enfrenta esta administración la colocan en un escenario adverso y complicado.

El primer año de gestión del Ejecutivo actual en relación con la Asamblea Legislativa y con los sectores sociales ha sido errático en la estrategia y poco efectivo en los resultados. Queda pendiente el análisis del comportamiento para los siguientes años de gobierno.

Anexos de cuadros

Anexo 1.

Costa Rica. Especificación de participación de gremios de acuerdo a episodios. 2014.

Gremios	Conflicto por APM Terminals	Huelga de educadores	Presupuesto 2015	Veto presidencial a la reforma procesal laboral
ABC		X		
ADEM		X		
ADEP		X		
ANDE		X		
ANEP	X	X	X	
APSE	X	X	X	
Asociación de Importadores de Vehículos y Maquinaria	X			
Asociación Sindical de Profesionales de Japdeva	X			
AZOFRAS				X
Bloque Unitario Sindical y Social	X	X		
CADEXCO				X
Caja de ANDE		X		
Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Limón	X			
Cámara Nacional de Armadores y Agentes de Vapores	X			
Cámara Nacional de Transportes				X
CANABA	X			
Central General de Trabajadores	X			
CICR	X			
CMTC				X

Gremios	Conflicto por APM Terminals	Huelga de educadores	Presupuesto 2015	Veto presidencial a la reforma procesal laboral
CNAA				X
COLYPRO		X		
CORBANA	X			
Corporación de Servicios Múltiples del Magisterio Nacional		X		
CUT				X
Federación Conservacionista	X			
Federación Estudiantil de Secundaria		X		
FETRAL	X			
FIT-ICE		X		X
Grupos ambientalistas	X			
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional		X		
Patria Justa	X			X
SEC		X		
SINPAE		X		
SINTRAJAP	X	X		
SIPROCIMECA	X	X		
UCCAEP				X
UNDECA		X		X
Unión de Empleados de la Caja	X			
Unión Médica				X
Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional		X		

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2.

Costa Rica. Posición de gremios específicos según episodios y cantidad de veces expresadas en los medios de comunicación colectiva. 2014.

Episodios Gremios	Conflicto por APM Terminals		Huelga de educadores		Presupuesto 2015	Veto presidencial a la reforma procesal laboral		Total
	Apoyo	Oposición	Apoyo	Oposición	Apoyo	Apoyo	Oposición	
ABC			1					1
ADEM				1				1
ADEP				1				1
ANDE				1				1
ANEP		1		1	1			3
APSE		1		1	1			3
Asociación de Importadores de Vehículos y Maquinaria	1							1
Asociación Sindical de Profesionales de Japdeva		1						1
AZOFRAS							1	1
Bloque Unitario Sindical y Social		1		1				2
CADEXCO							1	1
Caja de ANDE				1				1
Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Limón	1							1
Cámara Nacional de Armadores y	1							1

Episodios Gremios	Conflicto por APM Terminals		Huelga de educadores		Presupuesto 2015	Veto presidencial a la reforma procesal laboral		Total
	Apoyo	Oposición	Apoyo	Oposición	Apoyo	Apoyo	Oposición	
Agentes de Vapores								
Cámara Nacional de Transportes							1	1
CANABA		1						1
Central General de Trabajadores		1						1
CICR	1							1
CMTC						1		1
CNAA							1	1
COLYPRO				1				1
CORBANA	1							1
Corporación de Servicios Múltiples del Magisterio Nacional				1				1
CUT						1		1
Federación Conservacionista		1						1
Federación Estudiantil de Secundaria				1				1
FETRAL		1						1
FIT-ICE				1		1		2
Grupos ambientalistas		1						1
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio				1				1

Episodios Gremios	Conflicto por APM Terminals		Huelga de educadores		Presupuesto 2015	Veto presidencial a la reforma procesal laboral		Total
	Apoyo	Oposición	Apoyo	Oposición	Apoyo	Apoyo	Oposición	
Nacional								
Patria Justa		1				1		2
SEC				1				1
SINPAE				1				1
SINTRAJAP		1		1				2
SIPROCIMECA		1		1				2
Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional				1				1
UCCAEP							1	1
UNDECA				1		1		2
Unión de Empleados de la Caja		1						1
Unión Médica						1		1

Fuente: Elaboración propia

Fuentes

Ajenjo Fresno, Natalia. 2004. "El papel y la función de los parlamentos centroamericanos: cuatro casos comparados." En: *América Latina Hoy*, 38, 2004, pp.125-139.

Alcántara Sáez, Manuel. 2005. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Amorin Neto, O. y Santos, F. 2003. "O segredo ineficiente revisto o que propoem o que aprovam os deputados brasileiros" *Dados Revista de Ciências Sociais*. Vol. 46, No.4 pp. 661-698.

