

VIGÉSIMO PRIMER INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2014

Organización y funcionamiento de los partidos políticos

Steffan Gómez Campos
Juan Pablo Sáenz Bonilla

Agosto, 2015.



Nota: Las cifras de las ponencias *pueden* no coincidir con las consignadas por el Vigésimo Primer Informe Estado de *la* Nación (2015) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

INDICE

Introducción	3
Partidos cantonales con debilidad organizativa pero fuerte democracia interna ..	5
Poca renovación de liderazgos en partidos nacionales más nuevos	10
Reducida consistencia en propuestas de partidos nacionales.....	15
Referencias bibliográficas	22

Introducción

Esta ponencia es uno de los insumos en la preparación del capítulo Fortalecimiento de la Democracia para el Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación. Es el resultado de un proyecto de investigación conjunto entre el Programa Estado de la Nación y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones, que inició en el 2012. En las primeras dos etapas de este proyecto se realizaron análisis específicos sobre los partidos inscritos a escala nacional.¹

Este año, el proyecto de investigación hizo énfasis en dos grandes componentes: uno sobre partidos de base local y otro sobre partidos nacionales que profundiza las investigaciones iniciadas desde el 2012. En el primer caso, se desarrolló un análisis sobre la organización y funcionamiento de los partidos de base local. Se replicó la misma metodología utilizada para el estudio de partidos nacionales presentado en el Informe XIX, con unos leves ajustes. En todos los partidos se entrevistó a diez líderes: el Presidente, el Secretario General y ocho dirigentes distritales. Se escogieron cinco partidos para un total de cincuenta entrevistas, con el fin de evaluar el accionar de cada agrupación con respecto a tres funciones centrales de los partidos:

Función de socialización política: incluye la creación y actualización del pensamiento político, la renovación de las estructuras partidarias y la formación político-ideológica de sus militantes.

Función de agregación de intereses: alude a las capacidades del partido para canalizar los intereses de la población y de grupos sociales afines a su ideario, para luego agregarlos en demandas. En el cumplimiento de esta función es vital la comunicación entre la organización central, sus militantes y las organizaciones de la sociedad civil que pueden ser parte de su base política. Un buen desempeño de esta función implica el diseño de programas de acción político-partidaria coherentes con las demandas de sus miembros.

Función electoral: corresponde a una labor central de los partidos, esto es, la de organizar campañas electorales para que sus representantes accedan al poder y ejecuten un proyecto político-partidario previamente definido. Esta función implica el reclutamiento de líderes, la elaboración de nóminas de candidatos, la preparación de la maquinaria electoral en todos los niveles y la movilización de las bases.

Se escogieron agrupaciones que hayan estado activas de manera constante y elegido representantes en las tres elecciones municipales: 2002, 2006 y 2010, y que además están en proceso de participar en las elecciones de 2016. Estas condiciones las cumplieron los siguientes partidos políticos:

¹ Para consultar el análisis anterior, revisar la ponencia: Gómez, S. et al. 2013. *Organización y Funcionamiento de los Partidos Políticos en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

1. Acción Cantonal Siquirres Independiente (PACSI)
2. Curridabat Siglo XXI (CSXXI)
3. Del Sol
4. Independiente Belemita (PIBE)
5. El Puente y los Caminos de Mora

El Partido Yunta Progresista Escazuceña también cumplía con los criterios para estar en el estudio, sin embargo, no hubo respuesta positiva para realizar las entrevistas requeridas a líderes de la agrupación. En ese caso fue sustituido por el partido El Puente y los Caminos de Mora, que ha estado vigente desde las elecciones de 2006, eligiendo regidores a la municipalidad, y se encuentra activo de cara a las elecciones de febrero de 2016.

En el segundo componente, cuyo objeto de estudio fueron los partidos de escala nacional, se profundizó el análisis con una revisión a fondo de las agendas programáticas de los partidos nacionales en la campaña electoral de 2010, y luego se contrastó con lo que propusieron en el Congreso en el período 2010-2014. Además, por primera vez se hizo un análisis sobre la fluidez en las cúpulas partidarias. Acá la interrogante a responder fue: ¿qué tan abiertas son las cúpulas partidarias a la participación de nuevos liderazgos? Para ello se recolectaron los puestos a los principales puestos de dirección partidaria y representación política de los siete partidos inscritos a escala nacional que han sido objeto de estudio en este proyecto desde el inicio:

1. Accesibilidad sin Exclusión (PASE)
2. Acción Ciudadana (PAC)
3. Frente Amplio (FA)
4. Liberación Nacional (PLN)
5. Movimiento Libertario (ML)
6. Renovación Costarricense (PRC)
7. Unidad Social Cristiana (PUSC)

Partidos cantonales con debilidad organizativa pero fuerte democracia interna

A nivel municipal está ocurriendo un fenómeno de fortalecimiento de los partidos políticos que requiere especial atención. Desde las elecciones municipales de 2002 ha crecido la cantidad de agrupaciones de base local, y algunos de ellos han logrado elegir representantes políticos de manera sostenida en el tiempo. Por ello, en esta sección se presentan los principales resultados del análisis a la organización partidaria municipal, como parte del proyecto de investigación con el Tribunal Supremo de Elecciones.

La información recabada, con base en los criterios de los mismos líderes cantonales, muestra que las agrupaciones locales tienen bases organizativas débiles en gran medida por la falta de recursos para mantener la estructura activa, sin embargo, muestran altos niveles de cohesión entre sus militantes alrededor de temas muy concretos de interés para la comunidad, y una fuerte convicción democrática en sus estructuras internas.

Con respecto a la función de socialización política, destaca que la mayoría de partidos no tienen un fuerte cimiento ideológico bajo los esquemas tradicionales. Es decir, sus militantes no relacionan de manera directa los ideales del partido con ideologías en una escala de izquierda y derecha, como sí ocurre en los partidos nacionales. Las respuestas de los líderes refieren, más bien, a temas concretos de interés local, generalmente aspectos de desarrollo comunal, administración del gobierno local, control de la corrupción o ampliación de la democracia a nivel comunal (gráfico 1).

Gráfico 1. Principales temas de ideología de los partidos cantonales.

