

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	245
Valoración general	247
Valoración del Vigésimoprimer Informe	248
Aspiraciones	248
Introducción	249
Sistema electoral y de partidos políticos	249
Primeras elecciones municipales unificadas	250
Poca relevancia a situación fiscal en propuestas partidarias	256
Transfuguismo amenaza la cohesión partidaria en el Congreso	258
Gestión y representación política responsables	259
Ejecutivo se enfrenta al escenario más adverso de los últimos años	259
Presidencialismo débil con multipartidismo	264
Demanda más apertura y negociación	264
Señales de mejora en la dinámica legislativa	267
Convivencia ciudadana	273
Apoyo a la democracia en el segundo nivel más bajo desde 1978	273
Menor conflictividad social a partir de 2014	275
Administración de la justicia	280
Indicadores del desempeño judicial sin mejoras en el 2015	280
Tutela efectiva de los derechos fundamentales	281
Política exterior	282
Activa agenda de la política exterior durante el 2015	282
Estudio exploratorio: estado de la cooperación internacional	285
Mejora la coordinación de la política comercial y diplomática	286

HALLAZGOS RELEVANTES

» Las primeras elecciones unificadas a nivel municipal registraron una leve mejora en la asistencia a las urnas. En 2016 acudió a votar un 35% de las personas empadronadas, en contraste con 23% en 2002, 24% en 2006 y 28% en 2010. El nivel de participación sigue siendo muy inferior al promedio de las elecciones nacionales, que es de aproximadamente el 70%.

» El Partido Liberación Nacional controla la mayoría de las alcaldías: ganó 50 de las 81 en disputa, lo que representa el 62% de los gobiernos locales. Muy de lejos le siguieron la Unidad Social Cristiana, con 14, y el Partido Acción Ciudadana, con 6. El Frente Amplio se impuso únicamente en la municipalidad de Barva.

» La nueva conformación de los concejos municipales representa una mejora relativa en las condiciones para la toma de decisiones a nivel local. De acuerdo con la clasificación que utiliza este Informe, en 2016 se conformaron más gobiernos unidos que en 2010 (14 versus 10), menos gobiernos divididos moderados (4 versus 13) y ninguno dividido con fuerte oposición (en 2010 hubo dos).

» Según la encuesta Barómetro de las Américas, la aprobación ciudadana de la labor presidencial ha decaído desde 2004. El máximo puntaje se reportó en 2008, con un valor de 62,4 en una escala de 0 a 100. El punto más bajo fue el de 2014: 36,9. El dato más reciente muestra una aprobación ciudadana de 41,9.

» En sus dos primeros años de mandato, el Gabinete del presidente Solís experimentó diez cambios de jefes ministeriales, cuatro de ellos en circunstancias de alto perfil público. El gobierno con la mayor rotación de ministros, en las últimas cinco administraciones, ha sido el de Chinchilla Miranda, y el más estable el de Arias Sánchez.

» Desde 1990, las dos tasas de éxito más bajas del Ejecutivo en las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa se han registrado en la actual administración: un 2,5% en el primer año y, con una leve mejora, un 7,9% en el segundo.

» El segundo año del gobierno Chinchilla Miranda (2011-2012) es, hasta el momento, el de menor cantidad de decretos emitidos: 330. El período más prolífico en este sentido fue el segundo año de la administración Figueres Olsen (1995-1996), con 939.

» Por segundo año consecutivo, el Congreso aprobó una mayor proporción de leyes que identifican las fuentes de financiamiento para el cumplimiento de los mandatos legales. Este fenómeno es una excepción en la práctica legislativa.

» En 2015 se redujo considerablemente la protesta social. El año cerró con 341 acciones colectivas, una cifra inferior al promedio anual para la serie completa (398) y bastante menor que la de 587 registrada en 2014.

» La protesta ciudadana tiene un marcado comportamiento estacional a lo largo del año. En los dos últimos meses (noviembre y diciembre) y los dos primeros (enero y febrero) baja significativamente la conflictividad. Los meses en que típicamente se eleva la protesta son marzo, junio y agosto.

» El apoyo promedio al sistema político registró una caída de casi 4 puntos con respecto a 2014: se ubicó en 59 puntos en una escala de 0 a 100. En la serie histórica desde 1978, el momento de menor apoyo ocurrió en 2012, con un valor de 55,8.

» En promedio, el 91% de las sentencias de la Sala Constitucional se cumple. Las instituciones públicas más recurridas y que tienen altos niveles de cumplimiento (por encima del 90%) son la CCSS y el MEP.

» En 2015 e inicios de 2016 el país desarrolló una intensa agenda de política exterior, con resultados positivos. Destacan, entre otras acciones, la organización de la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), la promoción de la candidatura de una costarricense ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los avances en la adhesión a la OCDE y la participación en la Vigésimoprimer Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en París.

CUADRO 5.1

Resumen de indicadores políticos. 2000-2015

Indicador	2000	2005	2010	2014	2015
Convivencia ciudadana					
Tasa de sindicalización ^{a/}	10,4	9,4	9,9	9,4	14,3
Tasa de asociación solidarista ^{b/}	20,5	16,3	17,3	20,0	20,6
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{c/}	1.661	2.754	3.210	3.550	3.628
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	40	46	50	49
Cantidad de partidos políticos nacionales inscritos		18	9	16	17
Cantidad de partidos políticos provinciales inscritos		17	8	11	12
Cantidad de partidos políticos cantonales inscritos		33	33	27	58
Participación ciudadana y rendición de cuentas					
Audiencias públicas en la Aresep	61	57	170	513	409
Cantidad de personas que asisten a las audiencias públicas	1.300	849	4.903	6.072	4.822
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (año legislativo)		65	322	180	202
Proporción de iniciativas presentadas en relación con el total de proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa (año legislativo) ^{d/}		21,5	68,7	40,7	51,9
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)^{e/}					
Legislativo	53	56	66	33	35
Ejecutivo	48	13	47	14	26
Tutela de derechos humanos					
Resoluciones de la Sala Constitucional ^{f/}	10.056	15.391	21.038	20.909	19.963
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	1.768	2.369	3.175	3.138
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia ^{g/}	59	76	45	123	135
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{h/}					
Solicitudes de intervención ^{i/}	19.787	24.901	20.785	30.264	29.300
Investigaciones por denuncia ^{j/}		2.302	3.066	2.445	2.817
Gobierno local					
Ingresos totales (millones de colones corrientes)	34.524	78.198	184.768	353.042	378.941
Ingresos tributarios	18.613	45.604	115.620	192.517	210.060
Carga tributaria ^{k/}	0,379	0,478	0,606	0,722	0,743
Presión tributaria ^{l/}	53,9	58,3	62,6	54,5	55,4
Administración de la justicia					
Oficinas judiciales de primera y única instancia ^{m/}					
Índice de casos entrados (base 1997=100)	120	83	104	97	96
Número de jueces por cada 100.000 habitantes		16	21	23	22
Relación de casos tramitados por juez (productividad)	716	669	600	509	560
Casos entrados netos por juez		683	677	550	590
Casos entrados netos por cada 100.000 habitantes		13.317	15.101	12.800	12.527
Seguridad pública y privada					
Relación entre el personal de seguridad pública y el privado	6,6	1,03	0,49	0,6	0,5

a/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada, con fecha de corte a septiembre de cada año. El dato de población ocupada proviene, a partir de 2011, de la Encuesta Continua de Empleo (ECE). Antes de esa fecha se utilizaba la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).

b/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a asociaciones solidaristas entre la población ocupada asalariada, con fecha de corte a septiembre de cada año. El dato de población ocupada proviene, a partir de 2011, de la Encuesta Continua de Empleo (ECE). Antes de esa fecha se utilizaba la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).

c/ A partir de 2003 se incluyen CEN-Cinai, reservas integrales y reservas específicas.

d/ Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa.

e/ La legislatura del año *i* comprende el período del 1 de mayo del año *i* al 30 de abril del año *i* + 1.

f/ Se obtiene de sumar las resoluciones de recursos de amparo, acciones de inconstitucionalidad y hábeas corpus dictadas por la Sala Constitucional. Se incluyen todos los casos fallados con lugar, con lugar parcial, sin lugar, rechazados de fondo y rechazados de plano.

g/ A partir de 2009, por interpretación del artículo 6 de la Ley 7472, la Comisión para la Promoción de la Competencia no incluye en el recuento de los casos atendidos las licencias de importación por desabastecimiento.

h/ En 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajustó a partir de 2001.

i/ Concentra todas las solicitudes presentadas por los habitantes durante el año; incluye consultas, denuncias y asesorías, entre otras.

j/ Son las investigaciones que generan la apertura de casos en áreas específicas de la Defensoría de los Habitantes.

k/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre el PIB nominal.

l/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre sus ingresos totales nominales.

m/ Incluye a la Sala Constitucional.

VALORACIÓN GENERAL

Durante el 2015 e inicios del 2016 la democracia costarricense vivió dos acontecimientos que revirtieron las tendencias de los últimos años: el fin del centralismo político que limitaba la autonomía de las comunidades para elegir los gobiernos locales y la conclusión de un largo período de conflictividad social. Otros indicadores de gestión reflejan una mejora relativa en el desempeño legislativo y en la política exterior. Sin embargo, esos avances no alcanzaron a mejorar la capacidad de la democracia para apalancar el desarrollo humano. Este capítulo plantea que el principal obstáculo para el logro de ese objetivo reside en que la disfuncionalidad del sistema político es más compleja y estructural de lo que se creía. La llave para corregir esta situación implica, necesariamente, que los actores políticos aprendan a gestionar el multipartidismo fragmentado y las demandas de los sectores sociales.

La democracia municipal se fortaleció con la celebración de los primeros comicios unificados para designar todos los puestos de base cantonal. Con ello por fin se desvinculó la elección local de la nacional, y se eliminó el arrastre que la segunda ejercía sobre la primera. El proceso se realizó en un ambiente de paz, gracias a la confianza en las reglas de la competencia política y la alta legitimidad del Tribunal Supremo de Elecciones. La participación de los votantes registró una leve mejora, como ha sido la tendencia desde 2002, pese a las dudas que se plantearon durante la campaña. No obstante, sus niveles siguen siendo bajos, pues solo acudió a las urnas el 35% de la población habilitada para ejercer ese derecho. Y por último, la distribución del poder originó un escenario más propicio para la gobernabilidad local, siempre en el marco de una conformación multipartidista. Aumentaron los gobiernos unidos -aquellos en los que el alcalde y la mayoría de los regidores pertenecen a un mismo partido- y los gobiernos en los que el alcalde cuenta con el respaldo de la primera minoría, al tiempo que se redujo el número de gobiernos altamente divididos, en los que la fragmentación política dificulta la toma de decisiones.

Por otro lado, finalizó el intenso episodio de conflictividad social que se venía registrando desde mediados de 2011, una evolución que puede resultar sorprendente, pues convergió con resultados negativos en la mayoría de los indicadores de desempeño del Poder Ejecutivo. En efecto, en 2015 e inicios de 2016 se produjo una fuerte caída de la valoración ciudadana sobre la gestión del Gobierno. Y en la relación Ejecutivo-Legislativo, el análisis de lo ocurrido en las sesiones extraordinarias muestra un resultado categórico: el Gobierno sigue teniendo problemas para consensuar una agenda estable de proyectos para la discusión par-

lamentaria, y aunque en la segunda legislatura aumentó la cantidad de iniciativas aprobadas, en términos comparativos la tasa de éxito siguió siendo una de las más bajas desde 1990.

La principal explicación para el fin del episodio de conflictividad reside en el hecho de que, desde mayo de 2014, el Gobierno logró crear espacios de diálogo y negociación con los sectores sindicales, lo que generó una notoria reducción en la frecuencia de las acciones colectivas. Durante el período bajo análisis también hubo cambios positivos en varios indicadores del desempeño del Congreso y la política exterior. En la Asamblea Legislativa, bajo la conducción de un Directorio conformado por partidos de oposición, se aprobaron más leyes que amplían derechos ciudadanos o asignan competencias al Estado en áreas clave para el desarrollo humano. Además, por segundo año consecutivo, una mayor proporción de las nuevas normas fue acompañada de las respectivas fuentes de financiamiento, con lo cual se brinda sustento a económico a lo que este Informe denomina “promesa democrática”. Además se dieron los primeros pasos para registrar electrónicamente el voto nominal de las y los diputados y con ello, solventar una deuda histórica en materia de rendición de cuentas. En materia de política exterior el *Estado de la Nación* ha insistido en la necesidad de mejorar la coordinación institucional, dado que la gestión se realiza desde dos frentes: el político y diplomático, competencia de la Cancillería, y el comercial, a cargo del Ministerio de Comercio Exterior. En esa línea, en 2015 la Cancillería firmó dos convenios de cooperación con el fin de desarrollar proyectos de diplomacia económica, que promueven las exportaciones y la inversión extranjera utilizando la capacidad instalada de las oficinas diplomáticas de Costa Rica alrededor del mundo.

Más allá de los temas de seguimiento, este año el énfasis principal del capítulo fue entender mejor la disfuncionalidad del sistema político, que ninguno de los elementos anteriores logró modificar. La principal conclusión es que esa disfuncionalidad es más compleja y estructural de lo que se creía.

La democracia costarricense tiene tres características que comportan riesgos para la gestión política. La primera es la convivencia de un régimen presidencialista y un sistema multipartidista fragmentado. La segunda es la debilidad de las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo -entre las más débiles de América Latina de acuerdo con los índices internacionales-, que se combina con una vigorosa estructura de controles institucionales. Y la tercera es la existencia de una ciudadanía que tiene altas expectativas de desarrollo y ejerce fuertes presiones para su concreción.

Dado ese marco de severas restricciones, este Informe estudió algunas de las herramientas que tiene el Ejecutivo para llevar adelante sus iniciativas y, en particular, el uso del

decreto como instrumento de gobierno. Se encontró que este se emplea con frecuencia para dar órdenes de tipo administrativo, con el fin de coordinar asuntos internos de la institucionalidad pública, y también de tipo reglamentario, en ámbitos en los que hay espacio para interpretar los alcances de la legislación que genera efectos directos en las políticas públicas. Sin embargo, en ningún caso el decreto permite destrabar la gestión del conjunto del sistema político.

Otra investigación exploró las convocatorias de proyectos en los períodos de sesiones extraordinarias en el Congreso, cuando el Ejecutivo tiene iniciativa de ley. El análisis revela que el manejo de la agenda se ha vuelto más complicado que en la época del bipartidismo. El Ejecutivo no solo debe modificar más frecuentemente esa agenda -incluyendo o excluyendo proyectos según las múltiples y simultáneas negociaciones con las diversas fracciones legislativas- sino que, como se comentó antes, la tasa de éxito (leyes aprobadas como proporción de los proyectos convocados) es muy baja. Sin duda, la capacidad de acción del Gobierno se ve limitada en el actual escenario de alta fragmentación partidaria y una bancada oficialista que apenas representa la segunda minoría.

La conclusión más relevante de estas investigaciones refuerza, ahora con evidencia empírica específica, una percepción aceptada de forma mayoritaria: que el Ejecutivo costarricense tiene escasos márgenes de maniobra en el sistema político e institucional. Dada esas circunstancias vale preguntarse: ¿carece la democracia costarricense de las condiciones para destrabar ese sistema y ampliar las oportunidades para el desarrollo? Claramente la respuesta es no: son factibles ciertas reformas que contribuirían a eliminar cuellos de botella y, además, los actores políticos tienen grandes posibilidades para mejorar su gestión. Una mirada distinta al problema de la ingobernabilidad pondría el acento en la incapacidad de los actores para gestionar el multipartidismo y, sobre esa base, podría generar respuestas a los desafíos del desarrollo humano.

El multipartidismo no es una condición exclusiva de Costa Rica. En el contexto global hay democracias maduras que han creado mecanismos para avanzar en regímenes de multipartidismo sin mayorías del partido en el poder. Francia, el Reino Unido y Alemania son algunos ejemplos. Esas sociedades han logrado conformar grandes alianzas político-partidarias para formar gobierno, con el acompañamiento de amplios grupos sociales. Este es, quizás, el mayor desafío de la política nacional en la actualidad. La mejora de los servicios públicos y la eficiencia del Estado dependen de la respuesta que la clase gobernante, y los demás actores de la sociedad civil, brinden a este dilema.

VALORACIÓN DEL VIGESIMOPRIMER INFORME

El balance político del 2014 e inicios del 2015 confirma la madurez de la democracia electoral costarricense y la estabilidad institucional del Estado ante los cambios de gobierno. Sin embargo, también revela que la combinación de un régimen presidencialista sin mayoría legislativa y un sistema multipartidista fragmentado favorece la parálisis y el enfrentamiento constantes.

El 2014 fue un año de cambios en la conformación del sistema político, con la llegada del Partido Acción Ciudadana, por primera vez, al Poder Ejecutivo. No obstante, los principales indicadores políticos no reflejan variaciones significativas con respecto a la situación que ha vivido el país en los últimos ocho años.

En efecto, los actores políticos han sido incapaces de procesar cambios sustantivos para atender los problemas estructurales que aquejan al país. En la práctica, esto significa que todos los grupos involucrados carecen de poder de decisión por sí solos, y cada vez más requieren mecanismos que permitan la cooperación y la construcción de alianzas para avanzar en sus agendas. El resultado evidente de este escenario es la "anulación" de los actores políticos y sus iniciativas, pues, al depender unos de otros, se encuentran sumidos en el plano de la inacción real.

Pero más allá de este sombrío panorama, las bases de la República siguen siendo el respeto al Estado de derecho, la resolución de los conflictos por vías institucionales y un

creciente dinamismo social y ciudadano. En 2014 más del 90% de las sentencias de la Sala Constitucional se acató, lo cual ratifica la tutela efectiva de los derechos fundamentales que dan sustento a toda democracia estable. Y en materia de convivencia ciudadana, los datos del mismo año muestran una situación paradójica. Por un lado creció la protesta social, algo poco usual en un año de elecciones. Sin embargo, según la encuesta Barómetro de las Américas para el período en estudio (2014), una proporción más alta de las personas consultadas percibe una mayor cercanía entre la clase gobernante y la población, lo que pareciera explicarse por la coincidencia de esa medición con la coyuntura electoral.

ASPIRACIONES

■ SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos, y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político de los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos, para la escogencia de sus candidatos y candidatas.

■ DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento de la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, cuyos resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

■ ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público

protege los derechos de la población, en especial el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

■ GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas, nacionales y locales, se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce iniciativa ante el Poder Legislativo, para impulsar sus prioridades con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y las minorías.

■ PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de

participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, a la vez que respetan la dignidad de las personas, en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticos de la población.

■ CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen de manera eficaz su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil, y hacen uso de las oportunidades para participar en la gestión pública.

■ POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país. Es un instrumento activo y eficaz en el plano internacional para el impulso de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia**Introducción**

El presente capítulo busca determinar en qué medida, en el año 2015, la democracia costarricense se acercó a las siete aspiraciones que en este ámbito orientan el *Informe Estado de la Nación*, y cuál fue su contribución al desarrollo humano del país. En algunos temas, como el legislativo, el de acciones colectivas y el electoral, el período de estudio se extiende a los primeros meses de 2016.

El enfoque metodológico utilizado parte de un concepto de democracia que trasciende el plano electoral y la entiende como:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia directa, están asociadas

de manera directa a esta dimensión democrática.

- Un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación política responsables, participación y rendición de cuentas, así como la de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia.
- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

El capítulo se nutre de dos tipos de aportes. Por un lado están los indicadores

políticos, que son objeto de seguimiento y actualización anual, y brindan la base empírica para el análisis sobre el fortalecimiento de la democracia. Por otro lado están los nuevos temas abordados, algunos de los cuales son primeras aproximaciones a asuntos complejos y otros son el resultado de investigaciones en profundidad (cuadro 5.2).

Sistema electoral y de partidos políticos

Esta sección incluye una serie de análisis realizados como parte del proyecto de investigación sobre democracia y partidos políticos, enmarcado a su vez en el acuerdo de cooperación entre el Programa Estado de la Nación (PEN) y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) a través del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED). El esquema de trabajo tiene dos componentes, que se ilustran en el diagrama 5.1.

CUADRO 5.2

Temas de seguimiento y temas nuevos en el capítulo "Fortalecimiento de la democracia"**Temas de seguimiento**

Actualización de indicadores electorales municipales
Revisión de la inestabilidad del Gabinete Presidencial
Análisis del desempeño legislativo y actualización de indicadores
Ampliación del análisis sobre los proyectos de ley convocados por el Ejecutivo en períodos de sesiones extraordinarias
Análisis de cultura política y actualización de variables (encuesta Lapop)
Actualización de indicadores de administración de justicia y de la Sala Constitucional
Seguimiento de las acciones en política exterior

Temas nuevos

Experimento electoral
Aplicación de un análisis de redes a la oferta programática de los partidos políticos
Liderazgo y cohesión partidaria (transfuguismo)
Confianza ciudadana en el Gobierno
Uso del decreto ejecutivo como herramienta para gobernar
Análisis de supervivencia de los proyectos de ley en el Congreso
Análisis de acciones colectivas mediante series de tiempo
Revisión de la cooperación internacional reembolsable y no reembolsable
Sistematización de representaciones diplomáticas y comerciales en el exterior

El balance indica que los resultados de los comicios municipales de 2016 profundizaron la fragmentación del sistema de partidos y, si bien registraron un leve repunte de la participación electoral, no alteraron la fuerte tendencia a la apatía. El abstencionismo sigue concentrándose en comunidades urbanas y densamente pobladas, incluyendo la ciudad capital. Por el contrario, los municipios de mayor concurrencia a las urnas se localizan fuera del Área Metropolitana y se caracterizan por ser rurales y tener menor presencia estatal. Los resultados además confirmaron que Liberación Nacional sigue siendo el partido con mayor representación local, aunque con un ligero descenso en relación con lo logrado en 2010. El Partido Acción Ciudadana, pese a estar en el Gobierno, no logró aumentar su presencia en las municipalidades. Y los partidos de base local que mantuvieron su dominio en las respectivas alcaldías siguen siendo la excepción: Curridabat Siglo XXI y la Yunta Progresista Escazuceña.

Por otra parte, el aumento de la oferta partidaria y la conformación pluripartidista de las instancias municipales, si bien enriquecen la participación y la deliberación a nivel local, demandan mayores grados de negociación para lograr que se materialicen las iniciativas de los distintos actores.

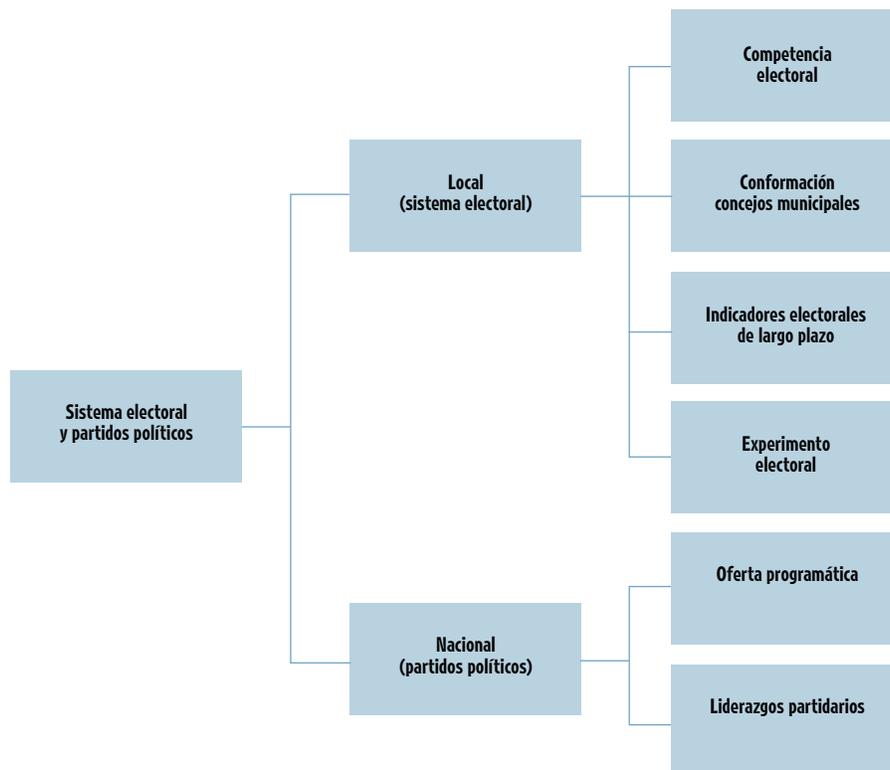
En lo que respecta a los partidos políticos a escala nacional, el análisis revela la poca relevancia que estas agrupaciones dieron al déficit fiscal durante la campaña de 2014, a pesar de la importancia indiscutible del tema en la coyuntura actual.