Ávalos, A. (13 de diciembre, 2014). "Empresarios están molestos y sindicatos aplauden medida". *La Nación*. Consultado el 01/07/2015. Disponible en: http://www.nacion.com/nacional/politica/Empresarios-molestos-sindicatos-aplauden-medida_0_1457054299.html

Calvo, E. 2004. "The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature", trabajo presentado en UNC-Duke Political Economy, Workshop.

Calvo, E. 2008. "Nuevos estudios sobre el Poder Legislativo", *Investigaciones actuales sobre Estado, instituciones políticas y sociedad*. Buenos Aires, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, pp. 17-38.

Cheibub, José y Limongi, Fernando. 2002. "Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered." *Annual Review of Political*. 2002, n.5, pp.151-179.

Coppedge, M. 1994. *Strong Parties and Lame Ducks*. Stanford: Stanford University Press.

Cox, Gary W; Morgenstern, Scott. 2001. "Latin Americas Reactive Assemblies and Proactive Presidents. In: *Comparative Politics* Vo.33, No. 2, pp.171-189.

Diario Extra. (09 de mayo, 2014). "Editorial". Consultado el 21/06/2015. Disponible en: <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/231224/editorial>

García Montero, Mercedes. 2009. *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven. 2003. "Informal institutions and comparative politics: a research agenda. South Bend. *Hellen Kellogg Institute for International Studies Working Paper Series*, WP 307, University of Notre Dame.

La Nación. (03 de diciembre, 2014). “Peligrosa reforma laboral”. Consultado el 30/06/2015. Disponible en: http://www.nacion.com/opinion/editorial/Peligrosa-reforma-laboral_0_1455054487.html

La Nación. (21 de mayo, 2014). “Intransigencia magisterial”. Consultado el 21/06/2015. Disponible en: http://www.nacion.com/opinion/editorial/Intransigencia-magisterial_0_1415858426.html

Laakso, M. y Taagepera, R. 1979. “Effective number of parties: A measure with application to Western Europe”, *Comparative Political Studies*, vol. 12, pp. 3-27.

Linz, J. (1994). “Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?” En: J. J. Linz y A. Valenzuela, (eds), *The Failure of Presidential Democracy: The Latin American Case*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Mainwaring, S. 1995. “Presidencialismo , multipartidismo y democracia: la difícil combinación.” En: *Revista de Estudios Políticos*. Núm.88, abril-junio, 1995.

Mainwaring, S. y Shugart, M. 2002. “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”, en Mainwaring, S. y Shugart, M. (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. 1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Mejía Acosta, A. 2000. “Weak Coalitions and Policy Making in the Ecuatorian Congress (1979-1996)”, paper prepared for meeting of the Latin American Studies Association, Miami 16, 17 de marzo.

Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.) 2002. *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York: Cambridge University Press.

Ross, A. y Mata, E. (21 de mayo, 2014). “Gobierno lanza último plan para frenar huelga nacional”. *La Nación*. Consultado el 21/06/2015. Disponible en: http://www.nacion.com/nacional/educacion/Gobierno-ultimo-frenar-huelga-nacional_0_1415858453.html

Ruiz, Leticia; Otero, Patricia (2013). *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. Madrid: CIS.

Santos, Manoel Leonardo; Pérez-Liñan, Aníbal; García Montero, Mercedes. 2014. “El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina”. *Revista de Ciencia Política*, Volumen 34, No.3, 2014, pp.511-536.

Shugart, M. S. y Carey, J. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Solís Bastos, Laura Pamela (2014). "Elección del Directorio Legislativo 2011, percepciones de la política costarricense." *Revista Rupturas* 5(1), enero-junio, Costa Rica.

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

Weible, C. & Sabatier, P. (2006). "A guide to the Advocacy Coalition Framework". En: Fischer, F. & Miller, G. (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Florida: CRC Press, pp. 123-136.

Weible, C.; Sabatier, P.; & McQueen, K. (2009). "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework". *The Policy Studies Journal*.37 (1), 121-140. Wiley Periodicals. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2008.00299. Consultado el 27/06/2015. Disponible en: <http://www.ucdenver.edu/academics/colleges/SPA/FacultyStaff/Faculty/Documents/Weible,%20Sabatier,%20McQueen%20PSJ%202009%20ACF%20Review.pdf>

Weible, C.; Sabatier, P.; Jenkins-Smith, H.; Nohrstedt, D.; Henry, A.; & de Leon, P. (2011). "A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue". *The Policy Studies Journal*.39 (3), 349-360. Wiley Periodicals. Consultado el 27/06/2015. Disponible en: <http://www.ucdenver.edu/academics/colleges/SPA/FacultyStaff/Faculty/Documents/Weible%20et%20al%20PSJ%202011.pdf>