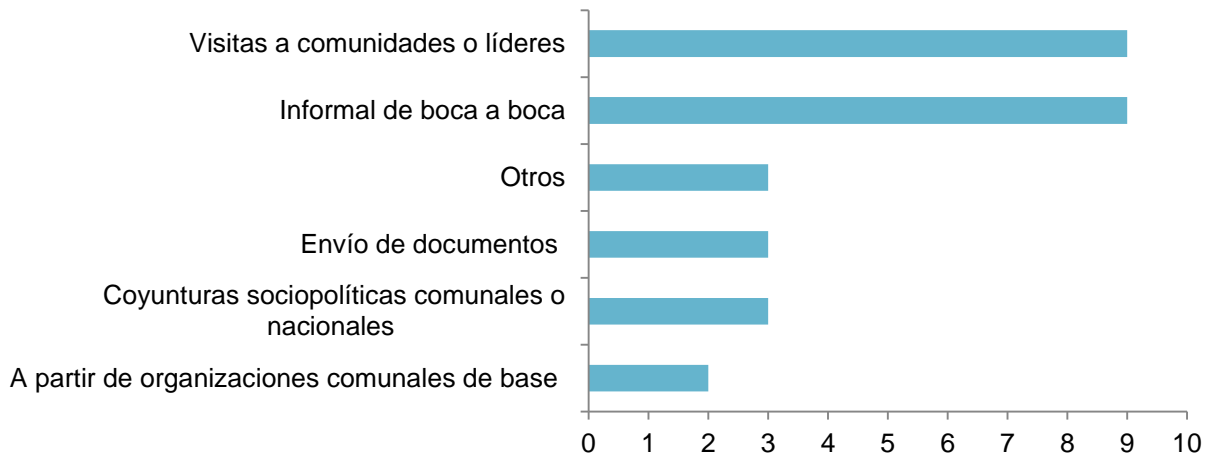


Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

Sólo en un caso hubo referencias directas al esquema tradicional ideológico: los entrevistados del PIBE identificaron al partido con la izquierda socialista. Al indagar sobre la colaboración de organizaciones dentro del partido, en esta agrupación se pudo constatar la participación de grupos de base de partidos de escala nacional, en específico del partido Frente Amplio y en menor medida del PAC, lo cual podría explicar la definición ideológica señalada.

En términos de organización partidaria, los partidos municipales muestran debilidades similares a la de los partidos nacionales descritas en anteriores entregas del Capítulo Fortalecimiento de la Democracia: no existen registros de militancia, y los mecanismos para contribuir al partido son establecidos de manera selectiva y no de manera obligatoria para los militantes (gráfico 2).

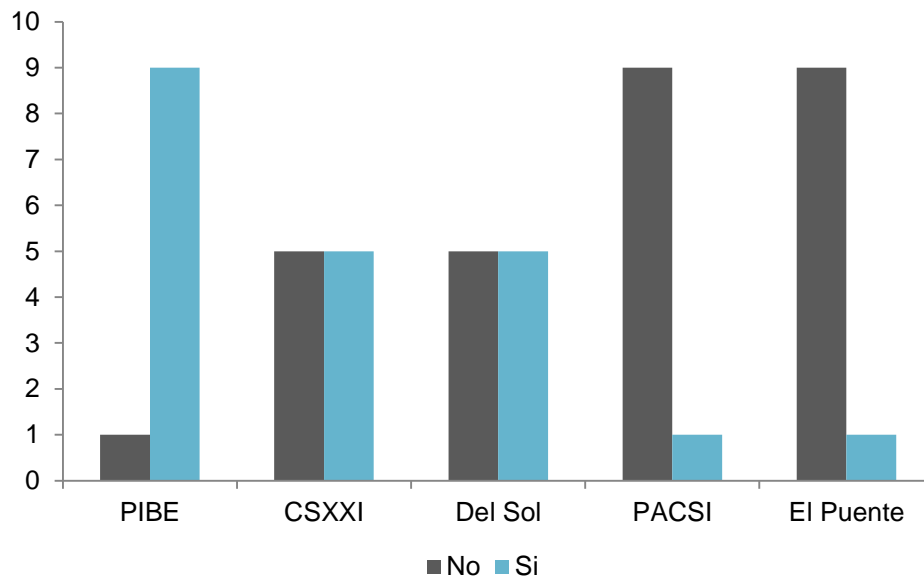
Gráfico 2. Principales mecanismos de reclutamiento en los partidos cantonales



Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

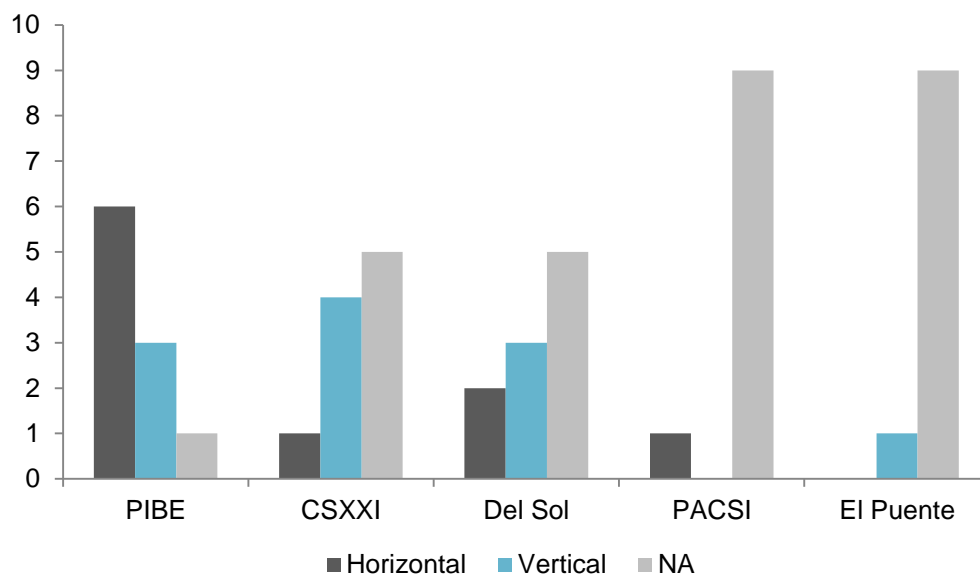
A falta de recursos y gente que se mantenga activa en el partido, se vuelve difícil mantener una estructura mínima operando más allá del período de elecciones. Los mecanismos de formación para quienes sí se mantienen en el partido son intermitentes, o del todo no los hay, con excepción del PIBE, donde sí fue posible identificar un mayor dinamismo de actividades de formación política y cultural para sus partidarios (gráficos 3 y 4).

Gráfico 3. Existencia de procesos de formación política ideológica en los partidos cantonales.



Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

Gráfico 4. Tipos de procesos de formación ideológica^{a/} según partido político cantonal