Finalmente, un estudio sobre el fenómeno del transfuguismo político a nivel legislativo muestra las debilidades de la institucionalidad partidaria en algunas agrupaciones, lo que les dificulta asegurar la cohesión de sus fracciones en el Congreso.

Primeras elecciones municipales unificadas

El domingo 7 de febrero de 2016 se realizaron los cuartos comicios para elegir autoridades en los 81 municipios y 480 distritos del país. Este fue el primer proceso unificado (todos los cargos elec-

DIAGRAMA 5.1
Esquema de análisis del sistema electoral y partidos políticos



tos en una misma fecha) y separado de las elecciones presidencial y legislativa, de acuerdo con el nuevo calendario definido en el Código Electoral de 2009. En esta oportunidad, más de 30.000 candidatos compitieron por un total de 6.069 cargos (cuadro 5.3). En la región latinoamericana Costa Rica fue una de las últimas naciones en incorporar a su normativa la designación directa de estos representantes. Si bien los comicios se desarrollaron con normalidad, predominaron la baja participación y la apatía de los votantes.

Las elecciones municipales de 2016 consolidaron el multipartidismo, como resultado del afianzamiento de los partidos locales (Alfaro Redondo, 2002; Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014), una leve reducción en el dominio del PLN y la apatía del electorado.

A pesar de un ligero incremento en la participación, del 28% al 35% del padrón, una vez más se registró un elevado abstencionismo, que da cuenta de la desconexión ciudadana con los asuntos municipales que, como regla general, prevalece en un país que históricamente ha sobresalido por su fuerte centralismo

estatal. Sin embargo, en el detalle resaltan enormes disparidades entre municipios. En el cantón de mayor participación votó el 65% de los empadronados, cifra equiparable a la de una elección nacional (Raventós et al., 2005) y en el de menor asistencia a las urnas tan solo sufragó el 25%.

En términos de desempeño el análisis muestra que el Partido Acción Ciudadana (PAC) obtuvo la misma cantidad de alcaldías (6) que en 2010; el que más alcaldías conquistó fue el Partido Liberación Nacional (PLN), con 50, y el apoyo al Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) también aumentó con respecto al 2010. Además, la elección de 2016 reafirmó el fenómeno de los partidos cantonales, que han crecido en número y cantidad de representantes desde 2002.

Se mantiene una baja participación electoral, pese al ligero aumento en 2016

Tradicionalmente la baja participación en contiendas locales se atribuye al hecho de que estas se consideran de segundo orden (Heath et al., 1999; Müller,

CUADRO 5.3

Resumen de indicadores electorales cantonales

Indicador	2002	2006	2010	2016
Padrón electoral ^{a/}	2.331.459	2.603.770	2.865.509	3.178.364
Juntas receptoras de votos	6.819	4.852	5.250	5.630
Partidos políticos participantes ^{b/}	34	43	47	59
Coaliciones ^{c/}			7	4
Cargos a elegir ^{d/}	5.758	5.873	5.952	6.069
Candidaturas inscritas	16.261	15.919	15.858	31.879
Alcaldes	81	81	81	81
Vicealcaldes ^{e/}	162	162	162	162
Regidores (propietarios y suplentes) ^{f/}	1.002	1.006	990	1.010
Síndicos (propietarios y suplentes)	913	924	927	960
Concejales de distrito (propietarios y suplentes)	3.528	3.628	3.712	3.776
Intendentes	8	8	8	8
Concejales municipales de distrito (propietarios y suplentes)	64	64	64	64
Viceintendentes			8	8
Participación electoral (porcentaje)	22,8	23,8	27,9	35,4

a/ Por tratarse de elecciones locales, la cifra no incluye electores en el extranjero.

b/ Las cifras de 2010 y 2016 incluyen coaliciones.

c/ La figura existió a partir de las elecciones de 2010. Solo incluye uniones de dos o más partidos.

d/ En las elecciones de 2002, 2006 y 2010 se incluyen los cargos a nivel local de los comicios de febrero y diciembre de cada año.

e/ En las elecciones de 2002 y 2006 este cargo correspondía a Alcaldes suplentes.

f/ En las elecciones de 2002, 2006 y 2010, los regidores no eran electos de forma simultánea al resto de cargos. Por este motivo, no se incluyen en el total de cargos a elegir.

Fuente: Alfaro-Redondo y Gómez-Campos, 2016.

1988; Trounstine, 2013; Holbrook y Weinschenk, 2013), sobre todo porque por mucho tiempo se realizaron en concurrencia con las elecciones presidenciales y legislativas, de modo que las candidaturas locales, por sí mismas, no tenían mucho peso en esas campañas.

En el caso costarricense, de los 3.178.364 ciudadanos habilitados para sufragar en las elecciones municipales de 2016, solo un 35% ejerció ese derecho. El ausentismo (65%) se redujo levemente en comparación con los comicios locales de 2002, 2006 y 2010 (77%, 77% y 72% respectivamente), pero se mantuvo en el umbral de muy alta abstención al contrastarlo con las elecciones nacionales (en las que el abstencionismo ronda el 30%).

Al ahondar en los comportamientos específicos se observa que, una vez más, los electores urbanos se abstuvieron de participar en mayor medida que los rura-

les (Alfaro Redondo, 2002 y 2008). El ausentismo se dio sobre todo en las cabeceras de provincia y en los centros densamente poblados, como Goicoechea, Tibás, Desamparados y La Unión, donde alrededor del 70% de las personas con derecho a votar no lo hizo. En cambio, en las zonas rurales la mayoría de la gente acudió a las urnas. En este grupo sobresalen Montes de Oro, San Mateo, Turubares y Hojancha, comunidades en las que solo el 35% de los electores, en promedio, no votó. Lo interesante de este fenómeno es que buena parte de los cantones rurales donde hay más participación en los comicios municipales pertenece a las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón, que presentan altos niveles de abstencionismo en las elecciones presidenciales y legislativas. Dicho de otra forma, las comunidades rurales y de fuera del Valle Central tienden a

participar más en los procesos locales, mientras que las comunidades urbanas del Valle Central son más participativas en las campañas nacionales.

Este comportamiento puede explicarse porque en muchas zonas rurales las municipalidades tienen mayor relevancia y presencia institucional que las entidades del Gobierno Central (Raventós et al., 2005). Además, el análisis de los patrones de abstencionismo en el ámbito local muestra notables similitudes a lo largo del tiempo, es decir, los cantones que reportan los niveles más altos y más bajos de participación fueron los mismos en las cuatro elecciones analizadas (gráfico 5.1).

El PLN predomina en las alcaldías y los concejos municipales están divididos

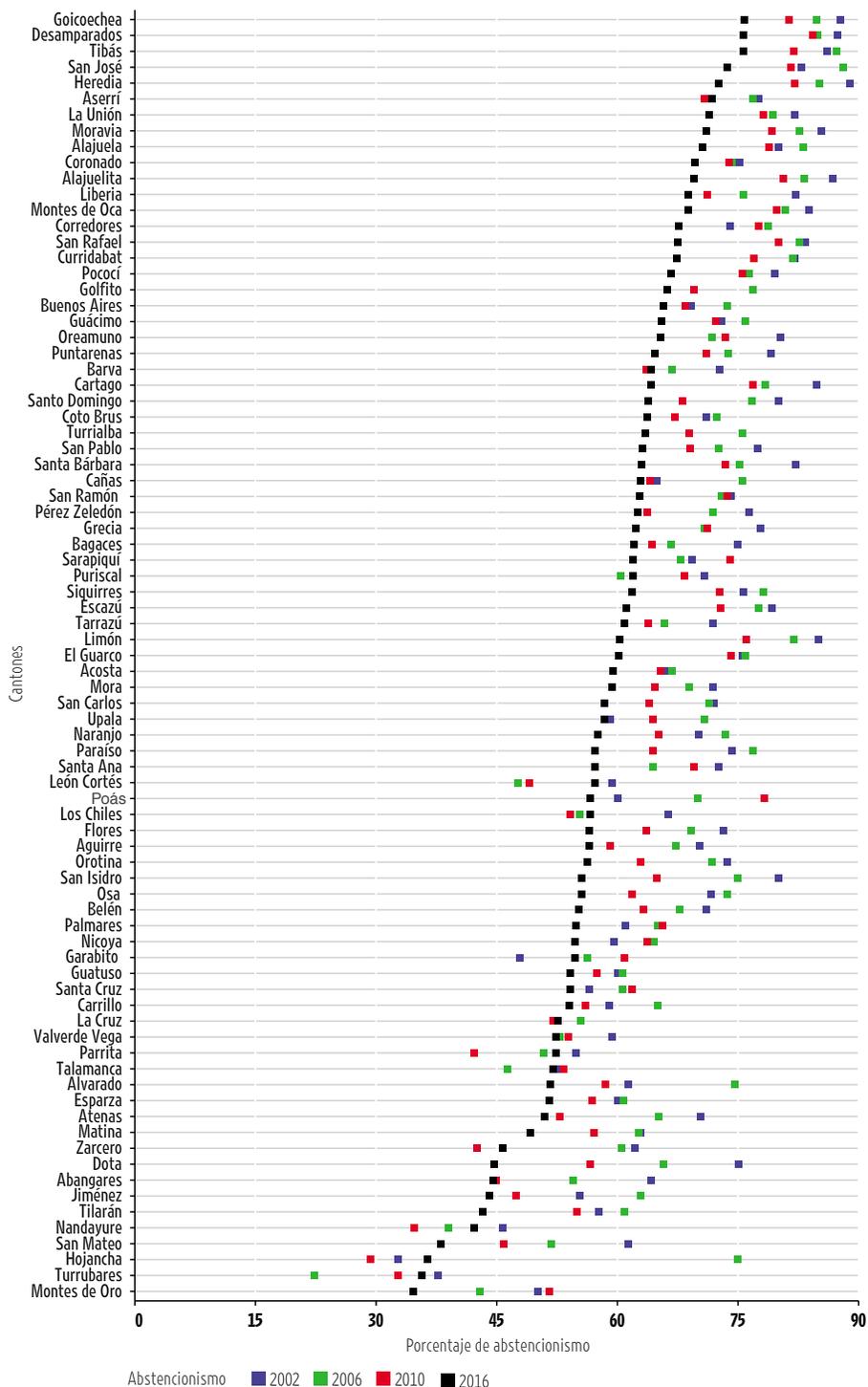
Desde el punto de vista político, los comicios de 2016 tuvieron dos resultados principales: por una parte, el PLN mantuvo su hegemonía en las alcaldías, aunque con una leve reducción con respecto al 2010, y por otra, ningún partido logró un claro control de los concejos municipales, debido a la alta volatilidad y la fragmentación partidaria. De hecho, en estas elecciones se consolidó la composición pluripartidista y sin mayorías que prevalece desde 2002 (Alfaro Redondo, 2006).

El PLN ganó 50 de las 81 alcaldías en disputa (-62% del total-, nueve menos que en 2010. Muy de lejos le siguió el PUSC con 14 (cinco más que en 2010), mientras que el PAC, el partido de Gobierno, obtuvo solo 6, la misma cifra que seis años antes. El Frente Amplio (FA) se adueñó únicamente de la alcaldía de Barva y el Movimiento Libertario (ML) no logró representación a este nivel (gráfico 5.2).

Una forma de evaluar las fortalezas partidarias en los municipios es identificar sus hegemonías específicas, medidas por el logro consecutivo de la alcaldía en las cuatro elecciones celebradas entre 2002 y 2016. Durante este período, solo en quince de los 81 cantones ha existido un marcado control político de una agrupación. En once de ellos ha predominado el PLN, que sigue teniendo la mayor representación a nivel municipal en todo

GRÁFICO 5.1

Abstencionismo en elecciones municipales, según cantón^{a/}
(porcentajes)



el país. En otros tres cantones se ha mantenido una conformación favorable al PUSC y destaca como único el caso de Curridabat, donde un partido local ha controlado la alcaldía de manera consecutiva en los últimos catorce años.

En el extremo opuesto están los cuatro cantones en los que nunca un mismo partido ha ganado la alcaldía en dos comicios consecutivos: Montes de Oca, Paraíso, Nandayure y Siquirres. No obstante, en los dos primeros se ha reelegido a una misma persona, pero con distinto partido político. También es notable que en estos municipios, en al menos una oportunidad, una agrupación local ha obtenido la alcaldía.

El otro factor de interés es la composición de los concejos municipales. El principal hallazgo del período 2002-2010 fue el creciente pluralismo en la conformación de los gobiernos locales. Este fenómeno no solo se mantuvo, sino que se consolidó con la elección de 2016. Para constatarlo se clasificó a los cantones a partir de dos criterios: la conformación de los concejos y el partido que controla la alcaldía. Estos indicadores permiten conocer las capacidades de gestión política y los lugares donde puede haber mayores costos de transacción para la toma de decisiones¹. Las categorías son:

- **Gobierno unido:** un mismo partido ganó la alcaldía y la mayoría de los regidores en el concejo municipal (50+1).
- **Gobierno dividido con primera minoría:** ninguna agrupación obtuvo la mayoría de los regidores en el concejo. No obstante, un mismo partido logró la alcaldía y además la primera minoría (el bloque más grande, sin llegar a ser mayoría).
- **Gobierno dividido moderado:** el alcalde pertenece a un partido y la primera minoría de regidores a otro. En tal caso ninguna agrupación tiene mayoría (50+1).
- **Gobierno dividido con fuerte oposición:** el alcalde pertenece a un partido y la mayoría de los regidores a otro.

a/ Ordenado de mayor a menor según los resultados de 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

GRÁFICO 5.2

Distribución de las alcaldías, según partido ganador^{a/}

a/ La categoría "Otros" incluye cinco partidos en 2002, siete en 2006, cinco en 2010 y once en 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

- **Gobierno fragmentado:** el alcalde pertenece a un partido y todos los partidos tienen igual número de regidores.

A partir de esta clasificación es posible afirmar que la conformación de los concejos municipales sigue siendo un desafío para la gobernabilidad a nivel local. Solo en catorce cantones (17,3%) hay gobier-

nos unidos, en los que una misma agrupación ocupa la alcaldía y tiene la mayoría de las y los regidores. En este escenario el principal partido se encuentra, al menos en teoría, en una posición política favorable, pues el alcalde cuenta con el respaldo de los concejales de su propio partido para tomar decisiones por mayoría. En este grupo sobresalen Escazú y el cantón

central de Limón, los únicos en esta condición que quedaron en manos de una agrupación local: la Yunta Progresista Escazuceña y el Auténtico Limonense. De los otros doce municipios que tienen gobiernos unidos, nueve son controlados por el PLN, dos por el PUSC y uno por el PAC. Cabe mencionar que prácticamente todos los cantones de esta categoría se ubican fuera del Valle Central y/o en zonas rurales.

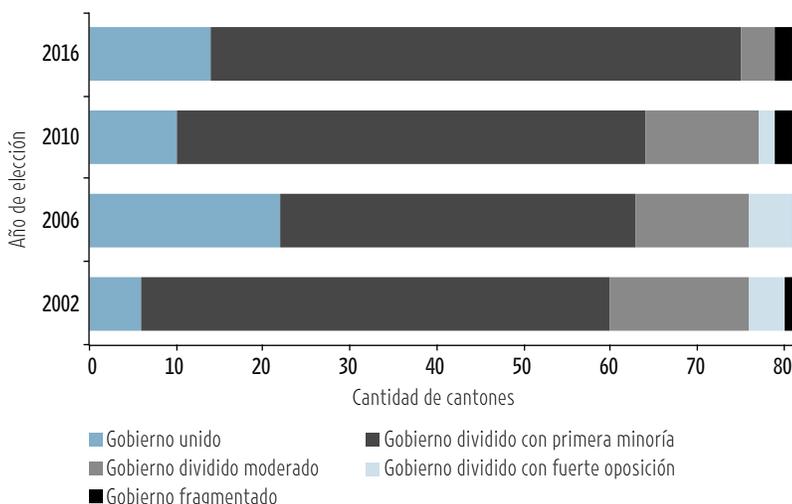
En los otros 67 cantones los gobiernos tienen distintos niveles de fragmentación: 61 son gobiernos divididos con primera minoría, 4 divididos moderados y 2 fragmentados. En esta última categoría figuran Barva y Tarrazú, el primero ganado por el FA y el segundo por el PUSC.

No obstante lo anterior, los resultados del 2016 son más favorables para la toma de decisiones que los de elecciones previas, al menos en teoría. Se redujeron las condiciones de fragmentación y división a nivel local, y se incrementaron los gobiernos unidos. También aumentaron los gobiernos divididos con primera minoría, que pese a todo representan un escenario de dificultad intermedia para la gestión del alcalde (gráfico 5.3).

En los casos en que persiste la alta fragmentación, se mantiene también el desafío para las autoridades locales. Al igual que sucede en los regímenes presidencialistas, si no se gestiona adecuadamente la diversidad política, el multipartidismo puede generar un escenario complejo para la labor de las autoridades (Mainwaring, 1993; Urcuyo, 2003). En los gobiernos divididos, es muy probable que los alcaldes tengan que realizar mayores esfuerzos de negociación y apertura para lograr acuerdos. De no prosperar el diálogo y la colaboración entre las fuerzas representadas, existe la amenaza de que los alcaldes sean incapaces de ejecutar sus programas, por los obstáculos que pueda imponerle la oposición. Ahora bien, la existencia de gobiernos divididos no debe considerarse negativa para la democracia (Vargas Cullell, 2007), pues también puede generar dinámicas políticas más abiertas y transparentes, con un concejo opositor que pide cuentas y vigila de cerca la labor del alcalde, que en los casos en que un mismo partido controla ambos órganos.

GRÁFICO 5.3

Distribución de cantones según control partidario de la alcaldía y el concejo municipal



Fuente: Alfaro-Redondo y Gómez-Campos, 2016, con datos del Tribunal Supremo de Elecciones

Aumenta la oferta partidaria a nivel local

En las elecciones de 2010 se registró un notable aumento de los partidos políticos. Ese fenómeno se profundizó aún más en 2016: participó un total de 59 agrupaciones, doce más que en 2010. Otros veintiséis partidos que estaban habilitados para inscribir candidatos optaron por no hacerlo.

De las 59 agrupaciones que sí presentaron candidaturas, 43 fueron cantonales –nueve más que en 2010– con lo cual se ratificó la tendencia creciente en la participación de partidos locales en las elecciones municipales (gráfico 5.4) e incluso la consolidación de algunos grupos. El análisis de este fenómeno en un marco temporal más amplio muestra que la participación de partidos cantonales se acentuó de modo significativo en la última década y se concentra mayoritariamente en la provincia de San José.

El apoyo electoral a los partidos locales también ha venido aumentando, aunque sigue siendo relativamente bajo en relación con los de base nacional. De los cerca de 500 puestos de regidores titulares, las agrupaciones cantonales lograron la elección de 13 en 2002, cantidad que aumentó a 22 en 2006, a 30 en 2010 y a 44 en 2016.

Algunos de estos partidos se han convertido en casos excepcionales, dado

que han conseguido puestos en más de una elección. La Yunta Progresista Escazuceña, por ejemplo, tiene regidores desde 1998 y ha logrado elegir al alcalde en cuatro ocasiones. Curridabat Siglo XXI es el partido hegemónico de ese cantón desde 1998 y ocupa la alcaldía desde 2002. En Santa Ana, el Partido del Sol mantiene regidores desde 1998. Y el partido Auténtico Labrador, de Coronado, ha podido nombrar regidores en los últimos tres procesos electorales.

En suma, la participación de los partidos cantonales es creciente, y con las nuevas reglas que brindan financiamiento político para las elecciones municipales, se esperaría que estas agrupaciones fortalezcan sus estructuras y consoliden liderazgos en sus comunidades.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ELECCIONES MUNICIPALES 2016

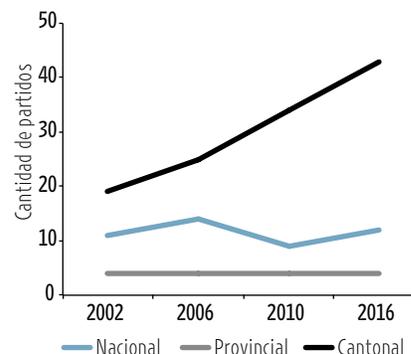
Véase Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Experimento electoral: la compleja realidad en elecciones locales

Los comicios locales de 2016 constituyen un verdadero desafío para los estudiosos. Se llevaron a cabo en los 81 cantones y en 480 distritos del país. Además,

GRÁFICO 5.4

Cantidad de partidos políticos que participaron en elecciones municipales



Fuente: Alfaro-Redondo y Gómez-Campos, 2016, con datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

los partidos no compitieron en todos los lugares y tanto el comportamiento de los votantes como los resultados varían según la comunidad. Tampoco es posible, en términos de costos económicos, realizar estudios de opinión pública con muestras representativas en cada localidad. En síntesis, no se trató de una elección, sino de 81 procesos independientes, que ocurrieron el mismo día y en circunstancias muy distintas. Explicar y sintetizar esa realidad es tremendamente complejo. A sabiendas de ello, en esta oportunidad el *Informe Estado de la Nación* apostó por innovar en el análisis, con un experimento de movilización electoral.

En las Ciencias Sociales, la aplicación de experimentos es bastante reciente y tiene una ventaja frente a otras técnicas analíticas empleadas en estas disciplinas: la distribución aleatoria de las comunidades estudiadas en dos grupos. El primero, denominado “de tratamiento”, es expuesto a un estímulo determinado por el investigador, y en el segundo, llamado “de control”, se reproducen las mismas condiciones, pero con un estímulo distinto. Esto permite aislar por completo el fenómeno por estudiar y comparar sus efectos, de modo que cualquier diferencia entre ambos grupos se atribuye al estímulo aplicado, ignorando cualquier otra causa exógena.

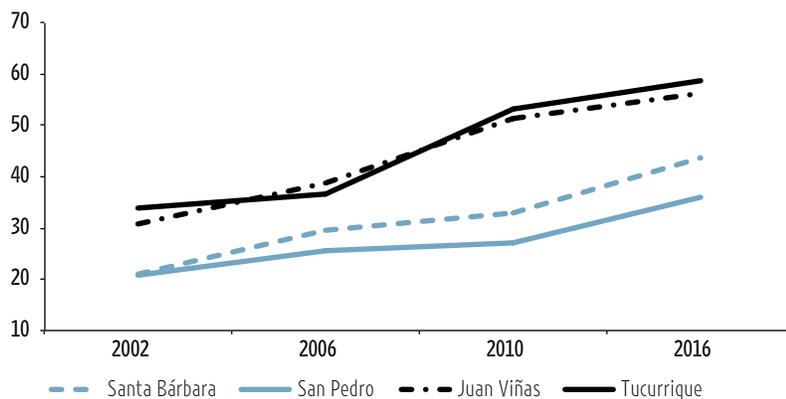
IMAGEN 5.1

Afiches de las campañas de invitación a votar y de reciclaje



Fuente: Alfaro Redondo, 2016a.

GRÁFICO 5.5

Participación en elecciones municipales en los distritos estudiados^{a/}

a/ Se resaltan con líneas discontinuas los distritos en los que se realizó la campaña de invitación a votar.

Fuente: Alfaro Redondo, 2016a.

En el experimento realizado para este Informe, el objetivo fue determinar si los ciudadanos expuestos a un mensaje de invitación a votar, sufragaron en mayor proporción que los que no tuvieron ese tipo de exposición. El estudio se aplicó en cuatro distritos, dos en un cantón urbano del Área Metropolitana, San Pedro y el distrito central de Santa Bárbara, en Heredia, y dos en un cantón rural fuera

del Área Metropolitana, Tukurrique y Juan Viñas en el cantón de Jiménez, en Cartago. Los distritos son comparables entre sí: son colindantes geográficamente y tienen características similares en términos de extensión territorial, cantidad de habitantes y patrones de comportamiento en elecciones municipales previas.

Se hicieron dos campañas. La de mayor

interés en la investigación (tratamiento) invitaba a votar en las elecciones municipales, y la otra (control) instaba a participar en una jornada de reciclaje de desechos sólidos. La primera se realizó en el distrito central de Santa Bárbara y en Juan Viñas, y la segunda en San Pedro y Tukurrique.

En ambas campañas se usaron tres tipos de materiales: i) un volante distribuido casa por casa, ii) un afiche desplegado en sitios de alta aglomeración de público, como locales comerciales, paradas de autobuses y puertas de las iglesias, y iii) un audio, de aproximadamente un minuto y medio de duración, que se divulgó mediante perifoneo durante tres horas diarias a lo largo de cuatro días previos a las elecciones, respetando el período de tregua. Todos los materiales fueron idénticos en diseño y formato (imagen 5.1).