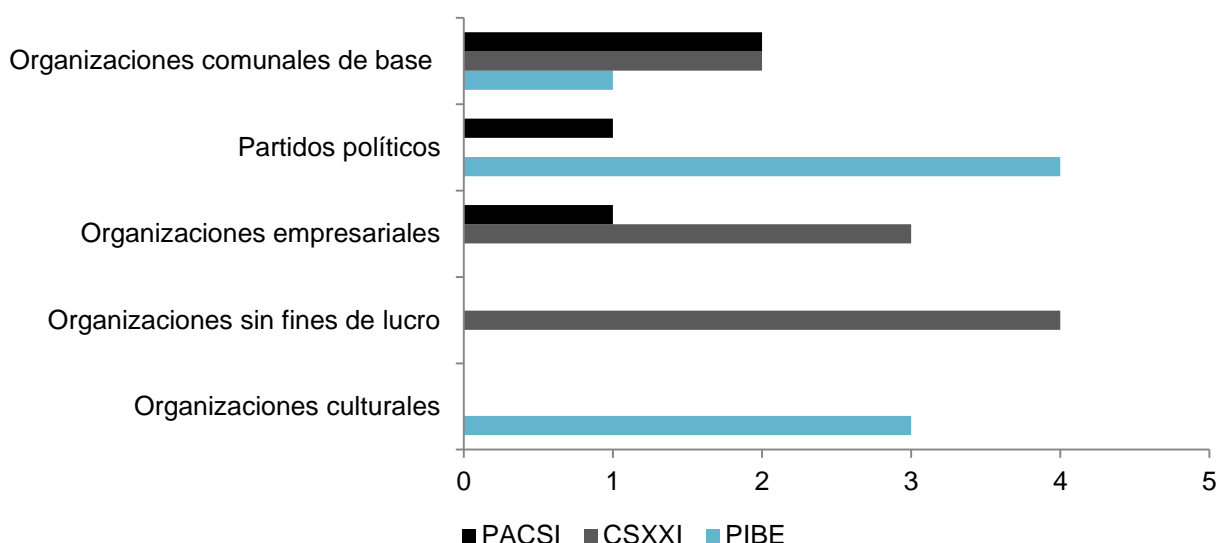


^{a/} Se identificaron dos tipos de procesos de formación: aquellos que son horizontales, es decir con participación directa de la militancia, conjunta y no caracterizados por la jerarquización y los verticales, que sí están caracterizados por la jerarquización como por ejemplo invitación de expertos, profesores o políticos internos o externos al partido.

Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

En la función de agregación de intereses hay diferencias con respecto a la vinculación con otras organizaciones sociales. Como se mencionó antes, en el PIBE participan grupos vinculados a partidos nacionales (FA y PAC), y además organizaciones de base comunal de denominaciones ecologistas, culturales y juventud principalmente. El partido Curridabat Siglo XXI fue el único que además de organizaciones comunales tiene participación de sectores empresariales. Y en los restantes tres partidos no hay una identificación clara de grupos u organizaciones que sirvan como enlace entre la estructura del partido y las demandas de la comunidad (gráfico 5).

Gráfico 5. Principales organizaciones que se identifican con los partidos políticos cantonales^{a/}

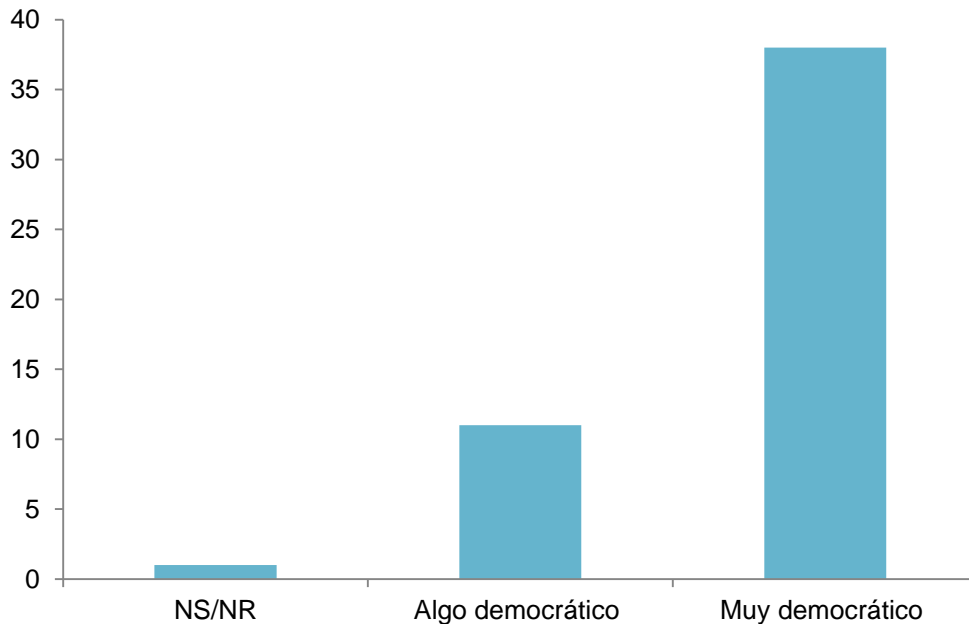


^{a/} Se incluyeron los datos de los partidos que tuvieron 50% o más de respuestas en las que se expresaba sí tener organizaciones que se identifican o apoyan al partido, es decir el PIBE, CSXXI y el PACSI.

Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

Finalmente en lo que concierne a la función electoral destacan dos características en los partidos cantonales. La primera es la fuerte convicción democrática que los líderes identifican en las estructuras internas de sus partidos. Al consultarles sobre cuán participativo y democrático es el proceso de selección de candidaturas, el 98% de los entrevistados indicó que es mucho o algo democrático, y sólo una persona no supo dar respuesta al respecto. Ninguna de las personas consultadas señaló problemas que contradijeran el principio democrático a lo interno de sus partidos, lo cual da buenas señales de la dinámica interna de estos partidos cantonales (gráfico 6).

Gráfico 6. Caracterización del proceso de selección de candidaturas en los partidos cantonales



Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

Lo anterior también pudiera ayudar a explicar el éxito electoral que han tenido los casos estudiados a nivel municipal, pues son candidatos que han pasado por un mecanismo de selección que pareciera cumplir con las exigencias de sus militantes. El otro rasgo notable es que pareciera existir un fuerte vínculo entre los representantes electos y el partido político, una vez que los primeros asumen funciones dentro de la municipalidad. Al preguntar si los representantes electos toman el criterio del partido para tomar sus decisiones, la gran mayoría de entrevistados indicó que sí ocurre en la práctica, con excepción del partido El Puente y los Caminos de Mora, donde eso no pareciera suceder (cuadro 1).

Este segundo rasgo también da información para entender la vigencia de estos partidos cantonales más allá de las elecciones, a pesar de las debilidades organizativas. Cuando los representantes electos mantienen una fuerte vinculación con el partido, existen mayores probabilidades de darle continuidad política a sus organizaciones, al hacerlas parte, del proceso de toma de decisiones a nivel local.

Cuadro 1. Características^{a/} de una selección de partidos políticos cantonales en sus tres funciones centrales. 2015

Función	Variable	Indicador	Partido político				
			PIBE	CSXXI	Del Sol	PACSI	El Puente
Socialización política	Registro de militancia	Registro formal de militantes					
		No hay	✓	✓	✓	✓	✓
	Contribuciones de militancia	Contribución obligatoria					
		Contribuciones selectivas	✓	✓	✓	✓	✓
	Ideología del partido	Desarrollo comunal		✓	✓	✓	✓
		Administración del gobierno local		✓	✓		
		Transparencia y anticorrupción				✓	✓
		Ampliación de la democracia	✓				
		Izquierda socialista	✓				
	Mecanismos de formación	Continuos	✓				
Intermitentes			✓	✓			
No hay					✓	✓	
Agregación de intereses	Vinculación predominante de organizaciones	Partidos nacionales	✓				
		Empresariales		✓			
	Religiosas	Organizaciones de base comunal	✓	✓			
		Casos aislados			✓	✓	✓
		Conocimiento de actividades del partido					
Electoral	Proceso de selección de candidaturas	Actividades frecuentes					
		Casos aislados	✓	✓	✓		
	Desconocimiento total				✓	✓	
Vinculación entre representantes electos y estructura partidaria	Proceso de selección de candidaturas	Democrático	✓	✓	✓	✓	✓
		Poco democrático					
	Fuerte vinculación	✓	✓	✓	✓		
Poca o nula vinculación					✓		

a/ Con base en entrevistas a líderes de cada partido político.

Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

Poca renovación de liderazgos en partidos nacionales más nuevos

Este año se profundiza la línea de investigación con un análisis sobre la fluidez de las cúpulas partidarias de las organizaciones inscritas a nivel nacional. Dado que los partidos políticos son el único medio, de acuerdo con la legislación, para la representación política, la renovación de liderazgos en el sistema político costarricense

está directamente relacionado con la renovación que los mismos partidos muestren a lo interno de sus estructuras.

En esta sección se presenta un análisis sobre la renovación de liderazgos en las cúpulas partidarias. Para ello se recolectó la información de las personas que han desempeñado un cargo en los principales puestos de liderazgo partidario a nivel nacional desde 1982. Se ubicó esta fecha de inicio porque, con excepción del PLN que data de 1952², cubre la fundación de todos los partidos de escala nacional analizados en el proyecto de investigación con el TSE (para detalles de la metodología utilizada véase el anexo metodológico).

Vale recordar que la literatura sobre los partidos políticos identifica el personalismo como un síntoma de un sistema partidario poco institucionalizado, y cuando esto ocurre, se afecta considerablemente el desempeño del sistema político de manera agregada. Al revisar las características identificadas, se puede constatar que el sistema de partidos políticos costarricenses cumple con buena parte de las condiciones identificadas por la literatura sobre el personalismo partidario. De ahí la importancia de analizar este tema en profundidad (recuadro 1).

Recuadro 1

Personalismo partidario

Mainwaring y Torcal (2006) indican que el personalismo partidario y el voto hacia este tipo de organizaciones se caracterizan por al menos cuatro condiciones. Una primera característica tiene que ver con la secuencia histórica de los medios de comunicación y la construcción de los sistemas partidarios. Los autores indican que en democracias fuertemente establecidas y antiguas los partidos se vincularon fuertemente con la sociedad mucho antes de que emergieran los medios de comunicación modernos, especialmente la televisión. En cambio, en muchas democracias y semi-democracias de países menos desarrollados, la televisión fue un fenómeno social antes de que los partidos tuvieran la oportunidad de enraizarse en la sociedad. Como lo indicara Sartori (1989) –citado por los autores- los candidatos podían llevar sus mensajes de campaña por medio de la televisión sin necesitar una organización partidaria bien desarrollada para ello. La segunda característica tiene que ver con el bajo desempeño de las democracias en países menos desarrollados –sobre todo las que iniciaron después de 1978- que ha desacreditado los partidos gobernantes, todo lo cual ha abierto la puerta a partidos personalistas. Una tercera refiere a que, en muchas democracias de países menos desarrollados, los partidos son programáticamente difusos, situación que hace más difícil para los electores determinar cuál partido está más cerca de sus posiciones sobre asuntos públicos, o bien, son partidos ideológicamente no confiables debido a que cambian sus posiciones políticas según el contexto específico. En tales casos el resultado es un electorado más volátil que tiende a apoyar a candidatos más que a los partidos. Finalmente, la cuarta característica tiene que ver con el régimen político: los autores indican que el voto hacia partidos personalistas tiende a ser más fuerte en sistemas presidencialistas que en los parlamentarios. En tal sentido, la mayoría de las democracias más avanzadas tienen sistemas parlamentarios, en cambio las democracias menos desarrolladas ocurren en países con regímenes presidenciales.

Estas cuatro características son aplicables para el caso costarricense, aunque en distintas proporciones. Es cierto que la televisión ejerce una gran influencia en la cobertura

² Según consta en los registros del Tribunal Supremo de Elecciones.

política y en particular en las campañas electorales actualmente. De hecho, el principal rubro del gasto electoral en los partidos es, precisamente, la publicidad y en particular la publicidad en televisión. A ello hay que sumarle otra característica del contexto político nacional: algunos de los principales líderes partidarios han ostentado en varias ocasiones una silla en el Congreso, con un alto nivel de protagonismo y exposición mediática, que ha aumentado su nivel de personalización dentro del partido que representan. También es cierto que la mayoría de los partidos políticos de escala nacional analizados, se fundaron a partir de finales de los años noventa e inicios del 2000, en la etapa de mayor erosión de la simpatía hacia los partidos tradicionales que, además, generó el rompimiento del bipartidismo. Estos nuevos partidos nacen como alternativas a los liderazgos tradicionales de la política costarricense, incluso y a pesar de que algunos de ellos militaron en partidos tradicionales con anterioridad.

La información del Capítulo Fortalecimiento de la Democracia, y de las anteriores dos ediciones del Informe (2013 y 2014), también aporta evidencia para ilustrar la falta de definición programática de los partidos cuando están en campaña electoral y luego cuando promueven sus agendas desde el Congreso. Además, existe información sobre la poca definición de políticas concretas para resolver los problemas más importantes que enfrenta el país (Decimonoveno Informe, 2013). Igualmente cierto es que, en la última campaña electoral presidencial de 2014, una de las características más claras fue la alta volatilidad de los electores, medida con un panel de votantes que mostró los cambios en la preferencia electoral sin distinción de ideologías partidarias. Y finalmente, todo esto aplica para el caso costarricense, que tiene un régimen presidencialista como lo indican Mainwaring y Torcal (2006).

Los hallazgos muestran que, al examinar el comportamiento de las cúpulas, se sigue confirmando que los partidos nacionales son muy distintos entre sí. Además de las diferencias organizativas y de funcionamiento, reseñadas en anteriores entregas del Capítulo Fortalecimiento de la Democracia, la renovación de liderazgos también se comporta de manera diferenciada en los casos estudiados.

Los datos también revelan procesos de cambio, sobre todo de algunos liderazgos tradicionales como en el PUSC, que hasta ahora no se habían podido determinar ni medir. Son procesos silenciosos que pueden traer buenos resultados para la renovación partidaria en un futuro cercano. Sin embargo, en la mayoría de partidos se muestran importantes brechas de género en la conformación de las cúpulas, con excepción del PAC

El tercer hallazgo es que, a pesar de estos procesos de cambio, hay un grupo de partidos, de reciente fundación, que experimentan alta concentración del liderazgo en una sola persona. Esto ocurre particularmente en los casos del PASE, PRC y ML.

Para llegar a estas conclusiones se hicieron tres aproximaciones con base en los datos recopilados. La primera aproximación refiere a la cantidad de puestos que una misma persona ha tenido dentro del partido en el período estudiado. Este indicador da cuenta de la rotación de gente, o por el contrario, de la concentración que una misma persona ha tenido de los altos puestos en la dirección política de la organización que representa.

Los datos muestran que los partidos donde hay una mayor concentración de liderazgo, medido por la cantidad de puestos en una sola persona, ocurre en el ML,

PRC y PASE en ese orden. En los tres casos, la persona que concentra mayor cantidad de cargos es el líder histórico y fundador del partido, es decir, Otto Guevara, Justo Orozco y Óscar López, respectivamente. Los tres, además, han sido diputados en más de una ocasión y candidatos presidenciales, entre otros cargos (cuadro 2).