El resultado del experimento confirmó que los municipios tienen realidades muy complejas y que es peligroso –desde el punto de vista analítico– hacer generalizaciones sobre la participación electoral en ese ámbito. Pero también reflejó, como hallazgo más importante, que una campaña adecuada a las características de cada localidad puede tener un efecto directo sobre el involucramiento ciudadano en diferentes actividades.

La campaña que invitó a votar generó un aumento de la participación electoral, más en Santa Bárbara que en Juan Viñas. La campaña de reciclaje también rindió sus frutos. No fue posible determinar con precisión el volumen de material recolectado y compararlo con las cantidades recibidas en otras actividades similares, pues los municipios no cuentan con instrumentos para ese fin, pero tanto en San Pedro como en Tukurrique fue necesario extender las horas de recepción, ante la constante afluencia de personas con productos para reciclar, algo atípico según indicaron personeros de ambas municipalidades (Alfaro Redondo, 2016a).

El gráfico 5.5 muestra el porcentaje de votantes que acudió a las urnas en elecciones municipales en los cuatro distritos estudiados en el período 2002-2016, incluido el momento en que se realizó el experimento de movilización.

El gráfico denota que, al igual que en

el resto del país, la tendencia de la participación electoral en las cuatro comunidades es ascendente. En Santa Bárbara la presencia en las urnas fue mayor en el distrito central, donde se desarrolló la campaña de votación. En el cantón de Jiménez sucedió lo contrario. La concurrencia fue mayor, por un pequeño margen, en el distrito donde se llevó a cabo la campaña de reciclaje, Tukurrique, y menor en Juan Viñas, donde se aplicó el estímulo movilizador.

Ahora bien, ¿qué dicen estos resultados sobre la efectividad del estímulo clave de este experimento: la invitación a acudir a las urnas? La principal respuesta es que el contexto específico es determinante para el éxito de este tipo de ejercicios. El estímulo no tuvo los efectos esperados en los distritos de Jiménez por una razón importante del contexto. Tukurrique, donde hubo mayor participación pese a que no se hizo el llamado a votar, es uno de los ocho lugares que tienen unidad territorial y administrativa con un margen más amplio de autonomía que el resto de los distritos del país, dada su lejanía física de la cabecera del cantón al que pertenece. Los habitantes de esta localidad eligen, además del alcalde de Jiménez, a un intendente municipal y sus viceintendentes, quienes cumplen las funciones de alcalde y vicealcaldes a nivel distrital. Esa particularidad hace que, de partida, la probabilidad de votar de los pobladores de Tukurrique sea mayor, o al menos muy parecida, que la de los de Juan Viñas, donde se llevó a cabo la campaña de movilización.

Estos hallazgos constituyen un insumo de utilidad para el Tribunal Supremo de Elecciones, los medios de comunicación y otras organizaciones que diseñan y llevan a cabo campañas de motivación electoral. El desafío es crear mensajes que se adapten a las realidades socio-políticas de las comunidades y enfatizan en la importancia de participar en las decisiones políticas de alcance local. Ciertamente la municipalidad importa -como indicaba el TSE en su campaña de comunicación masiva-, pero en algunos lugares la municipalidad importa mucho más que en otros, y eso debería conocerse de antemano para maximizar la posibilidad de influencia en cada caso.

Poca relevancia a situación fiscal en propuestas partidarias

El déficit fiscal es uno de los mayores problemas que el país debe resolver, para garantizar la sostenibilidad de su desarrollo humano. Sin embargo, un estudio realizado para este Informe evidenció que los partidos dieron poca importancia a ese tema en sus programas de gobierno para las elecciones presidenciales de 2014.

Analizar esas propuestas es relevante porque, en el escenario actual de reducida simpatía hacia los partidos, bajos niveles de legitimidad del sistema político y creciente malestar con los asuntos públicos, la ciudadanía puede ejercer oposición y hasta capacidad de veto sobre las decisiones políticas tomadas en respuesta a los problemas estructurales del país, sobre todo si se trata de reformas que pueden tener altos costos –económicos y sociales- para amplios grupos de la sociedad, como sería el caso de un ajuste fiscal.

El trabajo consistió en una revisión exhaustiva de los programas de gobierno, complementada con entrevistas a profundidad con los candidatos presidenciales de 2014. Las propuestas se sistematizaron en formato de texto y se procesaron digitalmente para efectuar un análisis de redes semánticas. Este abordaje permitió obtener conclusiones en dos niveles, a saber, la frecuencia de aparición de cinco temas relacionados con el desarrollo humano, y la importancia asignada a cada uno de ellos, con base en su centralidad. Esta última se mide a partir de la cantidad de conexiones de los temas estudiados en el texto: a mayor número de conexiones, mayor es la centralidad, o importancia, de cada tema.

Se consideraron cinco dimensiones o áreas temáticas cuyo denominador común es el hecho de que inciden directamente sobre el desarrollo humano y, además, refieren a aspectos que este Informe ha identificado como problemas estructurales que demandan pronta solución. Los temas son: i) productividad y empleo, ii) pobreza y desigualdad, iii) solvencia y eficiencia del Estado, iv) medio ambiente, y v) gestión política. Cada uno de estos componentes incluye una serie de descriptores semánticos que fueron recopilados de las mismas propuestas de los partidos y contabilizados para el

análisis. Por ejemplo, en la dimensión de solvencia y eficiencia del Estado hay descriptores como impuestos, déficit, recaudación, evasión, exoneraciones, tributario, entre otras (para más detalles sobre la metodología seguida, véase Céspedes y Segura, 2016).

Los resultados muestran que la dimensión de solvencia y eficiencia del Estado fue la menos abordada, con tan solo 1.278 referencias entre todas las agrupaciones. Por el contrario, las propuestas más comunes fueron las de pobreza y desigualdad, con 4.225. Como se observa en el gráfico 5.6, por partido el comportamiento también fue distinto: el Frente Amplio y el Movimiento Libertario fueron los que más mencionaron los temas analizados (colores más fuertes), mientras que Renovación Costarricense tuvo la menor cantidad de referencias (color más tenue).

El otro aspecto de interés es la interrelación de los temas a partir del grado de centralidad asignado a cada uno de ellos por los partidos. Se determinó que la dimensión de solvencia y eficiencia del Estado, además de ser poco abordada, tuvo una relación marginal con las demás propuestas. Eso significa que aspectos como déficit fiscal, reforma tributaria y contención del gasto no ocuparon un lugar de importancia en la oferta programática, a pesar de su indiscutible relevancia en la actualidad. El tema central fue el de trabajo y productividad, incluso más que el de pobreza y desigualdad, que fue el más mencionado, como ya se indicó. El gráfico 5.7 muestra la red de nodos conceptuales, donde se puede observar, en negro, las referencias marginales a temas fiscales, y en verde la centralidad de los asuntos asociados a la producción y el empleo. El resto de nodos no conectados corresponde a las otras dimensiones analizadas.



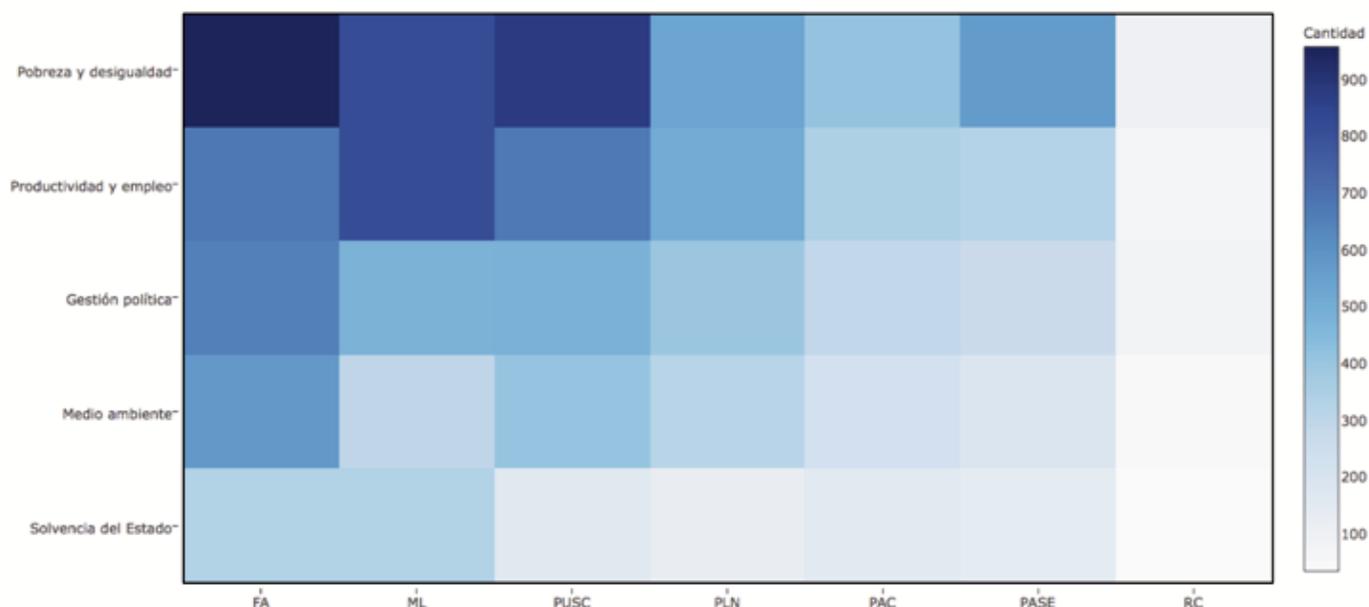
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ANÁLISIS DE REDES CONCEPTUALES
A LA OFERTA PROGRAMÁTICA DE
LOS PARTIDOS POLÍTICOS,**

Véase Céspedes y Segura (LIIT-UNED), 2016, en

www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 5.6

Cantidad de referencias^{a/} a temas de desarrollo humano en los programas de gobierno, por partido. 2014

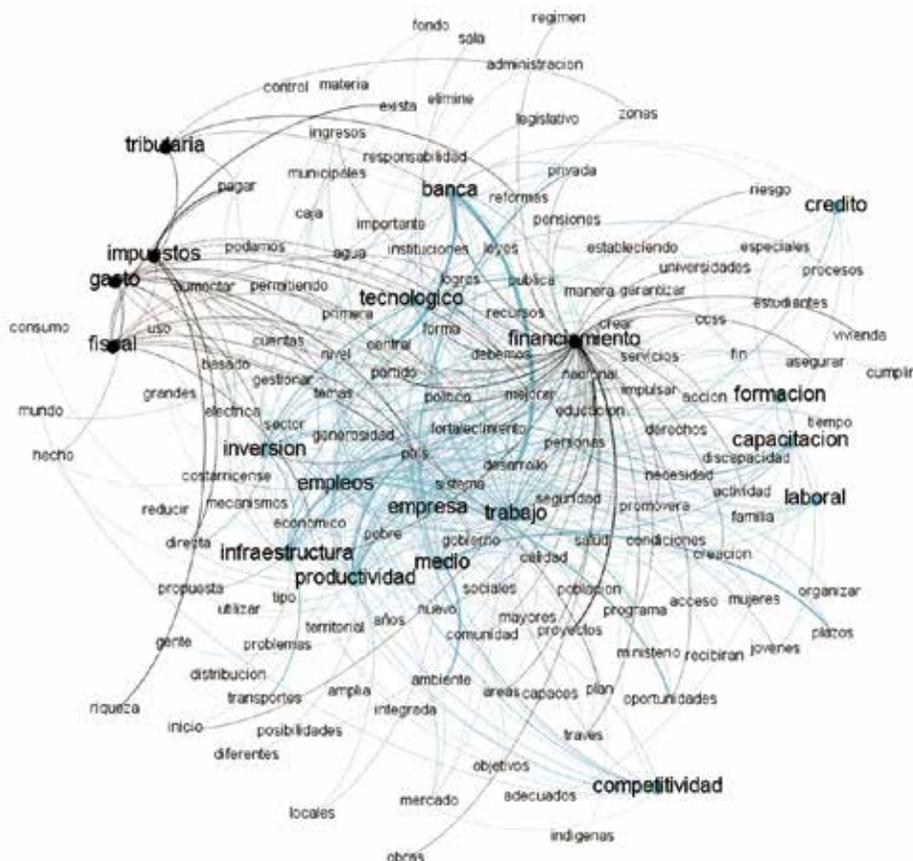


a/ Con base en los programas de gobierno y entrevistas a los candidatos presidenciales.

Fuente: Elaboración propia con base en Céspedes y Segura, 2016.

GRÁFICO 5.7

Red conceptual^{a/} de las propuestas partidarias, sobre temas del desarrollo humano. 2014



a/ Con base en los programas de gobierno y entrevistas a los candidatos presidenciales. Se visualizan 151 nodos, que representan un 2% del total de la red. La distribución de nodos aplicada es la denominada “Fuchterman Reingold”. Se muestran las relaciones entre conceptos (líneas conectoras) que se repiten tres o más veces en el texto analizado. Los acentos ortográficos se eliminaron para efectos de procesamiento del texto.

Fuente: Céspedes y Segura, 2016.

Transfugismo amenaza la cohesión partidaria en el Congreso

Desde hace cuatro años este capítulo ha venido incursionando en el análisis a profundidad sobre la organización y funcionamiento de los partidos políticos. En esta edición se explora un factor que afecta la cohesión partidaria a nivel legislativo: los casos de parlamentarios que se separan del partido que los eligió. En la literatura especializada este fenómeno se conoce como transfugismo político (recuadro 5.1).

Un primer hallazgo muestra que, a partir del momento en que la conformación del Congreso comenzó a ser multipartidista y fragmentada, aumentaron los casos de legisladores que se separan del partido que los llevó a la curul. Así lo determinó un estudio sobre el transfugismo en Costa Rica a nivel legislativo y municipal (Ávalos, 2016). En el primer caso se revisaron los registros del Departamento de Servicios Parlamentarios y se entrevistó a una muestra de once líderes que, en el ejercicio de su mandato parlamentario abandonaron la agrupación política con la que compitieron en elecciones.

En el período 1998-2014² se registraron veintiún casos de diputados que se separaron de sus partidos por diversas causas (gráfico 5.8). En su mayoría fueron hombres (71%) electos por San José, que es la provincia que más legisladores designa. Además, el 57% fue electo en el primer lugar de sus respectivas provincias y un 19% en el segundo lugar.

Solo dos de los entrevistados tenían una larga trayectoria, de más de veinte años, en el PLN y el PUSC. El resto había militado en las respectivas agrupaciones por un promedio de tres años. Esto coincide con la literatura que identifica el poco tiempo de militancia como una característica de los tránsfugas (Jiménez, 2014). Cuando los representantes populares no poseen una amplia trayectoria partidaria, tiende a aparecer una lógica de costo-beneficio en la que la separación generalmente resulta más ventajosa.

Más de la mitad de las personas consultadas reconoció que desde el inicio de su función parlamentaria ya tenían fuertes discrepancias con sus partidos. Cuatro de ellas señalaron diferencias con respecto

RECUADRO 5.1

Notas sobre el transfugismo político

El fenómeno conocido como transfugismo político se da cuando un representante popular cambia de partido sin renunciar al cargo para el cual fue electo (Vanaclocha y Lorenzo, 2012). Santolaya (2015) señala que sus efectos varían según la lógica del sistema de representación y de partidos de cada país. En Costa Rica no existe normativa que regule este comportamiento, como sí sucede en otras naciones de América Latina. En Bolivia, por ejemplo, se considera falta grave que un legislador se declare independiente o se incorpore a un partido distinto al que le permitió llegar a su puesto, y se sanciona con la separación temporal o definitiva a demanda expresa de la agrupación afectada. En Ecuador también procede la pérdida de la credencial de diputado por desafiliación partidaria, mientras que en Colombia la Constitución Política prohíbe que los ciudadanos militen en dos partidos simultáneamente (Ávalos, 2016).

La normativa costarricense no establece con claridad a quién pertenece el escaño parlamentario: al partido o al legislador electo. No obstante, la Sala Constitucional ha indicado que, de acuerdo con el artículo 106 de la Constitución Política, aunque los diputados acceden a sus cargos a través de los partidos políticos, una vez electos son representantes de la ciudadanía. Entonces, aun cuando firmen un acuerdo partidario comprometiéndose a renunciar a la curul en caso de separación, en la práctica no existe obligación legal para que ello ocurra.

El otro factor relevante es el principio de igualdad y no discriminación en este ámbito. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Constitucional, la representación parlamentaria debe ser efectiva y deben garantizarse las condiciones necesarias para su ejercicio. Al amparo de esta interpretación, a quienes han abandonado sus partidos se les brinda acceso a espacios de participación política que les aseguran cierto nivel de protagonismo, en algunos casos incluso mayor que cuando militaban en la agrupación que los llevó al Congreso.

Una vez que el legislador se separa de su fracción, lo comunica por escrito

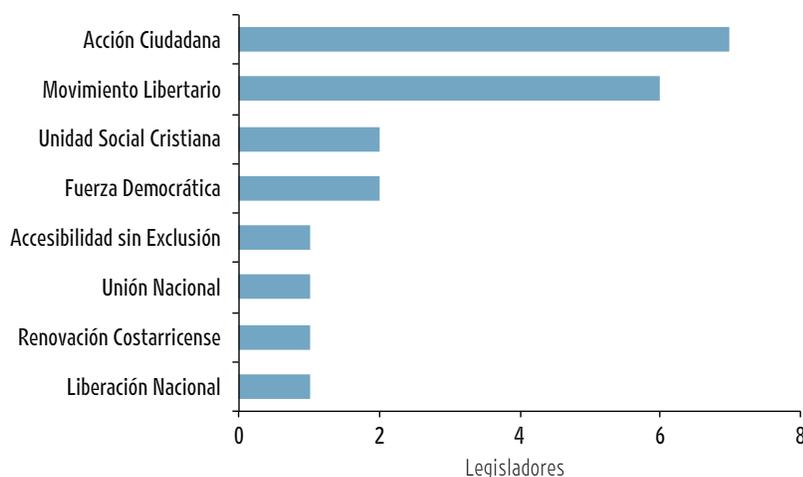
a la Presidencia de la Asamblea, la cual a su vez lo anuncia en Plenario y concede un espacio para que el interesado explique su decisión. Posteriormente, se instruye al Departamento de Servicios Parlamentarios para que todas las iniciativas presentadas por esa persona sean identificadas bajo la figura de diputado independiente. La práctica parlamentaria muestra que, en tal condición, los legisladores pueden asistir a las reuniones de jefaturas de fracción, hacer uso de la palabra como bancada autónoma, impulsar proyectos que se registran como iniciativa suya y no la del partido por el que fueron elegidos, y obtener reacomodos de su espacio físico (tanto de la curul como de la oficina), recursos humanos y económicos específicos, entre otros (Ávalos, 2016).

Un estudio del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa indica que en la época del bipartidismo estos casos eran esporádicos. Evidentemente, en un sistema de fuertes lealtades partidarias y amplias mayorías, como el costarricense de la década de los ochenta y noventa del siglo XX, no era redituable separarse de la fracción. En cambio, en el contexto actual de multipartidismo el voto del diputado tránsfuga se vuelve necesario para alcanzar mayorías (González, 2005).

Este hecho coincide con lo observado en otros estudios de la literatura especializada. Para Nokken (2005), la composición del órgano parlamentario resulta fundamental, ya que, si se cuenta con mayorías sólidas, el transfugismo podría no tener efecto. Sin embargo, a medida que se consolidan el multipartidismo y la polarización, el voto de los diputados independientes cobra valor para la construcción de mayorías. Otro factor ligado a este fenómeno refiere al grado de centralismo del sistema político. Desposato y Scheiner (2008) realizaron un análisis comparativo de los casos de Brasil y en Japón, y concluyeron que el sistema descentralizado brasileño refuerza la fragmentación y promueve el transfugismo, mientras que el sistema centralizado japonés favorece la hegemonía de un único partido político y la permanencia de los legisladores.

Fuente: Elaboración propia con base en Ávalos, 2016.

GRÁFICO 5.8

Cantidad de legisladores declarados independientes, por partido político, 1998-2014

Fuente: Elaboración propia con base en Ávalos, 2016.

a la agenda y la forma de proceder de la fracción, y dos reportaron conflictos con el liderazgo e incluso desavenencias desde antes de ser elegidos, en concreto por falta de apoyo económico a sus candidaturas.

En seis de los once casos el motivo de la separación fueron los problemas de los diputados para canalizar sus intereses. En buena medida se trató de luchas por el liderazgo del grupo y la capacidad de influencia en la posición del partido sobre temas específicos. También surgieron diferencias cuando el legislador no fue nominado para un puesto en el Directorio Legislativo, o no logró ser jefe de la bancada. En otros casos ocurrió que desde el inicio, por la conformación de la fracción, hubo choques entre diversas “subfracciones”, lo cual generó conflicto y, posteriormente, la ruptura.

Por último, como también lo reseña el recuadro 5.1, en la práctica parlamentaria la separación puede traer más ventajas y cuotas de poder que la permanencia en la fracción. Los mismos líderes consultados lo reconocen: siete de ellos indicaron que luego de declararse independientes encontraron nuevas formas de posicionar sus intereses en el Congreso.

En suma, una conjunción de factores incide en el aumento del transfuguismo legislativo en los últimos años. Entre los más importantes destacan: la fragmentación del órgano parlamentario, que eleva la importancia de los diputados inde-

pendientes para el logro de mayorías; la escasa trayectoria partidaria de muchos legisladores; la falta de normativa electoral que precise a quién pertenece la curul, y una serie de incentivos institucionales que se dan en la práctica, y que tornan atractivo separarse de las fracciones para ganar espacios de proyección política. Este fenómeno plantea una amenaza para la cohesión de algunas agrupaciones y también da cuenta de las debilidades institucionales que sufren algunos de los partidos representados en el Congreso.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**TRANSFUGUISTO POLÍTICO
EN COSTA RICA**

Véase Ávalos, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

**Gestión y representación política
responsables**

En lo que concierne a la aspiración de una gestión y una representación política responsables, el balance del desempeño del Poder Ejecutivo muestra un escenario de altibajos. Una alta proporción de la ciudadanía retiró el apoyo y confianza que brindó al presidente Solís Rivera luego de su contundente victoria en la segunda ronda electoral de 2014. Además el Gabinete ha sido inestable, con cambios de jefes en ministerios de alto impacto sobre las políticas de

desarrollo humano, situación que también incide en la evaluación ciudadana sobre el Ejecutivo. Y en la relación con la Asamblea Legislativa, el manejo de la agenda en los períodos de sesiones extraordinarias ha sido igualmente inestable, como resultado de una estrategia de múltiples convocatorias y desconvo-catorias de los proyectos de ley. De lo anterior se infiere que en estos dos años ha sido más difícil consolidar una agenda de discusión con el Congreso, en comparación con lo que venía ocurriendo desde 1990. De hecho, la tasa de éxito de las iniciativas que se convocan y aprueban sigue siendo una de las más bajas de la serie histórica, aunque debe reconocerse que hubo una mejoría en la segunda legislatura que culminó en abril de 2016.

Por otro lado, un aporte especial preparado para este Informe da cuenta de las limitaciones que enfrenta el Gobierno para ejercer el poder en el contexto político actual. El análisis muestra un Poder Ejecutivo con potestades y autoridad para organizar estratégicamente las entidades que lo conforman, pero carente de poder claro para implementar, por sí solo, las decisiones que pueden generar cambios significativos a favor del desarrollo humano. Esto no implica que sea incapaz de influenciar o dirigir la agenda del país, pero sí que sus capacidades están restringidas por el diseño institucional del Estado costarricense, que lo obliga a la colaboración, en muchos casos con el Legislativo como principal contraparte.

En el ámbito parlamentario, la segunda legislatura mostró una mejora relativa en el desempeño de los principales indicadores del Congreso, que se dio bajo el mandato de un Directorio Legislativo liderado por la oposición, situación que se mantiene en la tercera legislatura. Con respecto al período anterior, se votaron más leyes con efectos directos sobre el desarrollo humano y por segundo año consecutivo hubo un balance positivo en la legislación que identifica las fuentes de recursos financieros para el cumplimiento de lo que este Informe denomina “promesa democrática”.

**Ejecutivo se enfrenta al escenario
más adverso de los últimos años**

El escenario político presenta una combinación compleja para el Ejecutivo:

por un lado, se redujeron significativamente los niveles de confianza de la ciudadanía y las valoraciones positivas de la labor del Gobierno y, por otro, en la relación con el Legislativo cada vez resulta más difícil impulsar proyectos en las sesiones extraordinarias. El escenario de multipartidismo fragmentado, con una fracción oficialista muy reducida y limitados márgenes de acción del Presidente, producto de un robusto sistema de pesos y contrapesos entre los poderes de la República, explica en buena medida esta situación.