Cuadro 2. Cantidad de puestos desempeñados en la cúpula partidaria, por líder^{a/}. 1982-2015

Líder partidario	Cantidad puestos	Sexo	Partido político
Otto Guevara Guth	10	Masculino	ML
Justo Orozco Álvarez	9	Masculino	PRC
Oscar Andrés López Arias	7	Masculino	PASE
Luis Fishman Zonzinski	6	Masculino	PUSC
Ottón Solís Fallas	6	Masculino	PAC y PLN ^{b/}
Rodolfo Méndez Mata	6	Masculino	PUSC
Bernal Jiménez Monge	5	Masculino	PLN
Lorena Vásquez Badilla	5	Femenino	PUSC
Luis Gerardo Villanueva Monge	5	Masculino	PLN
Ovidio Pacheco Salazar	5	Masculino	PUSC
Víctor Danilo Cubero Corrales	5	Masculino	ML
Abelino Esquivel Quesada	4	Masculino	PRC
Carlos Luis Avendaño Calvo	4	Masculino	PRC ^{c/}
Francisco Antonio Pacheco Fernández	4	Masculino	PLN
Jorge Eduardo Sánchez Sibaja	4	Masculino	PUSC
José Miguel Corrales Bolaños	4	Masculino	PLN
Luis Manuel Chacón Jiménez	4	Masculino	PUSC
Rolando González Ulloa	4	Masculino	PLN

a/ Se consideran las personas que estuvieron en cuatro o más puestos.

b/ Ottón Solís desempeñó cinco puestos en el PAC y uno en el PLN durante el período de estudio.

c/ Carlos Luis Avendaño se separó del PRC y fundó posteriormente el Partido Restauración Nacional.

Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

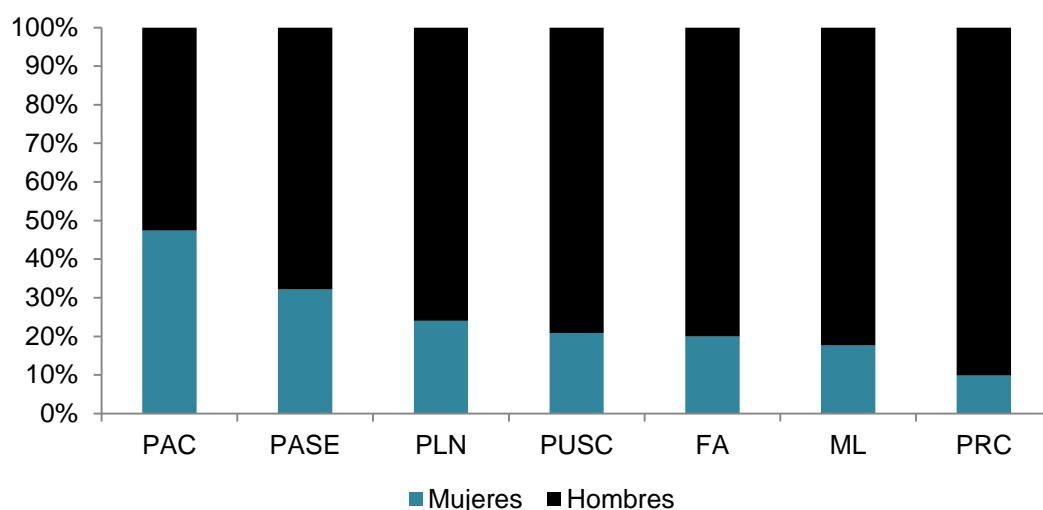
Al analizar la cantidad de puestos en una misma persona es clara la fuerte concentración de hombres en las cúpulas partidarias. Sólo una mujer figura entre las personas con más cargos desempeñados: se trata de Lorena Vásquez dentro del PUSC. Ella fue Presidenta y Secretaria general del partido y además candidata a diputada dos veces –en ambas elegida, primero entre 1994 y 1998, y la segunda vez entre 2006 y 2010- y jefa de la fracción legislativa del PUSC en su segundo período como diputada.

En esta línea, un segundo indicador para medir cuán abiertas son las cúpulas partidarias a la participación femenina es la proporción de mujeres que han desempeñado en algún momento altos puestos de mando dentro de las estructuras partidarias. Los resultados de este ejercicio evidencian que los partidos de escala

nacional, en general, han sido liderados fundamentalmente por hombres, a pesar de los esfuerzos por mejorar la representación femenina a través de cambios en la normativa electoral del país. De los 757 cargos de alto nivel de los partidos, recopilados para este análisis, solamente 183 fueron desempeñados por mujeres, que significa tan sólo un 24%.

El partido político con el mejor balance es el PAC, donde un 47% de los puestos de su cúpula ha estado ocupados por mujeres, y el peor balance está presente en el PRC donde menos del 10% han sido desempeñado por representación femenina (gráfico 7).

Gráfico 7. Conformación de las cúpulas partidarias, por sexo. 1982-2015
(proporción de representación)



a/ Para cada partido se considera desde su respectivo año de fundación.

Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015

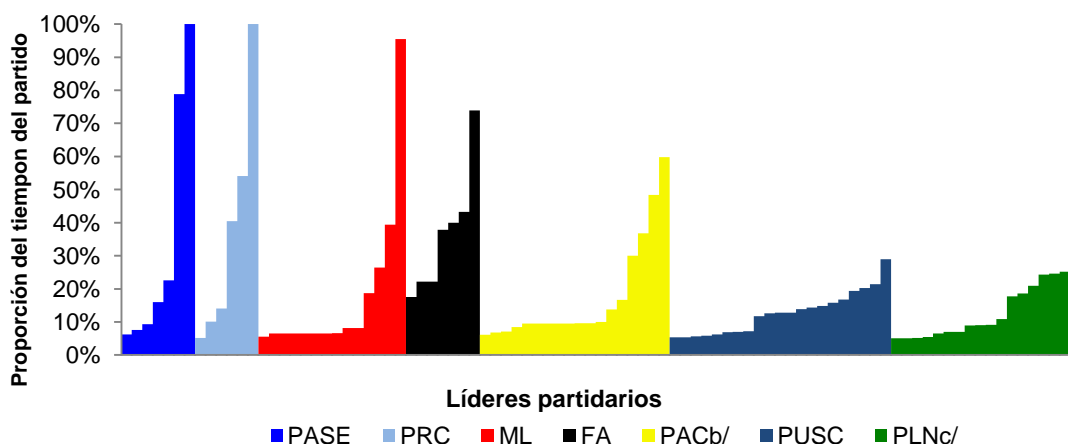
Finalmente un tercer indicador para medir el grado de personalismo partidario, y con ello la apertura de las cúpulas a nuevos liderazgos, es el tiempo que cada persona ha estado en cargos de mando partidario o altas posiciones de representación. Cuando las personas se mantienen por largos períodos dentro de la cúpula, es de esperar que éste sea un partido relativamente cerrado a la inclusión de nuevos liderazgos. En estos casos las agrupaciones reducen sus posibilidades de cambiar o, al menos, ajustar sus dinámicas internas, por cuánto no hay acceso a nuevas ideas dentro de los espacios de mando. Ello también da muestras, como se ha indicado anteriormente, de una pobre institucionalización partidaria, además de reducidas conexiones con la sociedad y las bases partidarias de la agrupación, pues dependen, más o menos, de las mismas personas para funcionar.