A estas conclusiones se llegó en una serie de análisis que, con perspectiva histórica, examinaron cuatro dimensiones asociadas al desempeño del Poder Ejecutivo. La primera es la evaluación de la ciudadanía sobre la labor del Gobierno y el Presidente, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, del Latin American Public Opinion Project (Lapop) y las mediciones del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR. La segunda refiere a la estabilidad en los equipos de trabajo, medida con base en los cambios que experimentó el Gabinete en los dos primeros años de gestión de las últimas cinco administraciones. La tercera es la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, vista a través de la agenda de convocatorias a sesiones extraordinarias.

Finalmente se reseñan los hallazgos de una exploración sobre el uso del decreto ejecutivo como herramienta de gobierno, para la cual se construyó una base de datos con todos los decretos emitidos durante los primeros dos años de cada administración desde 1990.

Erosión de la confianza ciudadana en la labor presidencial

En las democracias los ciudadanos tienen plena libertad para valorar la gestión de su presidente. Un mandatario bien calificado cuenta con respaldo popular para impulsar sus iniciativas, mientras que uno mal evaluado probablemente enfrentará una fuerte oposición y mayores dificultades en su gestión (Edwards et al., 1995; Canes-Wrone y De Marchi, 2002). La opinión de la ciudadanía tiene importantes repercusiones en la democracia y, en el caso particular de América Latina, su erosión incluso ha ocasionado procesos de destitución presidencial (Pérez-Liñán, 2007).

Los datos del Barómetro de las Américas permiten rastrear a través del tiempo los niveles de confianza ciudadana en los presidentes³. La información disponible para la última década (2004-2015) arroja dos hallazgos importantes. El primero, más reciente, muestra que en 2015 la calificación de la labor presidencial fue baja, de 42 puntos en una escala de 0 a 100.

Los grupos que otorgan las puntuaciones más altas son las mujeres, las personas mayores de 36 años y las que tienen primaria o menos.

El segundo hallazgo, en el análisis de largo plazo, es una clara tendencia a la baja en el respaldo de la ciudadanía a la gestión presidencial. Los mayores grados de aprobación se dieron en 2008 y 2010, y el más bajo en 2014 (gráfico 5.9). En perspectiva comparada, el dato de 2014 –penúltimo de la serie en Costa Rica– ubica al país en el grupo de las diez naciones con menor aprobación de la labor presidencial en el continente americano.

La evaluación específica del período 2014-2015 revela que la calificación sobre la gestión del Gobierno sufrió un fuerte deterioro. El balance era positivo para el presidente Solís al inicio de su mandato y se mantuvo así durante los primeros cien días de gobierno, pero seis meses después, y hasta noviembre de 2015, que es el último momento registrado, el recuento se volvió mayoritariamente negativo (gráfico 5.10).

Inestabilidad del Gabinete en niveles intermedios

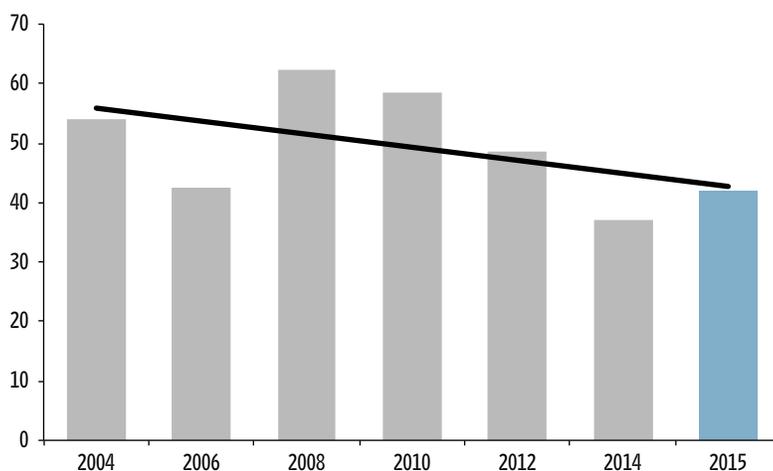
El Gabinete ministerial es un órgano muy relevante, pues sus miembros son los encargados de ejecutar, desde diversos frentes, el proyecto político del Poder Ejecutivo. La designación de sus integrantes es, por tanto, una decisión estratégica⁴, y por ello interesa analizar su estabilidad.

Continuamente el Poder Ejecutivo está expuesto a *shocks* internos y externos que lo obligan a reaccionar. Un presidente puede destituir a sus ministros para que recaiga en ellos la responsabilidad por escándalos o fracasos de la gestión gubernamental, o bien cuando no ejercen de manera satisfactoria su rol como intermediarios ante las distintas fuerzas sociales y políticas (Martínez-Gallardo, 2011; Indridason y Kam, 2008). La situación se torna problemática cuando una alta proporción de las salidas se asocia a crisis políticas, pues en esos casos el recambio añade inestabilidad a los cuerpos encargados de conducir los asuntos de Estado (PEN, 2012).

En Costa Rica, los datos históricos de los primeros dos años de gobierno desde

GRÁFICO 5.9

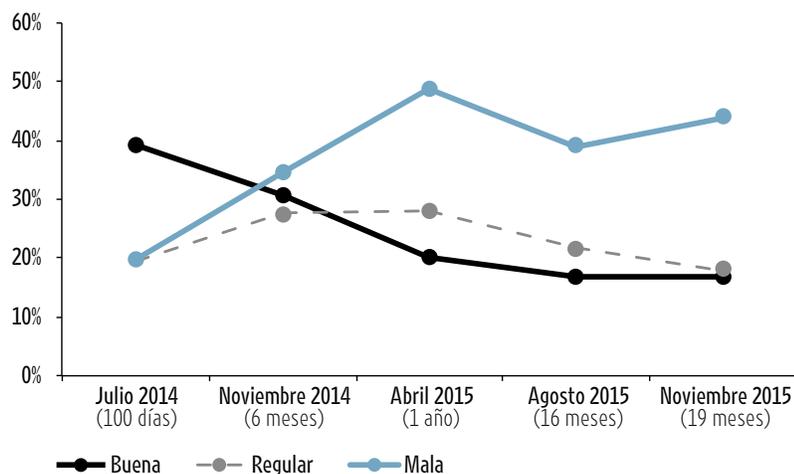
Promedio de aprobación ciudadana de la labor presidencial



Fuente: Alfaro Redondo, 2016b con datos del Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

GRÁFICO 5.10

Calificación de la gestión del Gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de encuestas del CIEP-UCR, 2014-2015.

1998 muestran que la cartera con mayor rotación de jefes es la de Turismo, con cinco cambios, seguida por los ministerios de Planificación, Seguridad y Presidencia, con cuatro cada uno. Por administración, el Gabinete de la presidenta Chinchilla Miranda destaca como el de más cambios, y el de Arias Sánchez como el de menor rotación de ministros. El del presidente Solís se encuentra en una posición intermedia, con diez movimientos en total (cuadro 5.4).

En el Gabinete actual el grado de inestabilidad es también intermedio: está dado por los cambios ocurridos en medio de situaciones de alto perfil público, que han deteriorado la imagen del Ejecutivo. Eso sucedió en cuatro de los diez casos registrados hasta abril de 2016. La jerarca del Micitt presentó su renuncia ante una serie de cuestionamientos sobre el

CUADRO 5.4

Rotación de ministros en el Gabinete en los dos primeros años de gobierno, por administración y ministerio. 1998-2016

Ministerio	Administración					Total
	Rodríguez Echeverría	Pacheco de la Espriella	Arias Sánchez ^{a/}	Chinchilla Miranda	Solís Rivera	
Turismo	2	1		1	1	5
Planificación Nacional y Política Económica	1	1	1	1		4
Seguridad Pública	1		1	1	1	4
Presidencia	1	1		1	1	4
Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones		1		1	1	3
Deporte y Recreación				3		3
Economía, Industria y Comercio	1	1	1			3
Cultura, Juventud y Deportes ^{b/}	1				1	2
Educación Pública	1	1				2
Hacienda		1		1		2
Justicia y Paz		1			1	2
Salud				1	1	2
Agricultura y Ganadería			1			1
Ambiente y Energía				1		1
Ayuda Social					1	1
Comercio Exterior	1					1
Comunicación				1		1
Condición de la Mujer	1					1
Coordinación del Sector Social		1				1
Obras Públicas y Transportes					1	1
Relaciones Exteriores y Culto				1		1
Trabajo y Seguridad Social					1	1
Vivienda y Asentamientos Humanos	1					1
Cambios totales	11	9	4	13	10	47

a/ En el segundo año de la administración Arias Sánchez no se contabilizaron tres ministros que fueron designados de forma interina y por períodos cortos, mientras asumían los titulares en propiedad. Se trata de dos ministras de Planificación y Seguridad, que estuvieron quince y veinte días respectivamente, y un ministro que durante cinco meses tuvo a su cargo las carteras de Agricultura y Economía.

b/ A partir de 2008 el área de Deportes se constituyó en un ministerio separado de la cartera de Cultura y Juventud. Sin embargo, dado que aquí se reporta un cambio ocurrido en el período 1998-2002, se asigna el nombre que este último ministerio tenía en esa fecha.

borrador de un proyecto de ley de radio y televisión que, aparentemente, atentaba contra la libertad de expresión. Poco después, el ministro de la Presidencia fue destituido por el desgaste de su imagen política y como resultado de diversos conflictos y denuncias por presuntos ofrecimientos irregulares de puestos en embajadas, y la ministra de Cultura se retiró del cargo tras el fracaso en la organización del Festival Internacional de las Artes (FIA) de 2015 (PEN, 2015). Por último, el ministro de Trabajo dejó su puesto luego de las críticas recibidas por nombrar a una pariente en su despacho.

Dificultades del Ejecutivo para afianzar una agenda en el Congreso

Por segundo año consecutivo este capítulo analiza la dinámica de las sesiones extraordinarias en la Asamblea Legislativa, cuando es potestad del Ejecutivo fijar la agenda parlamentaria. Esto permite estudiar dos dimensiones de interés: la estabilidad de la agenda de proyectos convocados y los resultados obtenidos. Este abordaje forma parte de las investigaciones sobre gobernanza pública, cuyo objetivo es brindar más información sobre las interacciones entre los poderes del Estado (recuadro 5.2).

Para analizar este tema se construyó una base de datos que incluye todas las convocatorias y desconvocatorias de proyectos de ley en sesiones extraordinarias, durante los primeros dos años de gestión de las siete administraciones del período 1990-2016.

Esa información revela que la cantidad de proyectos que conforman la agenda del Ejecutivo cada año es muy variada, sin patrones claros. En el período estudiado el promedio fue de 179. Varios años han estado por encima de ese nivel: las dos primeras legislaturas de la administración Solís Rivera (2014-2016), la primera de Chinchilla Miranda (2010-2011), la segunda de Rodríguez Echeverría (1999-2000) y la segunda de Figueres Olsen (1995-1996).

En lo que sí se aprecia un patrón más claro es en el número de veces que fue convocada cada iniciativa. En los últimos años se ha venido reiterando la práctica de introducir y retirar más veces los proyectos de la corriente legislativa, lo cual se traduce en una agenda inestable.

RECUADRO 5.2

Análisis de las convocatorias del Ejecutivo en sesiones extraordinarias

La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo es motivo de interés para muchos investigadores alrededor del mundo, pues de ella dependen en gran medida los resultados -buenos o malos- que logren las democracias. Como se explicó en la entrega anterior de este Informe (PEN, 2015), la literatura especializada indica que en Costa Rica el Ejecutivo tiene relativamente pocos poderes para incidir en la agenda del Congreso. De hecho el país registra, junto con México, el valor más bajo en el índice de potencia institucional legislativa (IPIL; Santos et al., 2014).

Las estrategias del Ejecutivo para promover sus iniciativas en el Congreso han variado desde que en el país predominaba un sistema bipartidista, en los años noventa. Su principal herramienta es la convocatoria y retiro de proyectos de ley, lo que ocurre durante seis meses al año en lo que se conoce como sesiones extraordinarias. Estas se reparten en dos períodos, el primero en agosto y el segundo entre diciembre y abril⁵. En esos lapsos el Ejecutivo decide qué se discute en la Asamblea Legislativa.

Aunque no hay reglas formales para la convocatoria de proyectos, si se observa el comportamiento de cada gobierno es

posible inferir la estrategia seguida. La herramienta de convocatoria y desconvocatoria, usada estratégicamente, brinda la flexibilidad de incluir y excluir propuestas de la corriente legislativa, de acuerdo con la urgencia o el ambiente político en torno a ellas. Esto se hace para desbloquear la agenda de ciertas comisiones y lograr que avancen las iniciativas clave para el Gobierno de turno.

Cuando un Ejecutivo convoca -y mantiene- pocos proyectos de ley durante las sesiones extraordinarias, suele ser por la necesidad de concentrar toda la discusión en una agenda reducida y prioritaria. Cuando una iniciativa es planteada varias veces puede deberse a cambios en el ambiente político, o bien al interés de modificar su posición en el orden del día. También es importante notar que, en los casos de proyectos que son presentados en múltiples ocasiones, cada vez que son retirados de la corriente legislativa se pierde un valioso tiempo de debate, lo cual también puede retrasar su aprobación. De todas formas, el aumento en la cantidad de convocatorias y desconvocatorias es signo de la dificultad del Ejecutivo para consolidar la agenda que desea impulsar en el Congreso.

La cantidad de convocatorias es un indicador de la dificultad que enfrenta el Ejecutivo para consolidar una agenda en el Congreso: cuanto mayor es el número de veces que un mismo proyecto fue sometido a discusión, mayor es la negociación o el ajuste estratégico que tuvo que hacer el Ejecutivo en su agenda convocada. Por el contrario, cuanto menor es la cantidad de convocatorias de una misma iniciativa de ley, se supone que su inclusión en el debate parlamentario se logró mediante un proceso más viable y seguro. En estos casos el comportamiento de la agenda es más estable. Vale aclarar que este indicador no dice nada sobre la calidad de las propuestas, ni sobre sus posibilidades de aprobación.

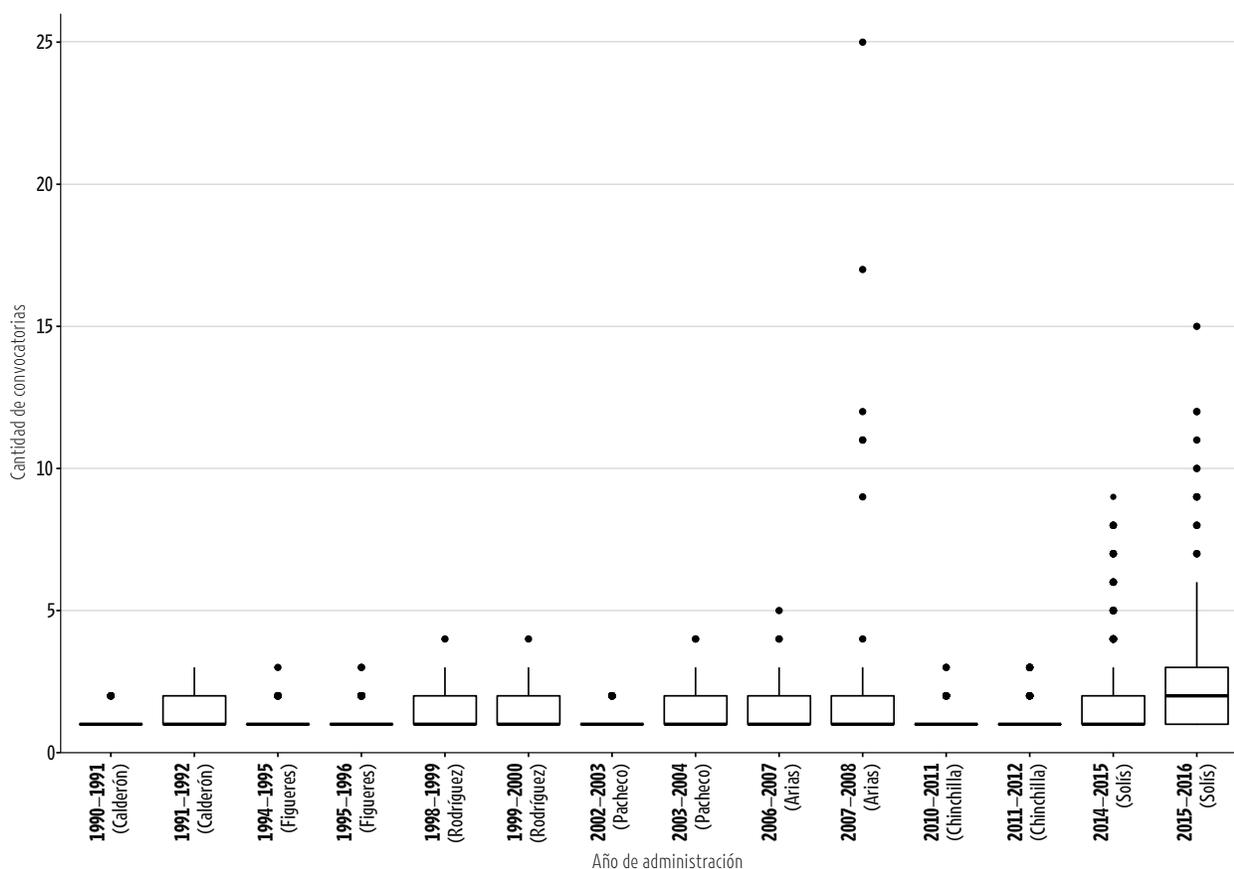
En general, en la segunda legislatura la agenda del Ejecutivo se comporta

de manera más inestable que durante la primera. Este fenómeno fue evidente sobre todo en las administraciones Arias Sánchez (2007-2008) y Solís Rivera (2015-2016).

En el gobierno del presidente Arias un proyecto fue presentado veinticinco veces, la mayor cantidad de convocatorias registradas hasta el momento. Se trató de la “Ley de fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del sector telecomunicaciones” (expediente 16397), que generó un fuerte rechazo en el Congreso, en los sindicatos de trabajadores públicos y entre sectores sociales que estaban en contra del presunto debilitamiento del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Vale recordar que esto ocurrió en un período en que la agenda legislativa fue monotemática y en

GRÁFICO 5.11

Distribución^{a/} de la cantidad de convocatorias de proyectos de ley en sesiones extraordinarias (primer y segundo año de gobierno)



a/ La representación de los datos se hace mediante un diagrama de caja, que ilustra la distribución de todas las iniciativas del Ejecutivo de acuerdo con la cantidad de convocatorias que tuvo cada una. Cuando el diagrama no muestra la forma de una caja, como en seis de los años representados, significa que las convocatorias estuvieron muy concentradas en pocas convocatorias (una o dos). En la segunda legislatura de la administración Solís (2015-2016) se observa una caja más amplia, lo cual indica que la cantidad de convocatorias fue mayor que en los otros años representados. Los puntos marcan los valores atípicos, en este caso los proyectos que tuvieron muchas convocatorias con base en la distribución del año respectivo.

el país imperaba una fuerte polarización política y social, debido a la discusión del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y su agenda de implementación, de la cual formaba parte el proyecto mencionado. Como se indicó en el Decimosexto Informe (PEN, 2010), en aquel momento la oposición más férrea provino de tres bancadas: el PAC, el FA y el PASE, cuyos representantes acusaron al Gobierno de ser poco abierto al diálogo y estar empeñado en imponer sus ideas sobre el desarrollo nacional. Durante esa misma legislatura otras cuatro propuestas tuvieron más de diez convocatorias; entre ellas destaca la de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros” (expediente 16305), que fue

presentada doce veces y que también era parte de la agenda de implementación del TLC.

En el segundo año de la administración Solís Rivera (2015-2016), la distribución de la cantidad de convocatorias fue mayor, en promedio, que en todas las legislaturas estudiadas. El proyecto que más entró y salió de la agenda legislativa (quince veces) fue el de “Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer) y promoción del tren eléctrico interurbano de la Gran Área Metropolitana” (expediente 18252). Luego de casi cinco años en trámite, y de una revisión de la Sala Constitucional, la iniciativa fue finalmente aprobada en junio de 2016 (inicios de la legislatura

2016-2017). Otros cinco proyectos fueron convocados diez o más veces.

El estudio también encontró que este fenómeno de inestabilidad y mayor dificultad del Ejecutivo para afianzar una agenda legislativa es más propio de los gobiernos recientes, en los que el Congreso ha tenido una conformación multipartidista y fragmentada, con excepción de los dos primeros años de la administración Chinchilla Miranda. En los gobiernos de la década de los noventa (Calderón y Figueres), el Ejecutivo no necesitó hacer muchas reiteraciones; la gran mayoría de los proyectos fue presentado una o dos veces y los casos atípicos fueron convocados, como máximo, en tres ocasiones (gráfico 5.11).

Ello tiene sentido, pues eran períodos en los que los gobiernos tenían mayoría en el Congreso (administración Calderón Fournier) o les faltaba un diputado para lograrla (administración Figueres Olsen). Pero eso cambió a partir de 2002 y, por consiguiente, los apoyos para la agenda del Ejecutivo no eran seguros. De ahí que en la actualidad el trámite legislativo demande mayor negociación entre los partidos representados, y en ese contexto el manejo estratégico de las convocatorias y desconvocatorias por parte del Ejecutivo cobra mayor protagonismo.

Por otra parte, la información recopilada indica que el multipartidismo es una condición necesaria, pero no suficiente, para que ocurra la inestabilidad en la agenda de sesiones extraordinarias. La administración Chinchilla Miranda es un buen ejemplo de ello: a pesar de tener un Congreso altamente fragmentado, su estrategia fue de pocas convocatorias.

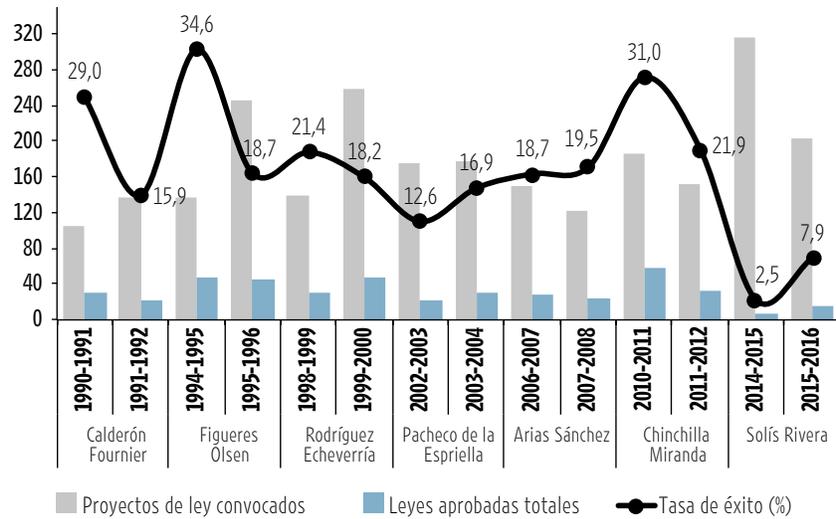
La segunda dimensión de interés en este análisis es la tasa de aprobación de los proyectos convocados en el período de sesiones extraordinaria⁶. Este indicador provee una medida aproximada de la forma en que transcurren las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y su resultado global.

En el período estudiado, los gobiernos que tuvieron las mejores tasas de aprobación fueron los que presentaron agendas más acotadas, con menos proyectos de ley (entre 105 y 187), específicamente los primeros años de las administraciones Calderón (1990-1991), Figueres (1994-1995) y Chinchilla (2010-2011). Cabe subrayar que en los tres casos los buenos resultados se dieron en la primera legislatura, cuando es más fácil que el Congreso apruebe los proyectos, pues por lo general son iniciativas heredadas de la administración anterior, cuyo proceso de discusión está ya avanzado. Por el contrario, las dos tasas de aprobación más bajas ocurrieron durante la administración Solís Rivera (gráfico 5.12).

Finalmente, al observar el desempeño de la actual administración, comparada con las anteriores, es evidente la doble dificultad que ha enfrentado para asegurar una agenda de proyectos estable, por un lado, y mejorar de modo significativo sus tasas de éxito, por el otro.

GRÁFICO 5.12

Proyectos de ley convocados, leyes aprobadas y tasa de éxito^{a/} del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias^{b/}



a/ Es la relación entre el número de leyes aprobadas y el total de proyectos convocados en las sesiones extraordinarias en cada legislatura.

b/ Se consideran las primeras y segundas legislaturas de cada administración.

Combinación de presidencialismo débil y multipartidismo demanda más apertura y negociación

En todas sus ediciones este capítulo procura hacer nuevos aportes al conocimiento de los alcances y limitaciones de los poderes de la República en el ejercicio de la representación política, tanto desde el punto de vista normativo como de la práctica política, y sus efectos sobre la gobernabilidad democrática.