Se recabaron los nombres y la proporción de tiempo en el ejercicio de los cargos, de todas las personas que han pasado por la cúpula de cada partido político estudiado desde que se fundaron, con excepción del PLN que se registra desde 1982. Los datos muestran que hay una fuerte concentración del liderazgo en el PRC, PASE y el ML. En

los tres casos, una sola persona ha estado dentro de la cúpula prácticamente desde que se fundó la agrupación. En el caso del PRC se trata de Justo Orozco, cuyos registros reflejan que, desde que se fundó el partido en 1995, ha estado el cien por ciento del tiempo al mando de esta agrupación, eso es, veinte años en la cúpula. Lo mismo ocurre con el PASE, fundado en 2004, y el caso de Óscar López que ha estado poco más de diez años al frente del partido. De manera muy similar sucede con Otto Guevara que ha estado al mando del Movimiento Libertario el noventa y cinco por ciento del tiempo que tiene el partido de existir -fundado en 1994- eso es, casi veinte años de acuerdo con los registros.

Por otro lado, los dos partidos con menor concentración de liderazgos son el PUSC y el PLN, que muestran una cúpula más fluida, con una mayor cantidad de personas desempeñando los altos puestos del partido. Éstos son además, los dos partidos más longevos y que han enfrentado más crisis internas, que de alguna forma pudieron generar procesos de cambio importantes. Y por último, en un punto intermedio se encuentran el FA y el PAC (gráfico 8).

Gráfico 8. Permanencia en el tiempo de líderes en las cúpulas partidarias^{a/}, según partido político. 1982-2015
(personas en la cúpula partidaria)



a/ Se grafican las personas que ocuparon un puesto en la cúpula partidaria por un tiempo equivalente de al menos el 5% de los años de funcionamiento del partido.

b/ En caso de Ottón Solís sólo se cuentan los días en la cúpula del PAC y no los que estuvo en el PLN, para evitar el doble conteo. Lo mismo ocurre con el caso de Alberto Cañas.

c/ Para el PLN se considera como fecha de inicio el 1 de enero de 1982.

Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

Reducida consistencia en propuestas de partidos nacionales

A partir del Decimonoveno Informe (2013) el capítulo Fortalecimiento de la Democracia se ha dado a la tarea de analizar a profundidad, y de manera progresiva, la organización y funcionamiento de los partidos políticos de escala nacional, en el marco

del proyecto de investigación conjunto con el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones (IFED-TSE). Con ello ha sido posible el análisis a profundidad de la estructura organizativa de los partidos nacionales, sus propuestas programáticas para la campaña electoral 2010 y 2014, y además el sentir de los liderazgos partidarias a lo largo del territorio nacional.

En esta sección se plantea un análisis exhaustivo sobre la agenda programática de los partidos políticos, con el fin de evaluar la consistencia de cada agrupación entre lo que prometió en campaña electoral, a través de los programas de gobierno, y lo que finalmente propuso a través de sus iniciativas de ley en el Congreso.³ Es de esperar que una agrupación que tiene claro su ideario político y las formas de resolución de los principales problemas del país, los exponga al electorado en período de campaña, y los sostenga y proponga cuando accede a los espacios de representación y deliberación política, como es el caso de la Asamblea Legislativa. Ciertamente, no todas las propuestas de campaña se traducen en proyectos de ley, pues hay otras formas de llevarlas a la práctica, pero el análisis acá propuesto se concentra en casos donde sí cabe pensar en alguna reforma legislativa.⁴

El primer paso fue la recolección y sistematización de todas las propuestas partidarias para la campaña electoral de 2010, contenidas en los programas de gobierno de cada partido analizado. Ello se contrastó numéricamente con una base de datos de todos los proyectos de ley presentados en el Congreso por los partidos políticos en el período 2010-2014, que fue posible construir gracias al apoyo del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa. Vale aclarar que se consideraron para el análisis los proyectos de ley que presentó cada partido político, y se excluyeron las iniciativas legislativas que fueron presentadas por dos o más agrupaciones de manera conjunta. El análisis se efectuó para las cinco agrupaciones con mayor representación legislativa de los últimos años: PLN, PAC, PUSC, ML y FA.

Los datos agregados muestran que las agendas programáticas de los partidos, en campaña y en gobierno, tienen bajos niveles de consistencia, pues cambia significativamente el orden de prioridad de sus propuestas. En campaña se habla más sobre asuntos de desarrollo económico, corrupción y concesión de obra pública, con discursos más favorables para la atracción de electores. Mientras que en el Congreso, las propuestas más comunes son las referidas a impuestos y ajustes económicos que generan poca simpatía entre los electores.

Cuando los partidos estuvieron en campaña para la elección de febrero de 2010, los temas más frecuentes de sus propuestas fueron las políticas públicas para el desarrollo económico, donde se incluyeron acciones para promover tanto a sectores de

³ Para consultar más sobre este tema, revisar la ponencia: Sáenz, J.P. 2015. *Consistencia entre la agenda programática y la agenda revelada de los partidos políticos costarricenses: 2010-2014*. Ponencia preparada para el Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación. San José: PEN

⁴ En esta ponencia se reconoce que no todas las propuestas de campaña electoral son, o deben ser, llevadas a la agenda legislativa. El Poder Ejecutivo tiene prerrogativas para llevar a cabo parte de las propuestas mediante decisiones que emanan de sus poderes constitucionales para gobernar. No obstante, hay temas que sí requieren de reformas legales para ser llevados a la práctica. Sobre éstos es que se basa el análisis específico, acá propuesto.

la economía nacional como sectores exportadores y la atracción de inversión extranjera directa. En los programas de gobierno también fueron usuales las referencias a corrupción y rendición de cuentas por un lado, y temas de contratación pública y concesiones por el otro. Estos asuntos han sido objeto de múltiples discusiones entre la opinión pública en los últimos años, y urgidos de respuestas por los medios de comunicación y diferentes sectores de la sociedad. Así como aparecieron de manera predominante en los programas de gobierno era de esperar, entonces, que también tuvieran un peso sustantivo en la agenda que los partidos propusieron en el Congreso. Sin embargo, no fue así.

Al observar la cantidad de proyectos de ley por tema se denota una inconsistencia en el orden de prioridades con respecto a lo establecido en los programas de gobierno. En la agenda revelada de los partidos en el Congreso, entre 2010 y 2014, predominaron las iniciativas de ley sobre finanzas públicas y vías para reducir el déficit fiscal, donde destacaron los proyectos de ley para aumentar la carga tributaria como respuesta para controlar el déficit. El segundo tema en importancia refiere a equidad tributaria donde se mezclan iniciativas para aumentar la carga impositiva y reducir las exenciones fiscales entre otros. Estos, que son los dos temas que más proyectos de ley generaron de parte de los partidos estudiados, en cambio aparecen muy poco en sus programas de gobierno –en los niveles de prioridad 12 y 10 respectivamente-. Uno de los pocos temas donde coinciden las agendas es en los asuntos sobre mecanismos de control de la corrupción y rendición de cuentas, que aparece como segundo de prioridad en los programas de gobierno, y de tercero entre las iniciativas de ley. La distribución de los demás temas muestra diferencias importantes (Cuadro 3).

Cuadro 3. Consistencia entre la agenda programática y la agenda revelada de los partidos políticos, según tema. 2010-2014

Tema	Total de propuestas		Nivel de prioridad ^{a/}	
	Programas de Gobierno ^{b/}	Proyectos Ley ^{c/}	Programas de Gobierno	Proyectos Ley
Políticas públicas de desarrollo económico	179	36	1	6
Mecanismos de control y rendición de cuentas	88	58	2	3
Papel del Estado, contrataciones públicas y concesiones	88	36	3	7
Coordinación institucional y rectoría de políticas sociales	83	37	4	5
Reestructuración institucional para el fomento productivo y económico	80	19	5	10
Derechos laborales y/o salariales	72	32	6	9
Gasto público social	61	56	7	4
Matriz energética	61	9	8	13
Regulación al ámbito laboral	47	35	9	8
Equidad tributaria	45	67	10	2
Capacitación y formación para garantizar el empleo	42	4	11	15
Finanzas públicas y vías para reducir el déficit	37	75	12	1

Programas sociales contra la pobreza	31	11	13	12
Sistemas de información y listas de beneficiarios	26	16	14	11
Regulación ambiental en el agro	22	5	15	14
Totales	962	496		

^{a/} Con base en la suma total de propuestas en programas de gobierno y proyectos de ley respectivamente.

^{b/} Refiere a cantidad de propuestas políticas en los programas de gobierno de cada partido.

^{c/} Refiere a cantidad de proyectos de ley presentados en el Congreso.

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz, 2015.

Dada las características del contexto político y social de los últimos años, vale hacer un acercamiento a la respuesta programática de los partidos sobre dos temas centrales para el desarrollo humano del país. El primero tiene que ver con las respuestas que han dado los partidos políticos al estado de la finanzas públicas y el creciente déficit fiscal, que como se indicó, fue además la prioridad legislativa durante el período 2010-2014. Acá destaca la poca consistencia que muestran los partidos políticos entre lo que prometen en campaña electoral y lo que proponen desde el Congreso.

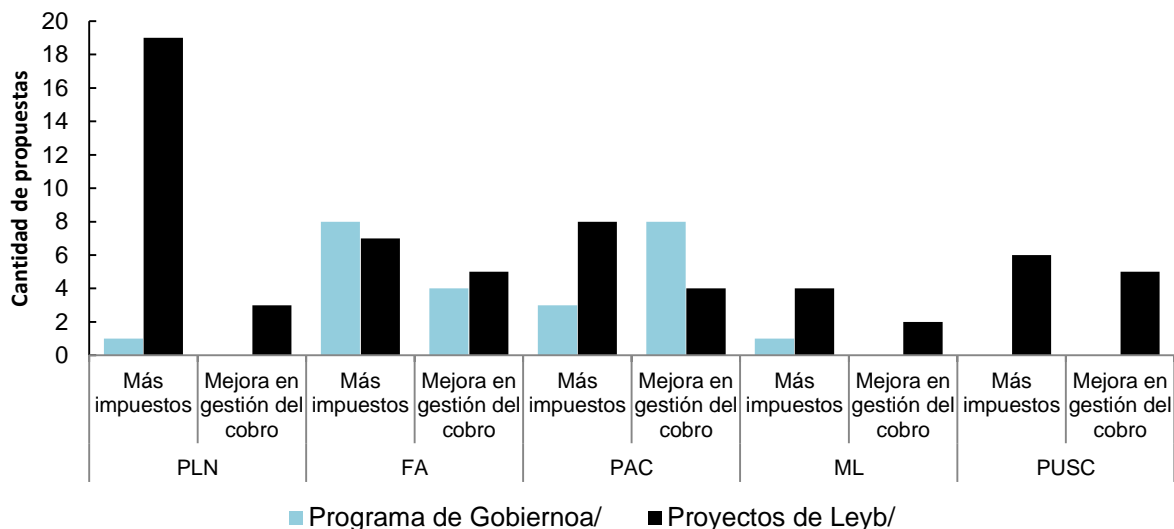
El tema de los impuestos es, quizás, el mejor ejemplo para medir la consistencia programática de un partido entendida como la capacidad para sostener, primero en campaña y luego en ejercicio del poder político, propuestas que pudieran ser de poco agrado para el electorado. Las propuestas de aumento de impuestos son, sin duda, de las apuestas más arriesgadas que una agrupación puede tomar en medio de una campaña electoral. Por eso no es de extrañar que sean relativamente pocas las referencias directas al aumento de impuestos en los programas de gobierno analizados, a pesar de ser uno de los problemas más críticos del Estado costarricense actualmente.

Entre los cinco partidos estudiados sólo se identificaron trece referencias directas hacia el aumento de impuestos, ocho de las cuales fueron propuestas del Frente Amplio. Este partido fue de los más claros en la necesidad de aumentar los tributos como una salida al creciente y preocupante déficit fiscal. En su programa de gobierno planteó, entre otras medidas, establecer tributos progresivos sobre el consumo de bienes de lujo (viviendas de lujo, clubes exclusivos, autos lujosos, etc.), al consumo conspicuo y a las actividades económicas, social o ambientalmente dañinas. Además plantearon la necesidad de elevar el impuesto a las utilidades empresariales y a los grandes patrimonios. El otro partido que habló durante la campaña de aumentar los impuestos fue el PAC, aunque sólo hubo tres referencias directas en su programa de gobierno. En los demás partidos este fue un tema prácticamente nulo durante la carrera hacia la Presidencia de la República del 2010.

No obstante, en gobierno los partidos políticos actuaron distinto, no sólo en cantidad sino también en el alcance de sus propuestas. La agenda programática sobre aspectos tributarios cambió significativamente, y en especial la del partido que ejerció el poder desde el Ejecutivo entre 2010 y 2014: el PLN. Este partido, en su programa de gobierno, hizo una sola referencia directa al tema de impuestos de manera genérica y

relacionada con el tema de seguridad. En su plan se identificó la necesidad de conseguir recursos tributarios frescos por alrededor de 0,5% del PIB para financiar las tareas urgentes en materia de seguridad ciudadana. Sin embargo, en gobierno la situación fue muy diferente, debido a que los diputados liberacionistas presentaron un total de diecinueve proyectos de ley para aumentar la carga tributaria. De hecho fue el partido que presentó más proyectos de ley para aumentar la carga tributaria (gráfico 9).

Gráfico 9. Propuestas para reducción del déficit fiscal en programas de gobierno y proyectos de ley, por partido. 2010-2014



^{a/} Se consideran los programas de gobierno de cada partido para las elecciones nacionales del 2010.
^{b/} Se consideran los proyectos de ley presentados por cada partido en el período 2010 - 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz, 2015.