Este año se hace particular énfasis en las capacidades reales de acción del Poder Ejecutivo. Este es un tema muy relevante porque, a diferencia de otros países de Latinoamérica donde la figura presidencial es predominante, desde hace muchas décadas Costa Rica tiene una tradición republicana con una clara división de poderes, plasmada en la Constitución Política de 1949. Como indican Zovatto y Orozco (2009), “el régimen presidencial en América Latina, como consecuencia de causas históricas, sociológicas y económicas, así como de la influencia del caudillismo y el cacicazgo, se caracterizó desde sus orígenes por una preponderancia total del Poder Ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno, basado no sólo en el cúmulo de atribuciones

constitucionales sino metaconstitucionales, con una fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de forma paternalista”. Así pues, para estos autores un rasgo propio de los sistemas políticos de la región es el presidencialismo fuerte, entendido como el régimen en el cual “se establece un desequilibrio en favor del órgano ejecutivo, que tiende a ser predominante, y resultan débiles los controles respecto de éste, porque los órganos de control carecen de autonomía o porque ésta es escasa o nula”.

Esa falta de predominio del Ejecutivo ha hecho que el régimen presidencialista costarricense sobresalga en Latinoamérica, pero hoy en día también es una de las principales críticas que le hacen algunos actores que ven en ella, al menos en parte, la causa de la inacción pública.

Es claro que en Costa Rica el Poder Ejecutivo es débil y está sujeto a fuertes controles (Carey y Shugart, 1998). Como lo explica la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (PEN, 2001), a diferencia de otros sistemas políticos latinoamericanos, el Ejecutivo costarricense está subordinado a las leyes que decida promulgar el Congreso y no tiene poder

de veto en la aprobación del Presupuesto de la República.

Sobre el Ejecutivo pesan controles de tres tipos: político, legal y administrativo. El primero lo ejerce la Asamblea Legislativa y, en un sentido amplio, también la “magistratura de influencia” que desarrolla la Defensoría de los Habitantes. Sin embargo, los otros dos controles son los más fuertes. Desde el punto de vista legal, con la creación de la Sala Constitucional, en 1989, se eliminaron las atribuciones informales que, en la práctica, tuvo el Poder Ejecutivo entre 1949 y 1989. En ese período, por la vía de decretos ejecutivos se podía “interpretar” leyes e imponer nuevas regulaciones, o bien cambiar las existentes. Finalmente, en el plano administrativo, la Contraloría General de la República fiscaliza la ejecución y liquidación de los presupuestos y otorga el visado previo que requiere todo gasto público (PEN, 2001).

Bajo estas condiciones, de manera constante el Ejecutivo está obligado a negociar con otros actores las reformas legales, institucionales y económicas que desea impulsar. Y es ahí, precisamente, donde el cambio de un sistema bipartidista a un multipartidismo fragmentado ha tenido el mayor impacto en la gestión pública. Durante el período bipartidista, aunque existía la misma normativa, en la práctica la debilidad del Ejecutivo no era tan evidente, pues el mandatario de turno tenía el apoyo del Congreso, gracias a que los legisladores de su partido eran mayoría. A partir de 1994, las fuerzas políticas que han gobernado lo han hecho sin esa ventaja.

Este cambio en el escenario político demanda mayor apertura al diálogo y la negociación entre el Ejecutivo y los demás actores políticos, en especial el Poder Legislativo, del cual depende buena parte de la política pública a través de la promulgación de leyes y la dotación de los recursos necesarios para su cumplimiento.

Como bien indica Nohlen (2009), entender el contexto político hace la diferencia. “El contexto es el que determina, en buena medida, cómo funcionan los tipos de sistemas políticos. Por esta razón, es importante tomar en cuenta

los factores de contexto nacionales, por ejemplo la tradición constitucional, la cultura política, el sistema de partidos políticos, el estilo de toma de decisiones, etcétera, como parámetros fundamentales en el diseño concreto del Poder Ejecutivo en el presidencialismo”. Y eso es justamente lo que parece faltar entre los actores del sistema político costarricense: el reconocimiento de los cambios políticos que ha vivido el país en las últimas dos décadas.

Finalmente, si el objetivo es una gestión eficaz de los asuntos públicos, es vital comprender que el acuerdo político -para satisfacer los intereses del mayor número- es tan importante como las disposiciones legales que delimitan los poderes del Estado. Sería incorrecto pensar, por ejemplo, que la sola modificación de la norma constitucional soluciona los problemas de gestión del Ejecutivo. Como también apunta Nohlen (2009), “no existe ningún modelo de atribución de competencias al Poder Ejecutivo que pueda figurar como ideal. La idoneidad del diseño depende de otros factores, como por ejemplo la cultura política, la percepción que los actores tienen del rol del Ejecutivo en la política, la tradición institucional del sistema de partidos políticos, las circunstancias políticas. Parece extremadamente difícil averiguar si las diferencias en el buen manejo del sistema presidencial resultan de las diferencias en la posición constitucional del Ejecutivo”.

Aporte especial: uso del decreto ejecutivo como herramienta de gobierno

No es fácil determinar con precisión el alcance de los poderes presidenciales en la práctica -no solo con base en la legislación- y con evidencia empírica registrada de manera sistemática. La dinámica política es compleja, y aunque hoy en día existen nuevas herramientas para estudiar el desempeño de los gobiernos, sigue siendo válida la metáfora utilizada por la teoría sistémica, que describe el sistema político como una “caja negra” en la que entran demandas y salen políticas públicas, sin que se tenga claridad sobre cómo se gesta la toma de decisiones y qué intereses están detrás de ellas (Easton, 1953, 1965 y 1979).

El análisis de los decretos ejecutivos es una de las herramientas disponibles para abordar este tema (recuadro 5.3). Este año el capítulo se centró en recopilar información para responder dos preguntas: ¿se mantiene constante el número de decretos emitidos anualmente por administración? y ¿hay cambios en la cantidad de decretos según sus alcances jurídico-políticos?

Para generar la evidencia empírica de este estudio se construyó una matriz con todos los decretos ejecutivos promulgados y publicados por cada administración durante sus dos primeros años de gestión, entre 1990 y 2016. Se trata, pues, de información para catorce años, con un total de 8.797 decretos⁷ (Ramírez, 2016).

El primer hallazgo es que existe una diferencia conceptual entre la normativa y la práctica, es decir, entre lo que la legislación define como “decreto” y lo que se promulga como tal. Según los artículos 121 a 124 de la Ley General de Administración Pública (LGAP), este instrumento refiere a actos administrativos que tienen un alcance general y secundario a la ley. Por “general” se entiende que el decreto no está dirigido a personas físicas y jurídicas individuales, sino a individuos hipotéticos en situaciones hipotéticas; y por “secundario” se entiende que está supeditado a los límites que define la normativa aprobada por la Asamblea Legislativa. No obstante, en la práctica, la gran mayoría de las órdenes que se publican bajo el título de “decreto ejecutivo” no corresponde de manera estricta a esta definición. Casi un 40% de ellos calzaría mejor en la categoría de “acuerdos ejecutivos”, ya que están dirigidos a personas físicas y jurídicas concretas, algo que ya ha sido señalado por la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República. Se incluyen aquí actos administrativos como el nombramiento de jefes de instituciones, las declaratorias de interés público a favor de actividades, organizaciones, proyectos o incluso edificios -en el caso de del patrimonio arquitectónico- y las modificaciones presupuestarias de entidades específicas, entre otros (Ramírez, 2016).

El segundo hallazgo refiere a la cantidad de decretos promulgados por cada administración. Los datos muestran que

RECUADRO 5.3

Análisis sobre el decreto ejecutivo

El decreto es una de las potestades que tiene el Poder Ejecutivo para ejercer su mandato sobre la administración pública. El estudio de este instrumento tiene un nutrido acervo de aportes académicos que ha permitido responder numerosas preguntas sobre las condiciones y factores institucionales, estructurales y coyunturales, que llevan al Poder Ejecutivo a dar forma, unilateralmente, a la agenda política nacional (Ramírez, 2016). Algunos de estos textos enfatizan el rol de elementos propios del diseño político-institucional de los países, tales como la magnitud de la capacidad reactiva presidencial o el grado de independencia del Ejecutivo con respecto al control constitucional y parlamentario (Shugart y Mainwaring, 1997; Cox y Morgenstern, 2001; Carey y Shugart, 1998). Otros apuntan a la importancia de la negociación entre los

poderes Ejecutivo y Legislativo, enfatizando en los alcances de la disciplina partidaria, el tamaño de la fracción oficialista y la atomización de fuerzas en el Congreso (Pereira et al., 2005; Negretto, 2006; Carey y Shugart, 1998). Finalmente, otros han señalado la relevancia de situaciones coyunturales -crisis políticas o la urgencia de las medidas discutidas- como los factores que llevan a “gobernar por decreto” (Howell y Pevehouse, 2005; Krause y Cohen, 2000).

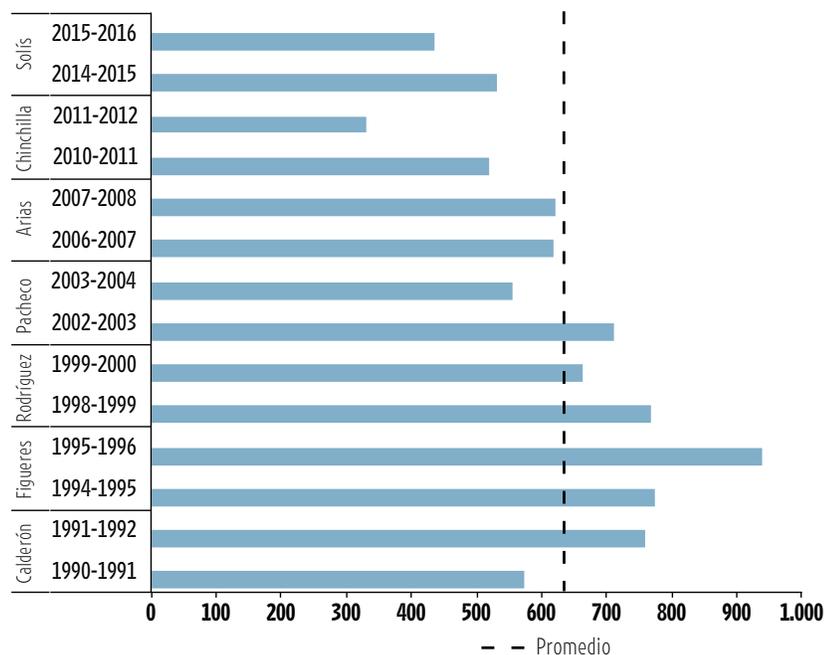
Sin embargo, aún existen vacíos de información en al menos dos aspectos. Por una parte, la mayoría de los trabajos se ha centrado en países donde el Poder Ejecutivo es bastante fuerte con respecto al Congreso, como Estados Unidos, Brasil, Argentina y Venezuela, entre otros (Carey y Shugart, 1998). Por otra parte, y asociado a lo anterior, todos los estudios se han enfocado en el llamado “decreto ley”, es decir, el que

faculta al Ejecutivo a legislar con relativa autonomía en relación con el Parlamento (Cox y Morgenstern, 2001). Aunque es un abordaje útil, no brinda datos y análisis sobre los usos no legislativos del decreto (Ramírez, 2016).

El análisis que se presenta en este capítulo tiene el objetivo de proveer una descripción general de los usos del decreto ejecutivo en Costa Rica, en cuyo diseño constitucional no existe la figura del decreto ley, y cuyo régimen presidencialista se suele caracterizar como débil (Schwindt-Bayer, 2010; Cheibub et al., 2004; Carey, 1997; Carey y Shugart, 1998). Esto se hace bajo un enfoque menos jurídico, y más de la Ciencia Política, y constituye una primera aproximación al tema.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2016.

GRÁFICO 5.13

Cantidad de decretos emitidos en los dos primeros años de gobierno, por administración. 1990-2016

el uso de esta herramienta fue más frecuente en la época del bipartidismo, que en la fase de multipartidismo posterior al 2002. En promedio se han emitido 628 decretos por año, aunque entre 1991 y 2002 la cantidad fue mayor. Luego de 2002 no hay un solo caso que supere el valor indicado (gráfico 5.13).

El período más activo fue el segundo año del gobierno Figueres Olsen (1995-1996) con 939 decretos emitidos. Esa cifra casi triplica la del caso con menor cantidad de registros, que fue el segundo año de la administración Chinchilla Miranda (2011-2012), con 330.

La información recopilada también revela que, en promedio, se firma al menos un decreto por día, incluidos los sábados y domingos, como un indicador de que el ejercicio del gobierno es de alta intensidad y nunca se detiene.

El tercer hallazgo se relaciona con el alcance de los decretos ejecutivos. Desde este punto de vista existen cinco tipos de disposiciones: reglamentarias, administrativas, económicas, financiero-presupuestarias y políticas (recuadro 5.4).

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2016.

RECUADRO 5.4

Alcance jurídico-político de los decretos ejecutivos

El acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, dirigida a producir un efecto de derecho y emanada normalmente de la Administración (Ortiz, 2000). Este es el caso del decreto, que es la prerrogativa que tiene el Poder Ejecutivo para ordenar actos administrativos de tipo general o concreto, según el artículo 121 de la Ley General de Administración Pública (LGAP). Dada la amplitud de su alcance, para este capítulo se hizo una tipología simplificada, en función de las atribuciones jurídico-políticas que se busca ejercer a través de este instrumento. La caracterización se centra en el objetivo más relevante, aun cuando la disposición tenga otros usos secundarios. Se identificaron cinco tipos de decretos ejecutivos, a saber:

Reglamentarios: su objetivo primordial es ejercer el poder de reglamentación que por ley tiene el Ejecutivo. La LGAP prevé al menos cuatro modalidades: i) reglamentos autónomos, que tienen que ver con las funciones de las entidades públicas, ii) reglamentos ejecutivos (también denominados reglamentos de ley),

cuyo fin exclusivo es establecer y desarrollar el marco interpretativo necesario para la ejecución de leyes promulgadas por la Asamblea Legislativa, iii) reglamentos de relación de servicios, que refieren a las relaciones entre la Administración y sus funcionarios en diferentes áreas (por ejemplo, régimen disciplinario, becas, asuntos salariales, zonaje, etc.) y iv) los reglamentos de servicio público, que refieren a normas con eficacia externa, es decir, regulan actividades que realiza la ciudadanía en general y no tienen que ver directamente con el funcionamiento interno de la Administración (por ejemplo, reglamentos técnicos para la venta de productos como leche o verduras, entre muchos otros).

Administrativos: como su nombre lo indica, tienen que ver con aspectos procedimentales y administrativos, como otorgamiento de asuetos, indemnizaciones y expropiaciones, definición y modificación de salarios y dietas, declaraciones de emergencia, órdenes específicas sobre la situación laboral de empleados gubernamentales y ajustes en las tarifas de servicios ofrecidos por el Estado, o bien, disposiciones no reglamentarias sobre

la provisión de esos servicios.

Económicos: son los que afectan directamente el funcionamiento de los mercados y los que hacen referencia a impuestos, tributos o aranceles.

Financiero-presupuestarios: son los que modifican las leyes de presupuesto o fijan límites al gasto público.

Políticas: corresponden específicamente a la acción política del Poder Ejecutivo, a través de disposiciones como la convocatoria de proyectos en el período de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, nombramientos y remociones de juntas directivas, asuntos referidos a tratados y acuerdos internacionales, siempre que no incluyan medidas arancelarias -en cuyo caso se clasifican en la categoría económica- y los que crean o modifican unidades territoriales, como distritos o áreas protegidas, entre otras.

Fuente: Ramírez, 2016.

La mayor cantidad de decretos corresponde a los de tipo administrativo, que representan un 33,4% de los 8.797 registrados. Le siguen las disposiciones reglamentarias, con un 30,5% del total y un énfasis en dos modalidades: los reglamentos de organización, referidos al funcionamiento de la institucionalidad pública, y los de servicio público, asociados a la normativa que regula los servicios que brinda el Estado. Las otras tres categorías tienen proporciones mucho menores: la política un 18,9%, la financiero-presupuestaria un 12,5% y la económica un 4,7%.

Según administración la importancia relativa se mantiene en las mismas proporciones, pero con diferencias en las cantidades absolutas. Por ejemplo, en el gobierno de José María Figueres se emitieron 743 decretos administrativos y 494 reglamentarios, mientras que en el de Laura Chinchilla solo 287 y 267, respectivamente (gráfico 5.14).

De esta exploración se puede concluir, de manera preliminar, que en el país el uso del decreto está determinado por la necesidad de establecer normativa complementaria a la ley y maximizar los poderes administrativos y regulatorios del Ejecutivo. En particular, se determinó que buena parte de las disposiciones se refiere a temas ligados a la administración y organización interna del Ejecutivo, especialmente en el área fiscal y tributaria, y en el empleo público (Ramírez, 2016). Queda para la próxima entrega de este Informe profundizar en el análisis de la gran cantidad de información recolectada sobre este tema.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

USO DEL DECRETO EJECUTIVO

Véase Ramírez, 2016, en www.estadonacion.or.cr

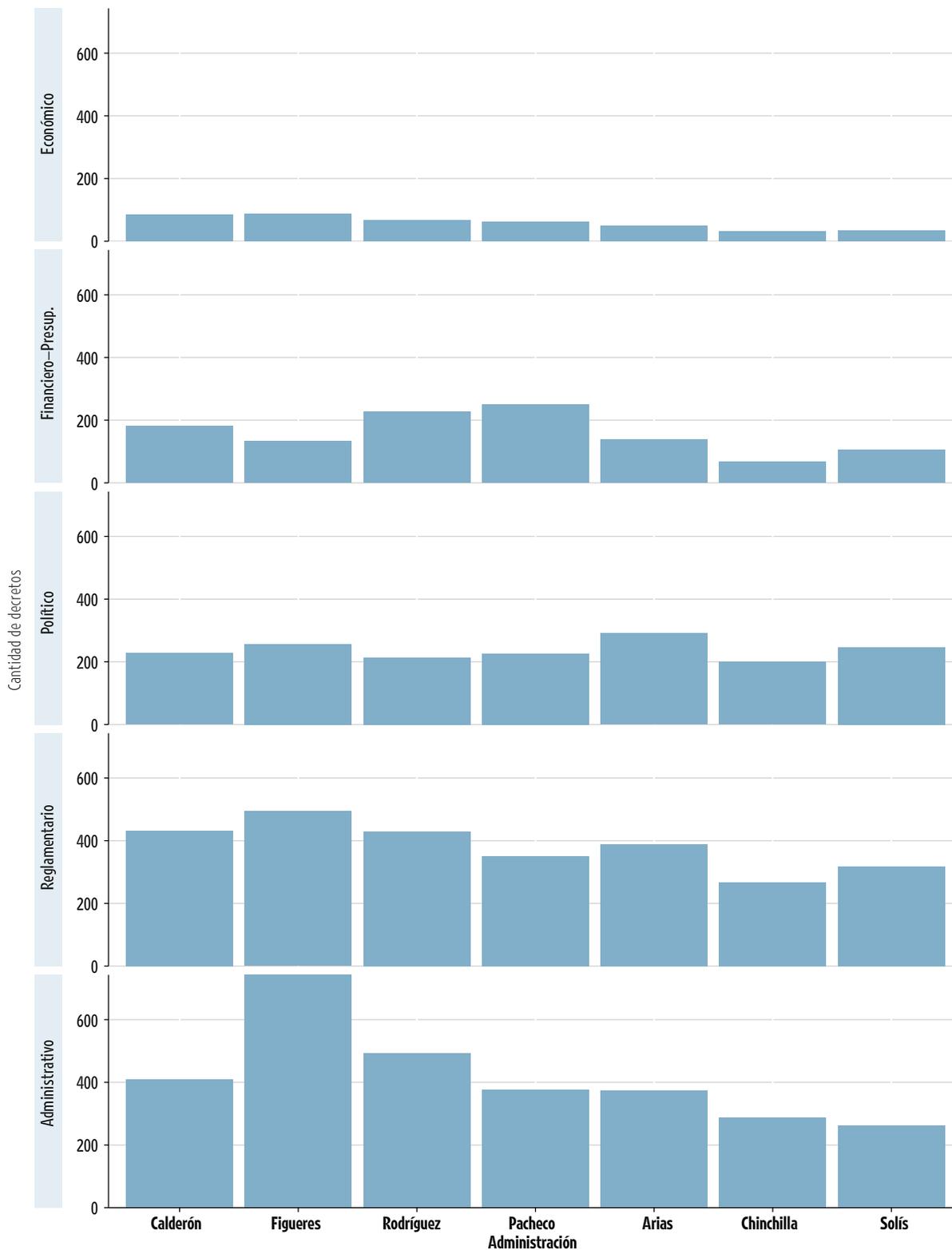
Señales de mejora en la dinámica legislativa

El balance del desempeño legislativo refleja una mejoría en la mayor parte de los indicadores que se analizan en esta sección. Con respecto a años anteriores la producción de leyes fue mayor, no solo en cantidad sino también en calidad, desde la perspectiva del desarrollo humano. Además fue más responsable en términos financieros, pues la mayoría de las nuevas leyes especifica las fuentes de recursos económicos necesarios para su cumplimiento. También destaca, hacia el final del período de estudio, el inicio de trámites y pruebas para implementar un mecanismo electrónico de voto nominal, que permitirá identificar la decisión de cada legislador y, con ello, mejorar la rendición de cuentas en este ámbito.

Sigue siendo un desafío para el Congreso atender con celeridad las prioridades que demandan amplios sectores de la población, sobre todo en el

GRÁFICO 5.14

Decretos ejecutivos según alcance jurídico-político, por administración
(primeros dos años de gobierno)



Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2016.

actual contexto de intensa deliberación en torno a los problemas estructurales del país, como es el caso del déficit fiscal.

La parte medular de esta sección explora tres dimensiones del desempeño legislativo. La primera es el número y tipo de leyes aprobadas. Si bien la cantidad no es el único –ni el más importante– indicador para esta evaluación, el seguimiento por tipos de leyes sí permite una aproximación a las prioridades del Congreso durante el año en estudio. El segundo criterio es la comparación entre la oferta y la demanda legislativas, es decir, entre las leyes aprobadas y los temas que diversos sectores de la opinión pública y expertos consideran prioritarios para el país. La tercera dimensión es un indicador indirecto (o *proxy*) de la calidad de la normativa: se analiza cada una de las nuevas leyes para determinar si amplía derechos ciudadanos o genera obligaciones para el Estado en áreas vinculadas con el desarrollo humano, y si provee los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto último no ocurre, se produce lo que este Informe llama “promesa democrática sin sustento económico”.

Un último aporte de esta sección es un análisis estadístico de supervivencia, que explora algunas de las variables que determinan los tiempos de aprobación de las leyes y la probabilidad de que un proyecto se convierta en ley.

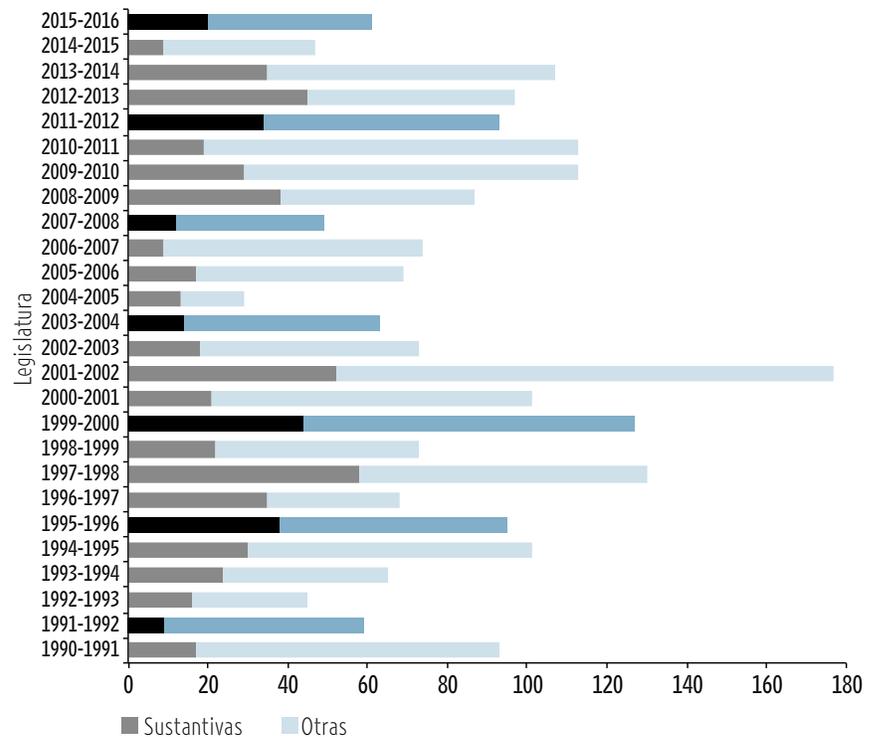
Signos de agilización en la agenda parlamentaria

En la legislatura 2015-2016 hubo señales de agilización en la agenda parlamentaria, luego de un primer período de baja productividad. Esta mejora ocurrió en un Congreso liderado por una alianza de partidos de oposición, con el PUSC a la cabeza del Directorio Legislativo. Vale recordar que la legislatura anterior, dirigida por el partido oficialista, fue la de menor producción para un inicio de gobierno desde 1990.

La segunda legislatura culminó con un total de 61 nuevas leyes, similar a lo ocurrido en la segunda legislatura de las administraciones Calderón Fournier (1991-1992, con 59) y Rodríguez Echeverría (2003-2004, con 63), y por encima de las 49 aprobadas en el mismo

GRÁFICO 5.15

Cantidad de leyes aprobadas, según tipo^{a/}
(segundas legislaturas^{b/})



a/ La legislación sustantiva tiene efectos directos sobre el desarrollo humano. No se incluyen tratados internacionales en este caso.

b/ Las segundas legislaturas se destacan con tono más oscuro.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2016, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

período de la administración Arias Sánchez (2007-2008).

El PEN hace una categorización de las leyes con el fin de distinguir entre las que tienen efectos directos sobre el desarrollo humano –llamadas legislación sustantiva- y otras normas, también importantes, pero que refieren a ámbitos secundarios desde el punto de vista de este análisis (benemeritazgos y autorizaciones, por ejemplo). La legislación sustantiva es aquella que reconoce o amplía los derechos de la población, o bien asigna nuevas competencias al Estado en temas esenciales para el desarrollo humano. En óptica de largo plazo, en los últimos veinticinco años no ha habido cambios significativos en la distribución de esta tipología: alrededor de una tercera parte de las leyes que se aprueban en cada legislatura se considera legislación sustantiva.

En el período 2015-2016 se aprobó un

total de veinte leyes de tipo sustantivo, diecinueve relacionadas con tratados y convenios internacionales y once autorizaciones, entre otras. El gráfico 5.15 ilustra la mejora relativa con respecto a la legislatura anterior y la comparación con la serie histórica.

Entre la legislación sustantiva aprobada este año destaca la Ley 9303, que crea el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad. A través de esta normativa se pretende mejorar el desempeño ente rector que atiende a la población con discapacidad y dar una amplia participación a la sociedad civil en la junta directiva del nuevo Consejo. De acuerdo con el Censo de 2011, en Costa Rica viven 452.849 personas con algún tipo de discapacidad, lo que representa alrededor de un 10% de la población total.

Otra pieza relevante es la Ley 9328, para mejorar la lucha contra el

contrabando. Esta fue la primera norma aprobada, de una lista de proyectos enviados por el Ejecutivo para enfrentar la delicada situación fiscal del país. Con ello se empezaron a dar señales de avance en la agenda de propuestas que buscan racionalizar el gasto y aumentar los ingresos públicos. Al cierre de edición de este Informe, aún estaban pendientes de votación las principales iniciativas en esta materia.

Durante la legislatura en estudio también se promulgaron dos importantes y polémicas leyes relacionadas con el sistema de administración de justicia. Una fue la reforma del Código Procesal Civil (Ley 9342) que entre otras medidas acorta la duración de los juicios, con la inclusión de la oralidad. Este proyecto se comenzó a discutir en agosto de 2005, durante la administración Pacheco de la Espriella. El otro caso es la reforma del Código Procesal Laboral (Ley 9343), que modificó más de la mitad de la ley original, de 1943, y que también fue objeto de un largo proceso de debate político y social. La iniciativa ya había sido aprobada por el Congreso en 2012, pero fue parcialmente vetada por la presidenta Chinchilla. La nueva versión elimina todos los artículos relacionados con las huelgas en servicios públicos esenciales, tema que generó controversia entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso y diferentes gremios sociales. Pero además, entre las múltiples reformas efectuadas, la ley introduce nuevos procedimientos, como la oralidad, con el fin de acortar la duración de los juicios laborales y procurar una justicia más pronta y cumplida (para más detalles sobre la Ley 9343, véase el capítulo 2 de este Informe).

Sociedad demanda mayor respuesta del Congreso ante situación fiscal

El segundo indicador de desempeño legislativo que se valora en esta sección es la relevancia de las leyes promulgadas. Hay una notable divergencia entre la producción del período analizado y las expectativas de la población. Aunque, como se señaló anteriormente, el Congreso mostró avances en la cantidad y calidad de la normativa aprobada, el esfuerzo resultó insuficiente ante el

volumen y la urgencia de los proyectos de ley que demanda la sociedad.

Una evaluación en profundidad para verificar la trascendencia de la legislación requeriría un estudio caso por caso de los alcances y sectores involucrados, así como un análisis de costo-beneficio de la asignación de recursos a ciertos grupos o áreas, en lugar de otros. Se trata de un trabajo exhaustivo que ni el mismo Congreso realiza antes de aprobar los proyectos de ley, dada la gran cantidad de iniciativas que transitan por la corriente parlamentaria. Lo más cercano a ello son los informes que prepara el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, cuyo objetivo es detectar errores procedimentales o vicios constitucionales, entre otros, pero no valorar la pertinencia de las propuestas de acuerdo con la situación del país.

Una alternativa para abordar este tema es la metodología propuesta por Feoli (2008, 2009, 2010 y 2011) sobre la oferta y la demanda legislativas, que se utiliza en este capítulo desde 2008. Esta consiste en comparar el contenido de las leyes aprobadas durante el año en estudio (oferta), con los asuntos que amplios sectores de la sociedad han señalado como prioritarios para el país (demanda). Para ello se toma el criterio de expertos políticos, académicos, empresarios, gremios y sectores de la opinión pública –estos últimos a través de consultas a periodistas– y se revisan las páginas editoriales de dos medios de prensa escrita de circulación nacional, *La Nación* y *Diario Extra*. Se parte de una premisa: que las personas y sectores consultados tienen el conocimiento necesario para identificar una agenda de proyectos de alta relevancia nacional. Si la divergencia entre la oferta y la demanda es amplia, la legislación se considera poco relevante, y viceversa.

Los datos sistematizados para esta edición muestran que hubo un total de 103 iniciativas identificadas como prioritarias para el desarrollo humano del país. Esta intensidad en la demanda legislativa solo es comparable con la del período 2012-2013, cuando, al igual que en la legislatura en estudio, hubo una fuerte discusión sobre temas fiscales.

De esos 103 proyectos, al final del período 2015-2016 solo se habían apro-

bado ocho. El balance indica que, al igual que el año anterior, se dejó sin atender el 92% de la agenda prioritaria (95 proyectos). Esta sigue siendo la mayor brecha entre oferta y demanda legislativas desde que se mide este indicador (gráfico 5.16). Entre los proyectos altamente demandados, pero no aprobados, destacan varias iniciativas que buscan paliar la situación fiscal mediante la contención del gasto y el aumento de los ingresos públicos. También están pendientes algunas propuestas de la agenda de derechos humanos que llevan varios años en la corriente legislativa, como los proyectos de fecundación *in vitro* y sociedades de convivencia entre personas del mismo sexo, entre otras.

La discusión política pasa por un momento de alta intensidad. Así lo demuestra el indicador de la potencia de la demanda, que consiste en ponderar los temas más frecuentes en la consulta a expertos, e identificar las posiciones a favor o en contra de ellos. Al observar los asuntos más mencionados, se nota un amplio reconocimiento de la necesidad de aprobar proyectos relacionados con la contención del gasto público, así como las propuestas de reforma tributaria. De hecho, los primeros cinco temas en orden de importancia refieren al ámbito fiscal; dos ejemplos específicos son la ley para mejorar la lucha contra el fraude fiscal y las iniciativas de empleo y salarios en el sector público.

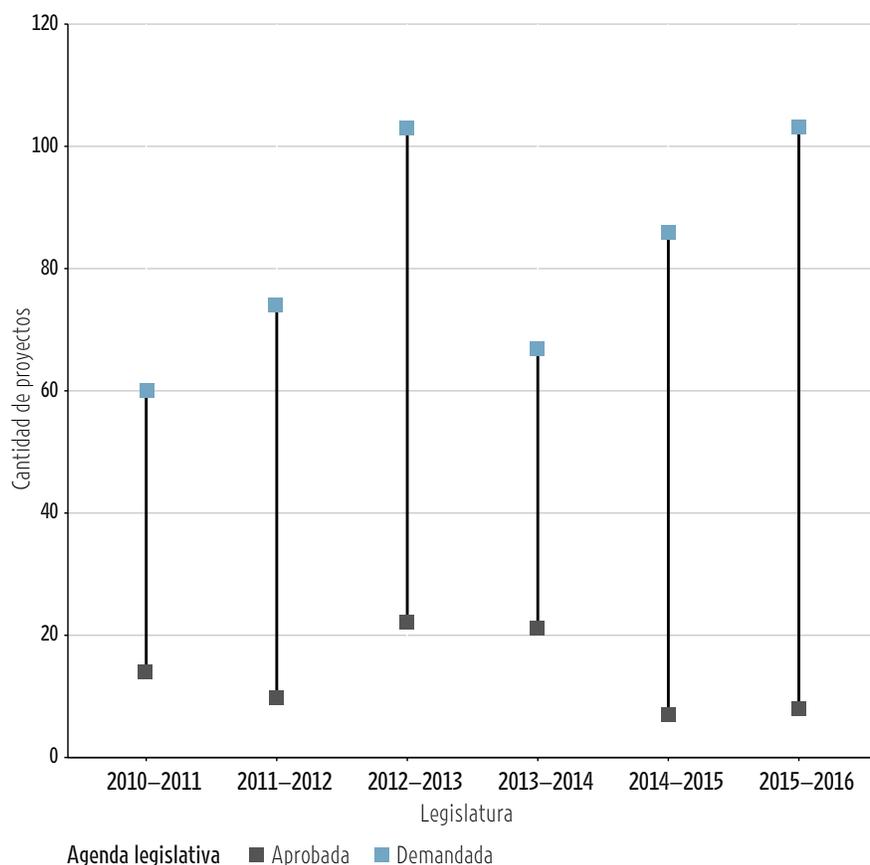
Por su parte, los proyectos que suscitan mayor rechazo son el de la llamada “economía social solidaria” y el que propone autorizar al ICE para que construya obra pública. Ninguno de ellos fue votado durante el período de estudio (gráfico 5.17).

Asamblea Legislativa es más responsable con la promesa democrática

El tercer criterio para analizar el desempeño del Congreso es la calidad de la normativa que promulga. Para medir este aspecto se revisan las leyes aprobadas, a fin de determinar si se trata de legislación sustantiva, entendida como aquella que reconoce o amplía derechos de la población, o bien asigna nuevas competencias al Estado en temas esenciales para el

GRÁFICO 5.16

Comparación entre la agenda legislativa demandada^{a/} y la aprobada por el Congreso



a/ La demanda legislativa refiere al conjunto de iniciativas que, a juicio de expertos y sectores de la opinión pública, son prioritarias para el país.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2016, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

desarrollo humano, como ya se mencionó en un apartado anterior de este capítulo. A este tipo de leyes este Informe también lo llama “promesa democrática”, puesto que genera expectativas en la ciudadanía. Pero además la calidad implica que esa legislación debe proveer las fuentes de financiamiento y otros recursos necesarios para concretar la promesa realizada. En caso contrario se trataría de una “promesa democrática sin sustento económico” y, por ende, con altas probabilidades de ser incumplida. Cuando esto sucede es de esperar que la población se muestre insatisfecha con la Asamblea Legislativa y, en general, con la institucionalidad pública, tal como viene ocurriendo en el país en las últimas décadas.

El análisis con esta óptica revela que, desde inicios de los años noventa, el

Congreso no ha producido legislación acorde con estos estándares de calidad. Entre 1990 y 2016 se promulgaron 879 leyes con mandatos garantistas y el 51% de ellas no identificó con claridad las respectivas fuentes de financiamiento. Esta tendencia se dio en la época del bipartidismo “puro”, entre 1990 y 1998, y se ha mantenido en los años más recientes de alta fragmentación partidaria, de manera que la conformación de la Asamblea Legislativa no aporta evidencia que ayude a explicar el comportamiento de este indicador. La normativa parlamentaria es laxa en este sentido, pues no contiene restricciones que eviten la aprobación de leyes sin respaldo financiero, como sí ocurre en otros países⁸.

Ahora bien, es necesario destacar que en las dos últimas legislaturas la situación

ha mejorado. En el período 2014-2015 se aprobó una mayor proporción de leyes que brindan el debido respaldo económico para el logro de sus objetivos, ya sea mediante la asignación o la reasignación de recursos. Y lo mismo sucedió en el período 2015-2016: de 32 nuevas leyes con mandato garantista, un 47% especificó la fuente de financiamiento para la concreción del mandato establecido, frente a un 41% que cayó en la categoría de promesa democrática sin sustento económico.

Como se observa en el gráfico 5.18, es la primera vez desde 1990 que el comportamiento tradicional en esta materia se revierte y se mantiene por dos años consecutivos. Parece que la intensa discusión política sobre el déficit fiscal ha generado mayor consciencia de la responsabilidad que conlleva, en el contexto actual, promulgar leyes que suponen incrementos en el gasto público. Desde ese punto de vista, es un efecto positivo de la deliberación observada en los últimos meses, junto a las señales de agilización de la agenda legislativa ya comentadas en esta sección.

Por último, y de gran relevancia para futuros análisis, debe destacarse una muy buena noticia: la aprobación y el inicio de ensayos técnicos para implementar un sistema electrónico que permita registrar el voto nominal de las y los diputados. Este es un avance que ayudará a mejorar la rendición de cuentas en el ámbito legislativo, una necesidad señalada reiteradamente por este Informe. Este mecanismo es común en muchas democracias, incluso más jóvenes que la costarricense, como las de El Salvador, Uruguay y Chile⁹.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DESEMPEÑO LEGISLATIVO

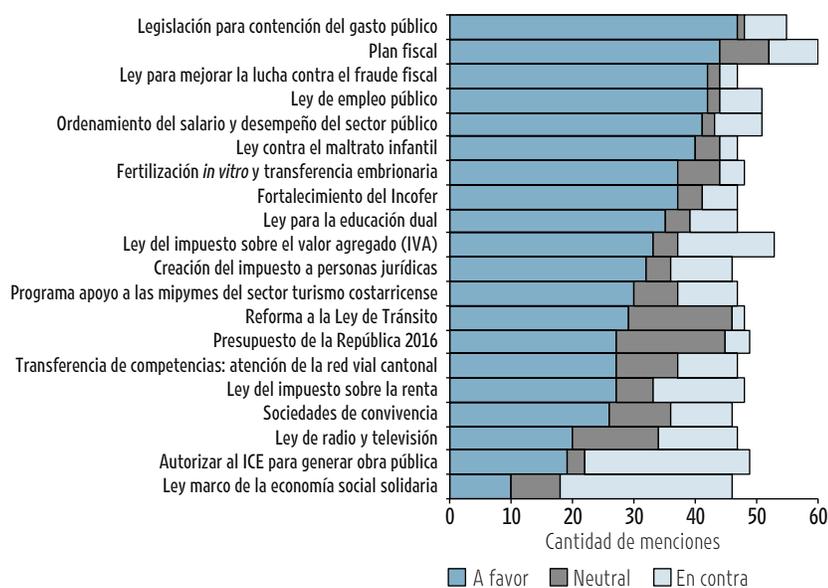
Véase Gómez Campos y Herrera, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Contribución especial: factores que agilizan el trámite legislativo

Identificar los factores que inciden en el tiempo de aprobación de una ley, o en las probabilidades de éxito de un proyecto, es un ejercicio de especial importancia para entender las dinámicas dentro

GRÁFICO 5.17

Temas legislativos más demandados, según posición de las personas consultadas^{a/}. 2015-2016

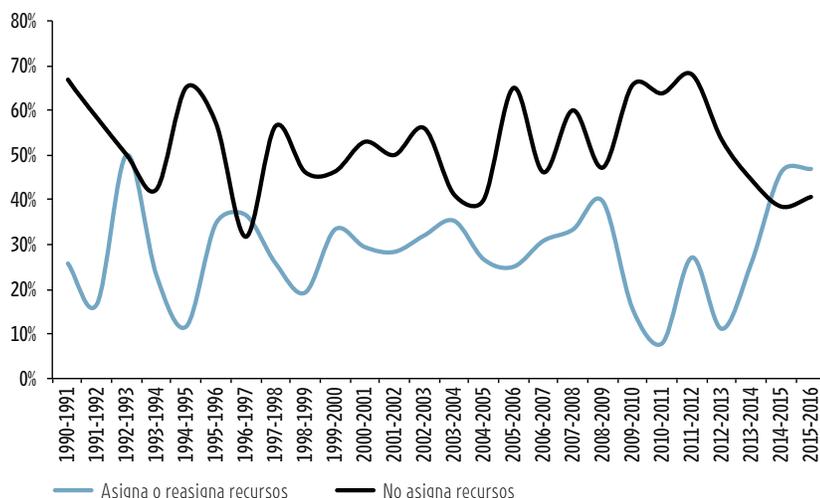


a/ El orden de presentación corresponde a las manifestaciones a favor de cada uno de los temas.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2016, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

GRÁFICO 5.18

Legislación que conlleva una promesa democrática^{a/}, según asignación de recursos



a/ Se denomina "promesa democrática" a las leyes de tipo sustantivo que conceden o amplían derechos de la población o generan obligaciones para el Estado en temas esenciales para el desarrollo humano.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2016, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

del Congreso y la complejidad asociada al trámite legislativo, sobre todo en el actual escenario de alta fragmentación y evidentes dificultades para promover reformas estructurales en el país.

Para indagar sobre este asunto se realizó un estudio exploratorio con la técnica estadística llamada análisis de supervivencia, aplicada al total de 6.015 proyectos de ley presentados al Congreso en el período 2000-2016. Entre otros hallazgos se determinó que los tiempos de aprobación son significativamente más cortos cuando la iniciativa: i) es enviada por el Poder Ejecutivo (en sesiones extraordinarias), ii) ha sido objeto de consulta constitucional, iii) recibió informes de mociones¹⁰, iv) fue dictaminada por una comisión, o v) fue dispensada de trámites, en lo que se conoce como "vía rápida" (Solórzano, 2016).

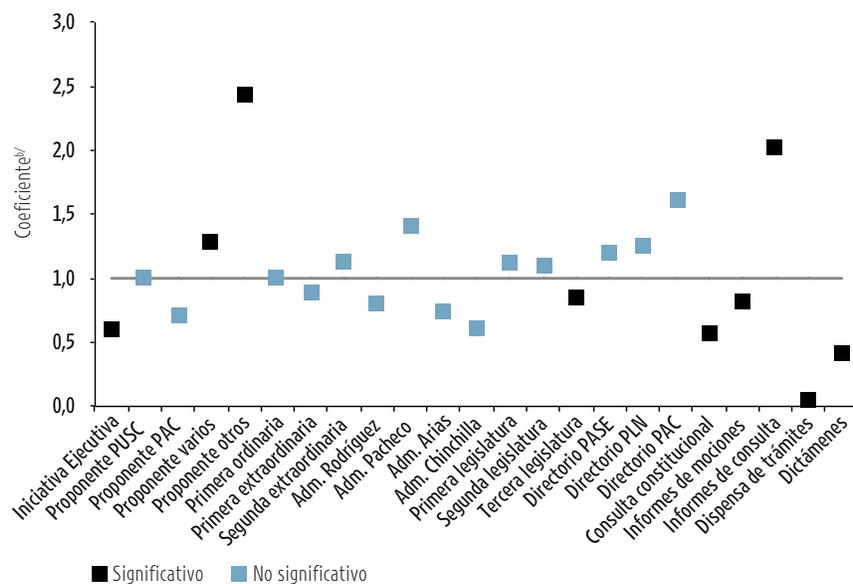
El tiempo de aprobación de los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo es un 41% menor que el de las iniciativas de las y los diputados. El modelo estadístico también consideró el partido que encabeza el Ejecutivo y el que ocupa la Presidencia del Directorio Legislativo, y encontró que el primero parece tener más peso que el segundo (Solórzano, 2016).

En cuanto a la posibilidad de que un proyecto se convierta en ley, un factor relevante es la legislatura en que se presenta: los años primero, segundo y cuarto tienen tasas de aprobación similares, pero en el tercero es alrededor de cinco veces mayor. Esta característica también hace que disminuya el tiempo de aprobación: las iniciativas ingresadas en el tercer año requieren un 16% menos de tiempo que las demás (gráfico 5.19).

Finalmente, en un modelo estadístico que considera todas las posibles resultados de un proyecto de ley (que se apruebe, se archive o siga en discusión) se observan con mayor precisión las variables más relevantes, tanto desde el punto de vista de la aprobación como de la duración. Por ejemplo, cuando una iniciativa fue presentada por partidos distintos al PLN, el PUSC o el PAC, aumenta la probabilidad de que no se apruebe, y los que tienen éxito, en promedio, tardan más tiempo. En cambio, cuando un proyecto tiene dispensa de trámites es menos probable que sea archivado, y, como es

GRÁFICO 5.19

Variables que inciden en los tiempos de aprobación de las leyes^{a/}, 2000-2016



a/ Se utilizó un modelo de supervivencia paramétrico con distribución Log-logística, cuyos coeficientes expresan el aumento o disminución de los tiempos de aprobación.

b/ El uno representa valores sin cambios (línea horizontal). Valores mayores a uno aumentan el tiempo, y menores reducen el tiempo.

Fuente: Solórzano, 2016.

de esperar, su tramitación es más expedita. El tercer caso es el de las propuestas dictaminadas por una comisión, cuya probabilidad de archivo también se reduce, pero los tiempos promedio para su aprobación son mayores. Cabe destacar que si la iniciativa fue objeto de consulta constitucional, las posibilidades de que sea archivada disminuyen en un 99,9% (Solórzano, 2016). Dicho de otro modo, cuando un proyecto es revisado por la Sala Constitucional, es más factible que se convierta en ley.

Este análisis, como exploratorio que es, plantea la necesidad de seguir estudiando los factores y dinámicas que inciden en la aprobación de leyes y los tiempos de discusión. Los hallazgos aquí expuestos abren una línea de investigación poco explorada, pero muy necesaria para entender mejor el contexto legislativo actual.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ANÁLISIS DE SUPERVIVENCIA DE
PROYECTOS DE LEY**

Véase Solórzano, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

Convivencia ciudadana

En materia de convivencia ciudadana el balance del 2015 es preocupante en el plano estructural, no así en el coyuntural. El apoyo a la democracia y la satisfacción con sus instituciones se han deteriorado significativamente en los últimos años, tal como muestran los resultados de la encuesta Barómetro de las Américas y se documenta en el capítulo 6 de este Informe. Pese a ello, entre abril de 2014 y marzo de 2016 se registró un importante descenso de la conflictividad social.

El contexto actual es más calmo desde el punto de vista social, gracias al acercamiento entre el Gobierno y los gremios sindicales. Lo positivo en este sentido no es, vista de manera aislada, la reducción en las movilizaciones populares, pues estas son una fuerza de cambio necesaria en cualquier democracia. La mejora consiste en que esa disminución responde al uso del diálogo y las vías institucionales para canalizar las demandas de los distintos sectores sociales.

El activismo de distintos colectivos de la ciudadanía continúa, pero su intensidad ha sido muy inferior a la vivida antes

del 2014. Pareciera entonces que, con respecto a lo ocurrido en años anteriores, el Gobierno está siendo más eficiente al atender las demandas de la sociedad. Las causas son diversas, pero destacan las luchas comunes que han dado sectores del partido en el gobierno y gremios sindicales. Una agenda social y política de mayor cercanía entre ambos grupos mejora el diálogo y reduce los costos de transacción al negociar, y con ello, también, la conflictividad social.

Apoyo a la democracia en el segundo nivel más bajo desde 1978

En 2015 el PEN y el Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (Lapop, por su sigla en inglés) llevaron a cabo en Costa Rica una nueva edición del estudio de cultura política Barómetro de las Américas. Como es habitual, cada vez que hay nuevos datos disponibles sobre el apoyo ciudadano a la democracia, este capítulo incorpora esa información para examinar los avances o retrocesos en la materia.

La literatura especializada distingue dos tipos de apoyo. Por un lado existen evaluaciones generales, relacionadas con el apoyo a los principios, valores y normas que sirven de fundamento al sistema político; esto se denomina “apoyo difuso”. Por otro lado hay evaluaciones más particulares, asociadas al desempeño de las instituciones, gobiernos y partidos; esto se conoce como “apoyo específico” (Easton, 1975). El apoyo difuso indica el grado de legitimidad que la ciudadanía le atribuye al sistema. Un apoyo alto significa que las personas reconocen la autoridad de las instituciones para tomar decisiones que afectan al conjunto de la población; por el contrario, un bajo apoyo indicaría que esa legitimidad es objeto de cuestionamientos que, eventualmente, podrían generar episodios de inestabilidad política (Vargas Cullell et al., 2006).