La gran mayoría de estas iniciativas se enfocaron en modificación de impuestos municipales, ya sea por concepto de patentes o para actividades comerciales de base local. Destacaron no obstante al menos cuatro proyectos de alcance nacional. El primero fue un impuesto al salir del país por la frontera de Panamá (expediente 18109) que sería destinado para la atención de poblaciones vulnerables en cantones del sur del país. El otro impuesto propuesto fue para tasar el traslado de acciones en sociedades anónimas con el fin de recolectar más dinero de las personas con alto poder adquisitivo que usan este tipo de transacciones (expediente 18432). El tercer impuesto de alcance nacional que destaca es el de los moteles y lugares afines (expediente 18719), que sería destinado para financiar el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Y finalmente, resalta una iniciativa con amplio alcance impositivo, pues pretendía una reforma a la ley número 5867 de compensación por pago de prohibición en el ejercicio de ciertos puestos dentro de la administración pública (expediente 18997), para cobrar el impuesto sobre todos los componentes del salario y no sólo por el monto del salario base, con lo cual se ampliaría la base impositiva para estos trabajadores y, con ello, la recaudación del Estado.

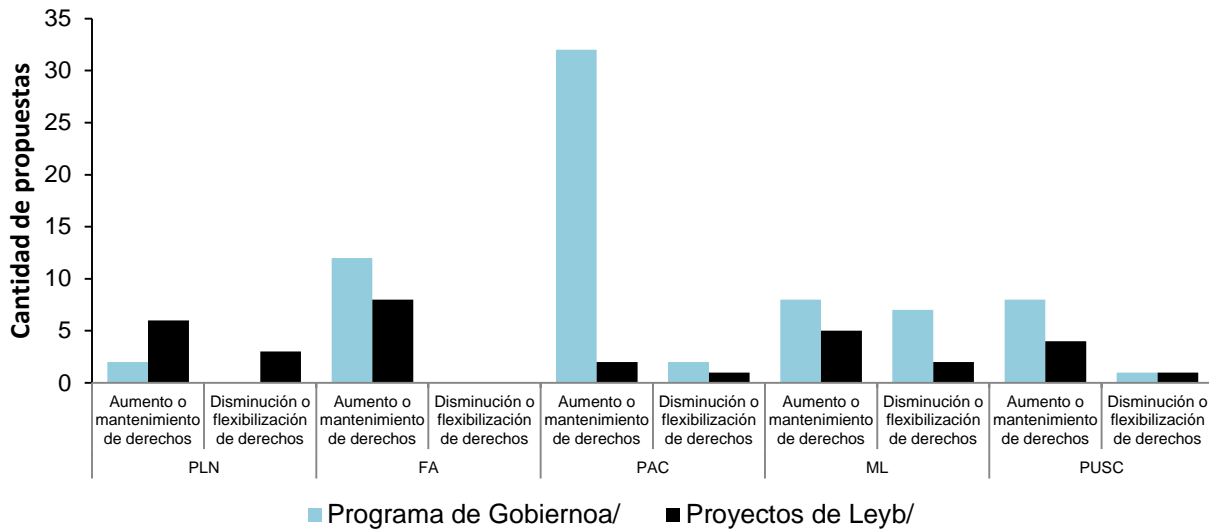
Por último, otras opciones para reducir el déficit fiscal, como el recorte del gasto o endeudamiento, fueron menos comunes entre las iniciativas legislativas, con excepción del Movimiento Libertario que muestra una mayor propensión a establecer una agenda hacia el recorte del gasto público, tanto en campaña como desde el Congreso.

Un segundo tema que refiere a otro problema estructural del Estado costarricense es el de los derechos laborales y salariales. Este ha sido un asunto denunciado por distintos sectores y partidos políticos, tanto en esferas de deliberación política, como ante la opinión pública a través de la cobertura en medios de comunicación masiva.

En este tema ocurre lo inverso a lo sucedido con el problema del déficit fiscal: se observa una agenda partidaria más prolífica en los programas de gobierno que entre las iniciativas de ley. El PAC y el FA fueron los partidos en plantear más beneficios laborales y salariales durante la campaña, y el partido que menos propuestas planteó en este sentido fue el PLN. Por el lado de la agenda revelada en el Congreso, el FA en efecto formuló más proyectos de ley hacia el establecimiento de derechos laborales y salariales, seguido por el PLN. Por su parte, el PAC en el Congreso fue la agrupación que menos iniciativas sobre este asunto planteó, lo cual muestra la discrepancia con su discurso en campaña.

En el programa de gobierno del PAC se realizaron al menos treinta y dos propuestas en materia de derechos laborales y salariales, entre las que destacaron propuestas para establecer el seguro de desempleo condicionado al estudio para mujeres que pierdan su trabajo; y la creación de nuevos mecanismos de aseguramiento, entre otros. En tanto que los dos únicos proyectos de ley presentados por dicha agrupación se concentraron en la creación de un fondo de garantía para médicos y cirujanos, por un lado; y a reformas en el manejo de los fondos de cesantía de trabajadores de la Universidad Nacional por el otro. Todo lo cual parece mostrar que el PAC no pudo convertir su agenda propuesta durante campaña, en este tema, en iniciativas legislativas (gráfico 10).

Gráfico 10. Propuestas sobre derechos laborales y salariales en programas de gobierno y proyectos de ley, por partido. 2010-2014



^{a/} Se consideran los programas de gobierno de cada partido para las elecciones nacionales del 2010.
^{b/} Se consideran los proyectos de ley presentados por cada partido en el período 2010 - 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz, 2015.

En suma, los datos acá mostrados dan evidencia concreta de las diferencias y tensiones a las que se enfrenta un partido político a la hora de definir su ideario político de cara a una campaña electoral, y posteriormente la definición de ese ideario en un set de políticas para promover en el Congreso. También son fiel reflejo de la debilidad estructural y organizativa a la que se enfrentan, que finalmente afecta su desempeño en el ejercicio del poder de manera responsable.

Como se indicó en el Decimonoveno Informe (2013) al analizar los programas de gobierno de los partidos políticos de escala nacional se constató que carecen, en la mayoría de los casos, de políticas concretas para resolver los problemas identificados por ellos mismos. Esta es una debilidad que está directamente relacionada con otra vinculada a la fragilidad de la organización partidaria: la poca asignación de recursos para el pensamiento y la formación político-partidaria.

Tales debilidades partidarias, y en especial las referidas a la función de socialización política encargada de la creación y actualización del pensamiento político de la organización, hacen sumamente difícil que dichas agrupaciones logren armonizar sus propuestas en campaña electoral, con las que realizan desde la arena legislativa a través de iniciativas de ley. Esto pudiera estar alimentando la sensación de incumplimiento de las promesas entre el electorado que, de acuerdo con datos de Lapop, además expresa descrédito e insatisfacción no sólo hacia los mismos partidos, sino también a la institución de la democracia representativa donde éstos se desenvuelven: el Congreso.

Referencias bibliográficas

Mainwaring, S. y Torcal, M. 2006. Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization. Thousand Oaks, CA: SAGE.

PEN. 2013. Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.

_____. 2014. Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.

Sartori, G. 1989. "Video-power", en *Government and Opposition* 24 (1).