De acuerdo con la encuesta de 2015, el apoyo difuso promedio al sistema político costarricense fue de 59 puntos en una escala de 0 a 100, casi 4 menos que en 2014. Esta cifra es la segunda más baja desde 1978 y solo es superada por la de 2012 (gráfico 5.20). Esta caída corrobora una tendencia de largo plazo que muestra

un declive en el apoyo al sistema, y que ha coincidido con un período de deterioro y recomposición del sistema de partidos, volatilidad en las preferencias electorales, escándalos de corrupción y menores niveles de participación política.

En contraste con la tendencia a la baja mostrada entre 2014 y 2015, en esta oportunidad la disminución del apoyo a la democracia fue acompañada de un aumento en la tolerancia política. El crecimiento fue de 8 puntos en la escala de 100 unidades, el segundo más importante en los últimos once años.

Este cambio es relevante por dos razones. En primer lugar porque interrumpe la tendencia decreciente que se venía registrando desde 2012 y, en segundo lugar, porque muestra un cambio en la actitud reportada en el estudio de 2014, en el cual se demostró que la disminución del respeto a los derechos políticos de los otros, en especial los de aquellos a los que se adversa, se explicaba por la estrategia utilizada por algunos partidos para contrarrestar el repunte del Frente Amplio en las encuestas, durante los primeros dos meses de la campaña electoral (Alfaro Redondo, 2014; gráfico 5.21).

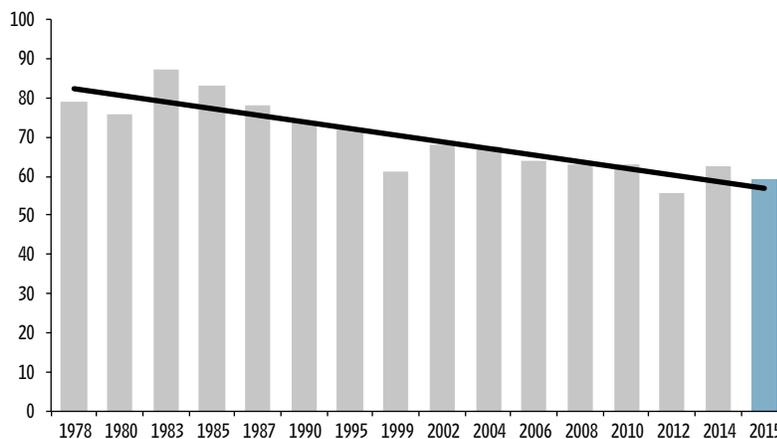
Un tercer y último indicador que se evalúa en este apartado es la insatisfacción ciudadana con la democracia. Según este indicador, se consideran “triplemente insatisfechas” las personas que otorgan bajas calificaciones en tres áreas, a saber: apoyo a los principios democráticos, respaldo a la institucionalidad política y desempeño del Gobierno. En Costa Rica este grupo todavía es menor que el de los “triplemente satisfechos”, aunque ha crecido de manera sostenida en años recientes.

Para medir este aspecto se emplea la razón de insatisfacción, que compara los tamaños de ambos grupos. En el período 2004-2015 ese indicador fue menor a 1, lo cual indica que el segmento de los triplemente insatisfechos ha sido siempre más pequeño. Sin embargo, en el último quinquenio se produjo un notable incremento, que refleja el creciente descontento de la ciudadanía, tal como se analiza en el capítulo 6 de este Informe (gráfico 5.22).

El trasfondo teórico de este indicador es la noción de “vulnerabilidad de la

GRÁFICO 5.20

Índice de apoyo promedio al sistema político^{a/} en Costa Rica. 1978-2015^{b/}



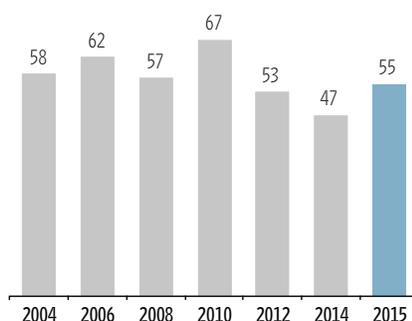
a/ El índice se obtiene al promediar las respuestas a las siguientes preguntas (se utiliza una escala de 1 a 7): ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de su país garantizan un juicio justo?, ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de su país?, ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político de su país?, ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político de su país?, ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar el sistema político de su país?

b/ Los estudios de 1978, 1980, 1983, 1985, 1990, 1995 y 2002 usaron una muestra del Área Metropolitana de San José. En los demás casos se utilizó una muestra nacional.

Fuente: Alfaro Redondo, 2016b, con datos del Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

GRÁFICO 5.21

Evolución de la tolerancia política^{a/} en Costa Rica

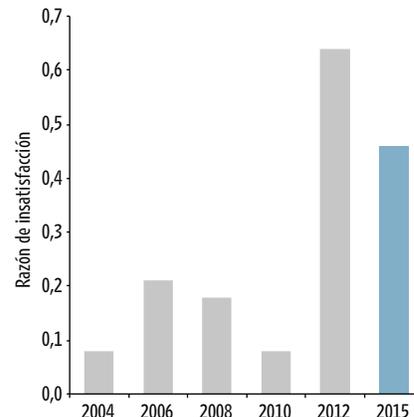


a/ La tolerancia política es entendida como el respeto de los ciudadanos a los derechos políticos de los demás, en especial, de aquellos con quienes no se está de acuerdo.

Fuente: Alfaro Redondo, 2016b, con datos del Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

GRÁFICO 5.22

Razón de ciudadanos triplemente insatisfechos^{a/} con respecto a los triplemente satisfechos



a/ Conforme el valor de la razón de insatisfacción se acerca a 1, o lo supera, aumentan las probabilidades de actitudes antidemocráticas.

Fuente: Alfaro Redondo, 2016b, con datos del Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

democracia”. Booth y Seligson (2009) argumentan que en gran medida la estabilidad del sistema depende de cómo este es percibido por los ciudadanos, y plantean que, cuando el grupo de los “triplemente insatisfechos” excede al de los “triplemente satisfechos”, existe el riesgo de que élites poco comprometidas con las reglas del juego democrático valoren cuánto apoyo o resistencia pública enfrentarían si violaran el orden institucional. A su vez, estas condiciones podrían actuar como catalizadores y ser la excusa perfecta para que esos grupos desplieguen acciones antidemocráticas.

Menor conflictividad social a partir de 2014

Si bien los indicadores estructurales dan cuenta de un creciente descontento ciudadano y una reducción de los apoyos tradicionales a la institucionalidad democrática, los indicadores coyunturales sobre la movilización social muestran, por el contrario, una baja en la conflictividad.

La revisión de la serie histórica de acciones colectivas, con datos del período enero 1992-marzo 2016, muestra una fuerte reducción de la protesta social tras la llegada del gobierno que inició funciones en 2014. Ello se explica, fundamentalmente, porque se ha dado lo que los especialistas llaman “una estructura de oportunidad política abierta” (Tarrow, 1988; y Eisinger, 1971), que de manera sintética puede describirse como un acercamiento sistemático entre sectores sociales y gobierno, que propicia mayores acuerdos mediante el uso de los mecanismos institucionales para atender las demandas de la población. Para que esto ocurra es esencial que el gobierno reconozca a los representantes de los distintos grupos como actores legítimos para la canalización de las exigencias ciudadanas, con los cuales se debe dialogar y negociar. Esto parece estar sucediendo, con mayor claridad, en la administración actual (recuadro 5.5).

Serie histórica de acciones colectivas: marcada estacionalidad y menos episodios a partir de 2014

Todos los años este capítulo da seguimiento a los episodios de protesta social

RECUADRO 5.5

Aproximación teórica y registro de las acciones colectivas

Las acciones colectivas han sido objeto de estudio desde distintas perspectivas teórico-metodológicas, que varían entre las que se enfocan en el papel de los actores, por un lado, y las que se centran en las estructuras sociales, por el otro.

Entre las corrientes de pensamiento que excluyen del análisis la influencia predominante de los actores (a la cual denominan “agencia”), las movilizaciones son vistas como eventos espontáneos sin estructura o motivaciones legítimas (Le Bon, 1995; Ortega y Gasset, 1969). Los movimientos sociales se consideran fenómenos desvinculados del comportamiento institucional: “los mecanismos productores de agencia como la organización social, creación de estrategias, razonamiento, análisis y racionalidad se suponían ausentes en los movimientos, especialmente en sus etapas formativas” (Morris, 2000).

De acuerdo con Walder (2009), después de la ruptura con los enfoques cercanos a la psicología de masas surgieron tres tendencias en los estudios sobre la movilización social: el análisis de clase, típicamente marxista; las teorías funcionalistas de la tradición de Robert Merton, y las teorías estructural-funcionalistas cercanas a la tradición de Emile Durkheim y Talcott Parsons. Las tres comparten el interés de visualizar el papel de la estructura institucional en la naturaleza de los movimientos sociales, es decir, en explicar los cambios en las orientaciones políticas de quienes se movilizan, y en ofrecer predicciones sobre las circunstancias bajo las que emergen ciertas formas de protesta. Posteriormente nació una visión sintética que aboga por el estudio de los procesos políticos de más corto plazo (Tilly, 1977). Su foco de atención es determinar en qué ambiente se manifiestan las personas, cómo y por qué.

Siguiendo la definición de Tilly y Tarrow (2007), la acción colectiva es “la actuación conjunta de las personas en la consecución de un interés común. La acción colectiva que interesa es aquella que es contenciosa, es decir, que implica un carácter político, el que usualmente está determinado por la presencia o apelación a gobiernos”. Estos hacen las reglas que regulan la contienda y además controlan

los medios de coerción.

Considerando este marco conceptual, el PEN define la acción colectiva, como “aquel evento limitado a un mismo espacio-tiempo en el cual participa una colectividad o grupo de personas que expresan ante alguna entidad pública o privada una demanda o reivindicación de alcance colectivo. Se incluyen todas aquellas acciones desplegadas por dos o más individuos organizados formal e informalmente. Se toma como unidad de análisis la acción colectiva porque constituye una categoría amplia que puede abarcar tanto acciones aisladas y efímeras como acciones de movimientos sociales”.

Una distinción importante es la de acciones colectivas y repertorios. Los segundos son un componente de las primeras y constituyen su forma de expresión. Los repertorios son la “colección de aquellas actuaciones de contienda que son conocidas y están disponibles entre los actores políticos” (Tilly y Tarrow, 2007), por ejemplo una huelga, un mitin o una declaración pública.

Con ese enfoque metodológico, el análisis planteado en este capítulo se realiza de manera empírica, tomando como insumo la base de datos de acciones colectivas del PEN para el período enero 1992-marzo 2016. Este acervo de información se construye a partir de fuentes hemerográficas. Cada año se hace una revisión de todas las ediciones físicas de tres periódicos de circulación nacional y líneas editoriales distintas: *La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*. Se recopilan las noticias principales y otras de tipo complementario que enriquecen el estudio del objeto de estudio. Estas son sistematizadas en una bitácora y posteriormente incorporadas a la base de datos final mediante el paquete estadístico SPSS. Este método permite recopilar un gran acervo de información para el análisis de largo plazo, aunque también presenta limitaciones. Debido a la fuente utilizada, pueden ocurrir subregistros, tanto en la cantidad como en las características de las acciones colectivas, pues los diarios no siempre son exhaustivos en la cobertura de los eventos.

Fuente: Guillén, 2016.

en el país, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN. Esa herramienta cuenta ya con una serie histórica que abarca veinticuatro años, con lo cual es posible hacer análisis de tendencias y observar los cambios ocurridos a lo largo del tiempo en esta materia.

A diferencia de otras ediciones, en esta oportunidad no se hace un repaso de las especificidades de la conflictividad y sus motivaciones, asuntos que han sido analizados en entregas anteriores de este Informe (PEN, 2013, 2014 y 2015). Esta vez el énfasis está en examinar la estacionalidad y la tendencia de las acciones colectivas, mediante un estudio de series de tiempo. Ello permitirá conocer los patrones de comportamiento en el largo plazo, medir los efectos de algún cambio estructural e incluso hacer proyecciones a partir del conocimiento acumulado.

En primer lugar interesa determinar si las acciones colectivas responden a una estacionalidad, entendida como la ocurrencia de fluctuaciones típicas en los datos a lo largo de un año, pero que no están presentes en toda la serie histórica. El análisis muestra que, en efecto, existe un patrón bastante marcado. En los dos últimos meses del año (noviembre y diciembre) y los dos primeros (enero y febrero) la conflictividad social se reduce. Estos meses coinciden con la estación seca, las vacaciones de Navidad y el período largo de vacaciones del sistema

educativo público. En cambio, los meses de mayor movilización son, típicamente, marzo, junio, y agosto, que coinciden con el inicio del ciclo lectivo (marzo) y las negociaciones sobre el aumento salarial de medio año, entre otros factores (gráfico 5.23).

La estacionalidad da pistas sobre algunos de los factores que más inciden en los cambios de la protesta social, entre ellos, la participación de ciertos actores. Si un actor muy influyente se moviliza de manera sostenida en el tiempo, la tendencia general de las acciones colectivas debería verse afectada por su comportamiento. Con ello es posible identificar los sectores o grupos que tienen mayor impacto en la conflictividad social y su importancia relativa en la evolución de la serie histórica.

Vale recordar que, en una serie de datos, la tendencia es el componente de largo plazo -aislado de otros factores, como la estacionalidad- que se puede representar, para mejor comprensión, como una línea que muestra el crecimiento o decrecimiento de esos datos a lo largo del tiempo. Cada serie tiene elementos centrales que afectan el comportamiento de la tendencia. En el caso de las acciones colectivas, esas fuerzas están dadas particularmente por los actores que participan en ellas, algunos con más influencia que otros.

Al analizar el período 1992-2016, se

observan cuatro grandes “picos” de movilización en 1995, 2000, 2004 y 2007, los cuales han sido analizados a profundidad en entregas anteriores de este capítulo (PEN, 2013, 2014 y 2015).

En este punto es importante hacer una aclaración. Aunque entre 2006 y 2009 la base de datos muestra un período de relativa calma, debe recordarse que en octubre de 2007 el país llevó a cabo un referendo para decidir sobre la aprobación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, en un contexto de intenso proselitismo y activismo social que se prolongó por varios meses antes de la votación. La base de datos de acciones colectivas no registra este episodio, debido a que las movilizaciones sociales fueron las típicas de una campaña electoral, y no la expresión de conflictos o demandas ante el Estado. Este es uno de los mayores subregistros de la base de datos.

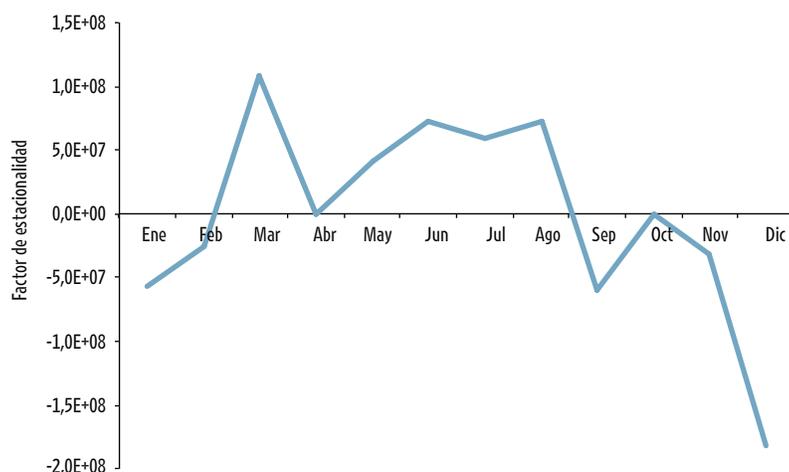
Hacia mediados de 2009 las manifestaciones aumentaron, para volver a decrecer a principios de 2010. Ese año hubo cambio de gobierno: terminó el segundo mandato del presidente Arias Sánchez e inició la administración Chinchilla Miranda.

A mediados de 2010 las acciones colectivas mostraron un crecimiento sostenido y constante -con excepción de unos pocos meses en 2013- hasta llegar a su punto más alto entre abril y mayo del 2014, cuando ocurrieron las protestas de los educadores por problemas en el pago de salarios. Posteriormente la tendencia se invirtió y comenzó un rápido descenso que se extendió hasta inicios de 2016, según los registros más actuales disponibles.

Dado que este comportamiento varía en el largo plazo, se vuelve más relevante la descomposición de la tendencia según los grupos que se movilizaron. El análisis se realizó para los principales actores que se registran en la base de datos. En el gráfico 5.24 se muestran dos, con el fin de ilustrar su efecto sobre el total de acciones colectivas. Por un lado están los trabajadores del sector público, que cuentan con una plataforma de organización bien definida, en su mayoría a través de los sindicatos, y por el otro está la ciudadanía, que se manifiesta de manera no sistemática y sin una plataforma

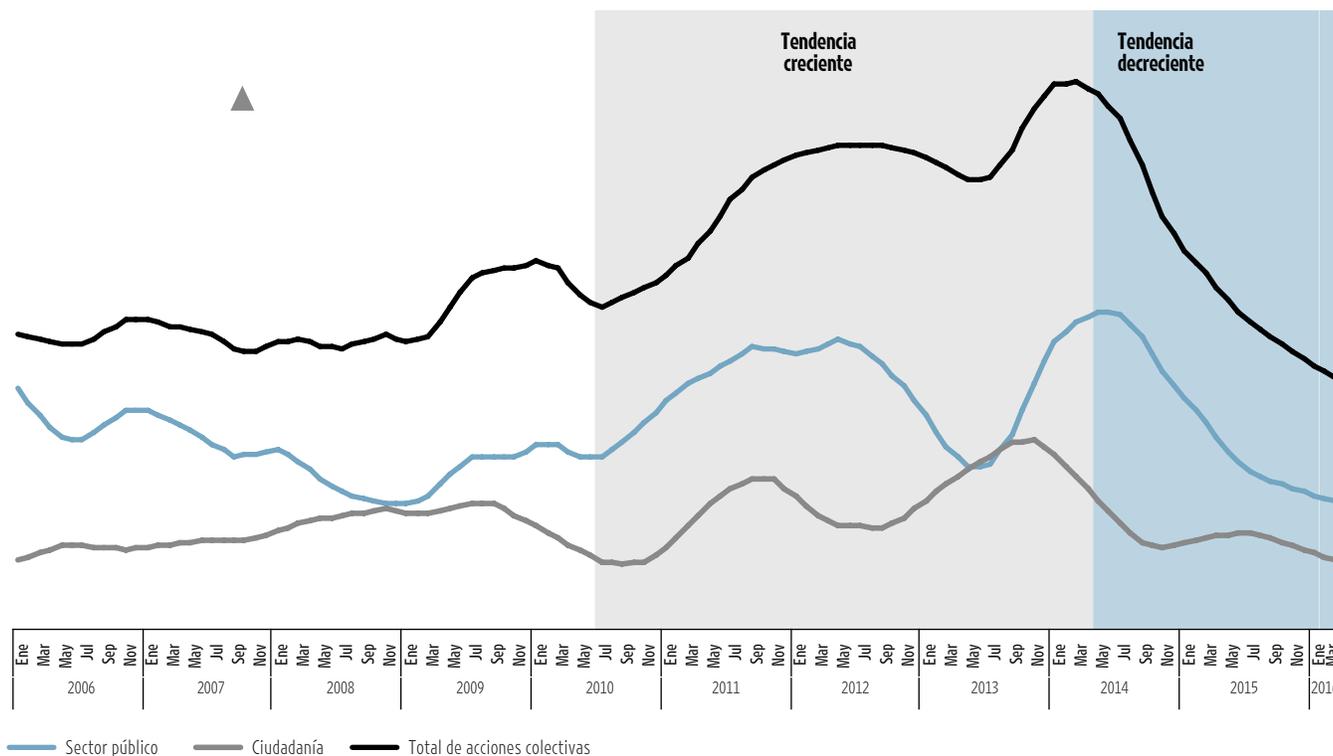
GRÁFICO 5.23

Comportamiento estacional de la protesta ciudadana. 1992-2016



Fuente: Gómez Campos, 2016.

GRÁFICO 5.24

Tendencia de las acciones colectivas^{a/}, por actor

a/ En 2007 la base de datos no registró el “pico” de acciones colectivas en torno al referendo sobre el tratado de libre comercio con Estados Unidos, porque en ese caso la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral, no como protesta ciudadana. Sin embargo, este fue otro momento de alta movilización social, que se señala con un triángulo.

Fuente: Gómez Campos, 2016.

organizacional clara; acá se encuentran los grupos de vecinos, padres y madres de familia y otros colectivos.

Los efectos son muy distintos. Al observar las líneas de tendencia (gráfico 5.24), es claro que las acciones colectivas del sector público se comportan de modo muy similar al total, sobre todo después de 2010. Incluso es evidente que a partir de mediados de 2014 este grupo ha reducido significativamente sus manifestaciones, con lo cual también ha disminuido la conflictividad general en el país. Todo ello indica que este actor tiene una influencia muy importante en la tendencia de largo plazo de las acciones colectivas.

En cambio, la ciudadanía muestra una tendencia oscilante a partir de 2010. A finales de 2014 y hasta mediados de 2015 hubo un leve crecimiento en la tendencia de sus movilizaciones, en contraposición con lo que ocurre con el sector público y el total de acciones colectivas.

En suma, los datos muestran que el Gobierno actual ha logrado mejorar la paz social desde que asumió funciones en mayo de 2014, sobre todo con la reducción en las protestas del sector público. Esto se explica en detalle en el siguiente apartado.

2015-2016: baja la protesta de los gremios y, en menor medida, la de la ciudadanía

En 2015 e inicios de 2016, los principales componentes de la movilización social mostraron diferencias con respecto a la tendencia histórica. Este período es particular porque, después de la escalada en la cantidad de acciones colectivas registrada desde 2010, a partir de 2014 hay un descenso, que se profundizó en 2015. Similar a lo ocurrido en los últimos años, la protesta ciudadana ha tenido múltiples actores y demandas. Desde 2004 el país no vive un “pico” de máxima intensidad que se explique por un solo factor o tema movilizador.

El cambio cuantitativo en la movilización social coincide con el cambio de gobierno. Desde mayo de 2014, cuando por primera vez asumió el poder el Partido Acción Ciudadana, se registra una disminución importante de la conflictividad, tal como se puede observar en el gráfico 5.24. En 2013 hubo 480 acciones colectivas y al año siguiente la cifra aumentó a 587. Sin embargo, como se explicó en el Vigesimoprimer Informe (PEN, 2015), el 56% de las protestas de 2014 se dio entre enero y mayo (65 por mes en promedio), coincidiendo con el final de la administración Chinchilla. A partir de mayo, con el nuevo gobierno, se redujo significativamente; en los restantes siete meses del año hubo 260 movilizaciones (37 por mes en promedio). Ese comportamiento se mantuvo durante el 2015, que cerró con 341 acciones colectivas, por debajo del promedio anual para la serie completa, que es de 398. Hace cinco años que esto no ocurría.

En este período los trabajadores siguieron siendo el grupo más activo, aunque bastante menos que en años anteriores. En particular, los funcionarios públicos se movilizaron por proyectos de ley que, a su juicio, afectarían sus oportunidades y condiciones de empleo: los expedientes 19506 (empleo público), 19378 (educación dual) y 19923 (empleo y gasto públicos). A estas iniciativas se oponen los sindicatos que se han organizado en dos grandes bloques, con intereses similares pero sin aliarse entre sí: por un lado está la Coalición Patria Justa (PJ), conformada por el Frente Interno de Trabajadores del ICE (FIT-ICE), la Central de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), el Sindicato de Trabajadores de Japdeva (Sintrajap) y la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), entre otras agrupaciones; y por otro lado está el Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense (Bussco), integrado por cerca de cien sindicatos, entre ellos la Unión Nacional de Empleados de la Caja (Undeca), la Unión Médica Nacional (UMN), la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) y la Central de Trabajadores Democráticos Costarricenses (CTDC). Ambos bloques han hecho uso tanto de los canales institucionales como de las manifestaciones callejeras (Guillén, 2016).

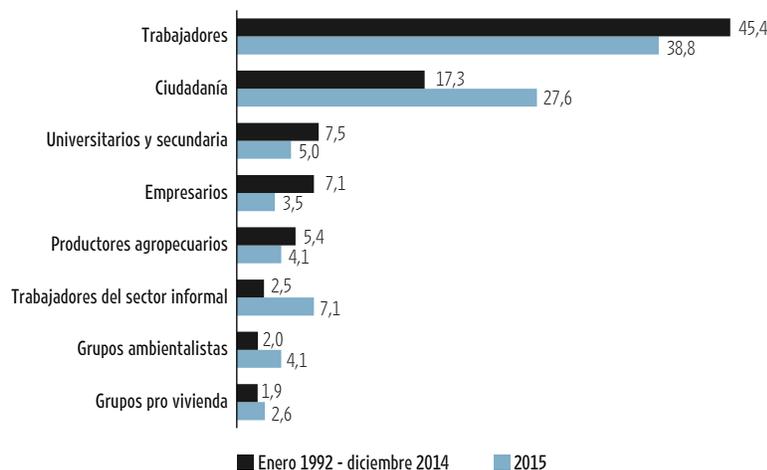
Los vecinos fueron el segundo grupo con mayor nivel de movilización, y muy de cerca les siguieron los padres y madres de familia, quienes tuvieron un repunte en 2015. Estos últimos protagonizaron acciones aisladas y de carácter local, en particular para exigir la destitución o reubicación de docentes o directores de centros educativos, y demandar recursos y mejoras en la calidad de la educación y la infraestructura.

El siguiente grupo en importancia, que también repuntó, fue el de los trabajadores informales, en especial los porteadores, quienes reclamaban el derecho de realizar su actividad, luego de que sus permisos de circulación vencieran y no fueran renovados por el Consejo de Transporte Público.

En suma, los trabajadores fueron el actor principal en las acciones colectivas del 2015 (38,8%), aunque en niveles muy inferiores al promedio de la serie histórica

GRÁFICO 5.25

Actores^{a/} que se movilizaron, en óptica comparada. 1992-2015 (porcentajes)



a/ La categoría "ciudadanía" incluye madres y padres de familia, vecinos y grupos de ciudadanos, "universitarios y secundaria" refiere a estudiantes de esos niveles educativos.

Fuente: Elaboración propia con base en Guillén, 2016.

desde 1992. Al reunir a la ciudadanía en una sola categoría (vecinos, madres y padres de familia y grupos de ciudadanos), esta adquiere importancia como foco de movilización durante el año en estudio (27,6% de los eventos registrados, gráfico 5.25).

Uno de los principales conflictos de este año fue el de grupos campesinos de Palmar Sur, quienes reclamaron terrenos antes pertenecientes a una empresa bananera de la cual ellos fueron trabajadores. Al ser despedidos, debido al abandono de la actividad bananera en esa región, no recibieron ninguna compensación laboral, con lo cual se vieron enfrentados a una difícil situación económica y social. En 2015, después de varios años de luchar por las tierras, la conflictividad aumentó y las presiones hacia el Gobierno se hicieron cada vez más desde la protesta callejera, aunque con algunos intentos fallidos de negociación. Este conflicto se ha mantenido abierto durante el año 2016.

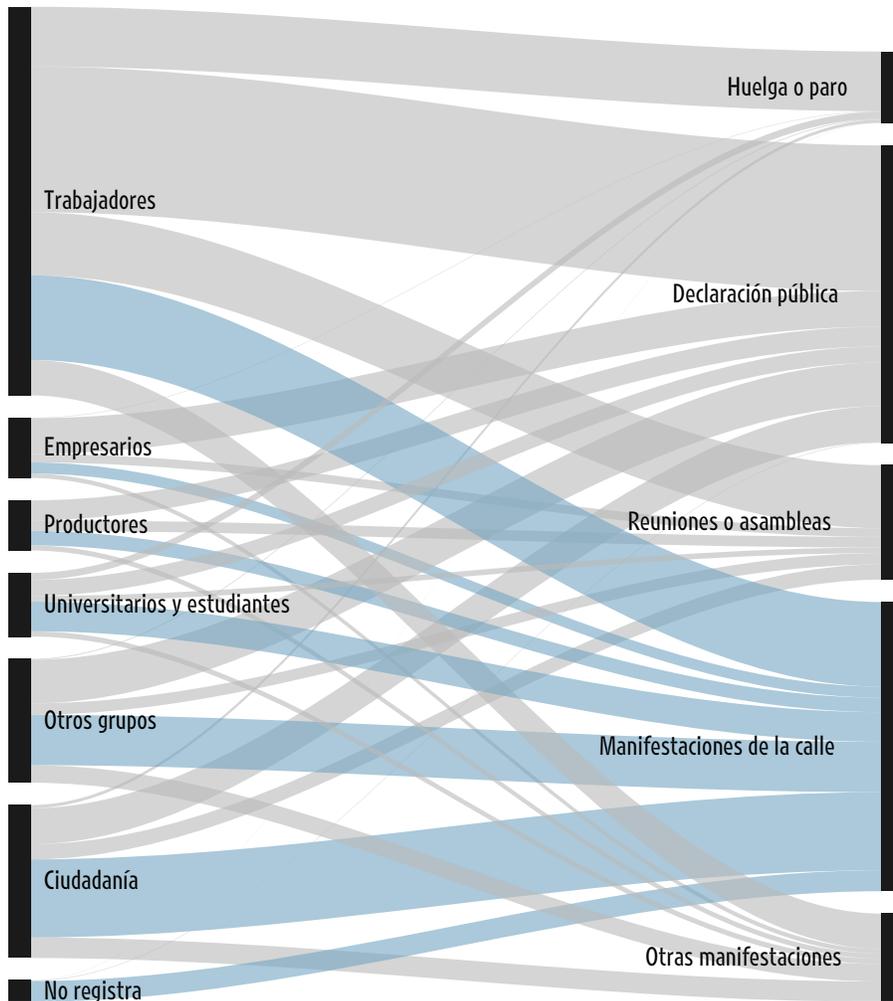
En cuanto a los mecanismos utilizados –llamados repertorios de acción– la declaración pública sigue siendo el principal mecanismo de expresión colectiva de toda la serie histórica. No obstante, durante el 2015 el primer puesto lo ocupó el repertorio que agrupa las protestas en

la calle: bloqueos, mitines y concentraciones.

Como indican Tilly y Tarrow (2007), al movilizarse, o ver a otros hacerlo, las personas aprenden cuáles interacciones generan mejores resultados. La efectividad de ciertos repertorios motiva a los grupos sociales a utilizarlos con mayor frecuencia. Eso es lo que parece ocurrir con las protestas callejeras, cuyo protagonismo es creciente. La serie histórica registra 3.206 manifestaciones de este tipo y 3.298 declaraciones públicas. Estos son los dos repertorios más usados en los últimos veinticuatro años. Los actores que más los emplean son, precisamente, los trabajadores sindicalizados y los grupos de ciudadanos (gráfico 5.26)

Finalmente, ya que tanto los datos absolutos como el comportamiento de los actores dan cuenta de un descenso de la protesta ciudadana en 2015, cabe preguntarse qué tan significativa fue esa reducción. El análisis de la serie de tiempo arroja evidencia robusta de que la caída fue mayor a cualquier valor esperado. A esa conclusión se llegó tras construir un modelo que utiliza la información mensual de la base de datos y proyecta el nivel de conflictividad según el conocimiento acumulado. En los últimos meses de la administración Chinchilla

GRÁFICO 5.26

Flujo^{a/} de actores y tipos de manifestaciones de las acciones colectivas. 1992-2016

a/ El gráfico resume la totalidad de acciones colectivas ocurridas entre enero de 1992 y marzo de 2016. Las líneas grises representan la cantidad de protestas: cuánto más gruesa es la línea, mayor es la cantidad de movilizaciones. Esos flujos permiten ver la interacción de los principales actores (izquierda) y los tipos más frecuentes de manifestación (derecha).

Fuente: Gómez Campos, 2016.

el número de acciones colectivas superó el pronóstico del modelo, mientras que en la gran mayoría de los meses que han transcurrido de la administración Solís sucedió lo contrario (gráfico 5.27).

Relaciones entre el Gobierno y los gremios propician menor conflictividad

Ante el descenso de las acciones colectivas, surge una interrogante acerca de los factores que pueden explicar ese comportamiento. En busca de respuestas, se entrevistó a un grupo representantes del

Gobierno y actores clave del sector de trabajadores públicos, que es el más influyente en la serie de tiempo, como ya se explicó (E: Castro, 2016; Hasbum, 2016; Vargas, 2016; Villegas, 2016)¹¹.

En las entrevistas fue posible apreciar un cambio de tono en las relaciones entre los gremios del sector público y el Gobierno, debido a que el partido oficialista y varios de los grupos sindicales tienen una historia común de organización coyuntural ante eventos políticos de alcance nacional. Uno de ellos fue la oposición al tratado de libre comercio

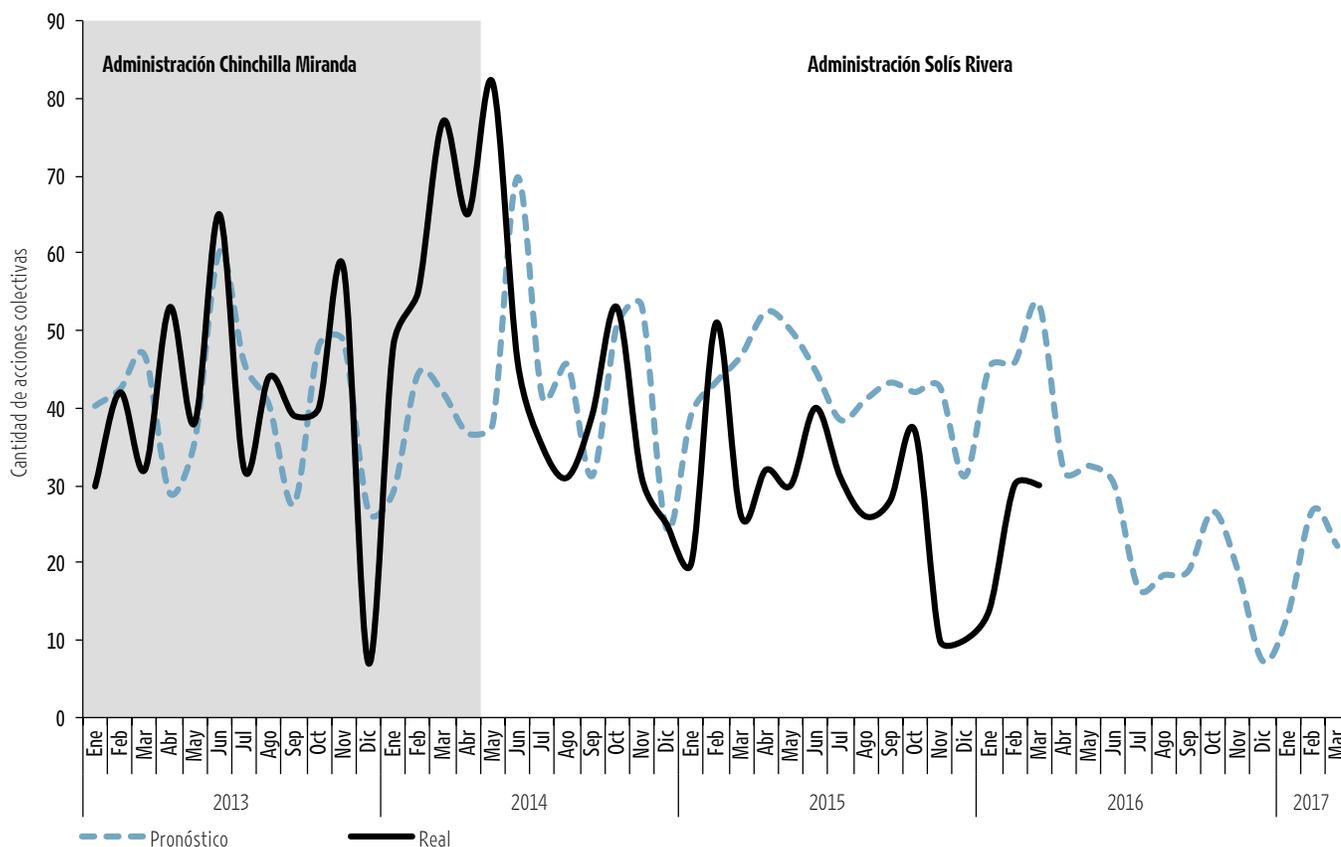
con Estados Unidos. Otro, más reciente, ocurrió en junio de 2015, cuando el Partido Acción Ciudadana, el Frente Amplio y el bloque sindical Patria Justa firmaron el acuerdo denominado “Una agenda patriótica para el bien común”, en el que se comprometieron a trabajar de manera conjunta por la defensa del Estado social de derecho. Estas y otras acciones impulsadas a lo largo de los últimos veinte años por las personas que lideran estos grupos, facilitan el encuentro y el diálogo en torno a temas que en otras administraciones fueron más polémicos. En el contexto actual existe una confianza política previamente construida que facilita los acuerdos. Eso no significa ausencia de conflictos entre el Gobierno y sindicatos; los hay y seguirán existiendo, pero su intensidad es, hasta ahora, mucho menor que en los últimos cinco años.

En la posición del Gobierno hay un reconocimiento de los trabajadores y sus organizaciones como interlocutores legítimos, que se ha traducido en el uso efectivo de los canales institucionales para dirimir los conflictos. Así lo manifiestan tanto la dirigencia sindical como los jefes del Ministerio de Trabajo.

Estos factores han propiciado una estructura de oportunidad política abierta. Esta noción —ya comentada en una sección anterior de este capítulo— refiere al grado de apertura y estabilidad de los alineamientos políticos, a la presencia de aliados o grupos de apoyo y la capacidad de formación de políticas de los gobiernos, entre otros (Tarrow, 1988).

La existencia de los espacios de diálogo no es suficiente para la disminución de la acción colectiva, pero sí parece una condición necesaria para mejorar la efectividad y lograr algún impacto positivo en los grupos que presentan las demandas. La concreción de resultados, luego de procesos complejos de negociación, puede ser un incentivo para seguir utilizando las vías que ya probaron ser exitosas (Guillén, 2016). Un buen ejemplo de un logro significativo del sector sindical con el apoyo del Gobierno es la aprobación de la Reforma Procesal Laboral durante la legislatura 2015-2016 (cuyo contenido y alcances se comentaron brevemente en el apartado “Signos de

GRÁFICO 5.27

Cantidad de acciones colectivas y pronóstico^{a/}. Enero de 2013 a marzo de 2017

a/ El modelo se alimentó con los datos mensuales de acciones colectivas a partir de enero de 2005, con el fin de tener mayor precisión en el pronóstico y evitar distorsiones ocasionadas por los “picos” de conflictividad anteriores a esa fecha. La proyección se generó por tramos anuales y para efectos visuales se grafica en una sola línea; es decir, la proyección de 2013 se alimentó con la serie de 2005-2012; la de 2014, con los datos de 2005-2013; la de 2015 con los de 2005-2014 y la de 2016 con la serie 2005-2015. Todas cumplen con la cantidad mínima de tiempo para efectuar una proyección, que es de cinco años.

Fuente: Gómez Campos, 2016.

agilización de la agenda parlamentaria”, de este mismo capítulo).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ACCIONES COLECTIVAS

véase Guillén, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Administración de la justicia

En los últimos veinte años, el Poder Judicial ha recibido una fuerte inversión, ha llevado a cabo amplios procesos de modernización –más que ningún otro órgano del sector público– y ha extendido considerablemente su cobertura territorial y temática. Pese a ello, sus indicadores de desempeño no muestran mejoras significativas, e incluso algunos se han deteriorado en comparación con

la década de los noventa, lo que ha generado críticas y un creciente escrutinio de la ciudadanía. Cabe señalar, sin embargo, que más allá de sus grandes desafíos, el sistema judicial de Costa Rica sigue siendo uno de los más independientes y robustos de América Latina.

Este Informe ha insistido en la necesidad de mejorar, y ojalá unificar, los sistemas digitales en que se registra el estado de los expedientes judiciales. En la actualidad se encuentra en marcha una revisión de esos sistemas, cuyos resultados serán objeto de análisis en próximas ediciones. De momento interesa reseñar que, debido a ese proceso, este año el acceso a las estadísticas judiciales fue particularmente difícil. Aquí se presentan los principales indicadores agregados para el seguimiento al desempeño judicial. No obstante, vale indicar que análisis

profundidad sobre este tema pueden ser consultados en el *Primer Informe Estado de la Justicia*, publicado por el PEN en 2015.

Indicadores de desempeño judicial sin mejoras en el 2015

Esta sección valora el desempeño del Poder Judicial en el 2015 y con perspectiva de mediano plazo, con base en los principales indicadores agregados¹² que se utilizan para el análisis en este ámbito: la entrada neta de casos por juez, los casos terminados netos por juez y los casos activos por juez, lo que se conoce también como congestión, casos pendientes o mora judicial. Dos de estos tres indicadores tuvieron cambios negativos durante el año en estudio.

La entrada neta de casos por juez aumentó, y con ello detuvo la tendencia a

la baja que experimentó en los cinco años previos (cuadro 5.5). En este resultado influyó una reducción en la nómina de jueces de primera instancia. En términos absolutos, la cantidad neta de casos ingresados tuvo un leve descenso, de 610.982 en 2014, a 605.319 en 2015, pero en el mismo período disminuyó en treinta plazas el número de jueces de primera instancia.

Por su parte, los casos terminados por juez mostraron un incremento, de 506 en 2014 a 560 en 2015. Esto significa que cada juez fue más productivo en términos de la emisión de sentencias. Además, este fue el tercer año consecutivo en que se registró una mejora en este indicador.

Por último, el deterioro más significativo durante el año en estudio fue el observado en el número de casos activos por juez, que pasó de 805 a 941. En este ámbito ocurrió lo mismo que en la entrada neta por juez: dado que en 2015 hubo

menos jueces, la distribución promedio generó un considerable aumento en la carga de trabajo.

En términos absolutos, la congestión ha venido creciendo de manera sostenida. Al finalizar el 2015, los casos activos superaron el millón de expedientes, la cifra más alta registrada (gráfico 5.28). Esta evolución indica que el Poder Judicial sigue teniendo dificultades, tanto para hacer frente a los casos que entran cada año, como para resolver los asuntos pendientes.

Tutela efectiva de los derechos fundamentales

Si bien el respeto al Estado de derecho es uno de los principios básicos de una democracia madura como la costarricense, existen pocas herramientas para determinar el grado de acatamiento de las leyes y los mandatos judiciales por parte de la población. Una forma de

aproximarse a este tema consiste en dar seguimiento a las sentencias de la Sala Constitucional, la instancia encargada de resguardar los derechos fundamentales de la ciudadanía, tutelados por la Constitución Política.

En el año 2009, el Poder Judicial y el PEN desarrollaron un sistema de información sobre el cumplimiento de las sentencias del tribunal constitucional. Se trabaja con un procedimiento sencillo: se realizan llamadas telefónicas a los recurrentes y los recurridos para conocer el grado de acatamiento de cada fallo – completo, incompleto o no cumplido– y, en los casos en que la orden fue acatada, determinar si ello ocurrió dentro del plazo señalado. Las llamadas se hacen de manera aleatoria, con el fin de obtener muestras representativas. De esta forma la Sala ha construido una base de datos que se alimenta con la información recogida cada año.

CUADRO 5.5

Indicadores de desempeño del Poder Judicial

Indicador	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Uso del sistema							
Litigiosidad por mil habitantes ^{a/}	146	144	143	127	126	128	132
Entrada neta anual por juez de primera instancia	674	673	659	580	563	546	590
Desempeño judicial							
Casos terminados por juez ^{b/}	585	596	609	483	487	506	560
Casos activos por juez de primera instancia	626	705	738	792	827	805	941
Porcentaje de congestión (materias gestionadas de oficio)	28,9	30	28,2	38	36,4		
Recurso humano disponible							
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	222	228	230	233	238	244	246
Número de habitantes por juez	4.026	4.085	4.032	3.983	3.889	3.732	3.441
Total de abogados por 100.000 habitantes	408	422	436	452	470	484	495
Presupuesto							
Gasto real en justicia por habitante (dólares) ^{c/}	73,8	92	109,9	119	132,9	135,5	154,4
Costo medio por caso terminado (dólares) ^{d/}	556	706	797	1.055	1.147	1.056	
Procesos abreviados							
Porcentaje de asuntos penales resueltos por conciliación	1,4	1,5	1,6	2,8	3,1	3,9	
Porcentaje de asuntos laborales resueltos por conciliación	5,5	8,8	7,7	8,4	8,9	7,4	9,9

a/ Número de demandas o denuncias interpuestas por cada mil habitantes.

b/ Este es un indicador *proxy* de la productividad por juez. Se calcula dividiendo los casos netos terminados en primera instancia, entre la cantidad de jueces de primera instancia. Los casos terminados incluyen tanto sentencias de fondo como cualquier otro tipo de finalización o cierre de un expediente, tales como archivo fiscal, desestimación, sobreseimiento, conciliación y otras salidas alternativas.

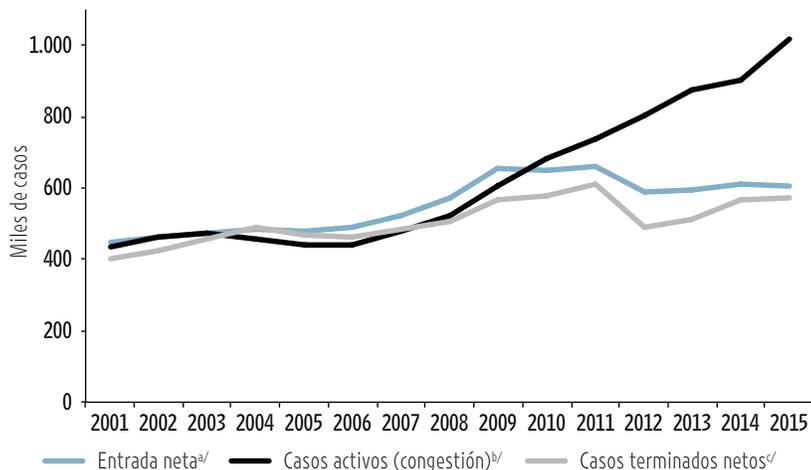
c/ Se calcula dividiendo el gasto consolidado del Poder Judicial entre la población total. Se emplea el tipo de cambio promedio utilizado para el cálculo de la balanza de pagos.

d/ Se calcula dividiendo el costo total de la administración de justicia entre el total de casos terminados. El tipo de cambio empleado es el reportado por el Banco Central al 1 de julio de cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

GRÁFICO 5.28

Congestión en el Poder Judicial y brecha entre casos entrados y terminados



a/ La entrada neta se calcula restando a la entrada total las incompetencias, las infracciones sin oposición y las diligencias en tránsito.

b/ Los casos activos son los que se encuentran en trámite, más los que están en la etapa de ejecución.

c/ Los casos terminados netos corresponden a casos finalizados, menos las incompetencias.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

CUADRO 5.6

Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional, según año de la resolución

Año de la sentencia ^{a/}	Sentencias con seguimiento	Cumplidas	Porcentaje global de cumplimiento ^{b/}
2009 ^{c/}	476	455	95,6
2010	1.767	1.662	94,1
2011	1.181	1.173	99,3
2012	2.975	2.643	88,8
2013	2.381	2.138	89,8
2014	3.722	3.298	88,6
2015	4.341	3.990	91,9
Total	16.843	15.359	90,9

a/ En todos los casos, la fecha de corte para el seguimiento es el mes de mayo del año posterior a la emisión de la sentencia, excepto en 2010, que fue julio de 2011, y en 2013, que fue mayo de 2015.

b/ Corresponde a la proporción de sentencias cumplidas con respecto al total de sentencias emitidas. Se consideran únicamente las sentencias con un grado de cumplimiento conocido, es decir, que sean "cumplidas", "en trámite" o "incumplidas".

c/ Para el 2009 se reportan las sentencias con seguimiento entre los meses de octubre y diciembre, ya que en ese año se ejecutó el plan piloto del sistema de seguimiento de sentencias. La fecha de corte es mayo de 2010.

Fuente: Segura, 2016, con datos de la Sala Constitucional.

variaciones. Considerando los fallos emitidos entre 2013 y 2015, las mejores tasas siguen siendo las de la CCSS, los sujetos de derecho privado y el MEP, todos con valores por encima del 90%. Además cabe señalar que las entidades mencionadas concentran la gran mayoría de los casos en la corriente judicial, de modo que su capacidad de respuesta merece ser destacada, dado el alto volumen de mandatos que reciben de los tribunales (gráfico 5.29).

Política exterior

Esta sección evalúa si la política exterior de Costa Rica promueve el desarrollo humano y la convivencia democrática, y si las acciones emprendidas en las relaciones bilaterales y en los principales foros multilaterales responden a los intereses del país. El balance es favorable, en tanto hubo una activa agenda de política exterior durante el año en estudio, con resultados mayoritariamente positivos para el país.

En el ámbito institucional, en anteriores ediciones este Informe había señalado la necesidad de mejorar la coordinación de las diversas áreas que configuran la política exterior. En esta entrega se reporta un avance en ese sentido, con la firma de dos convenios entre la Cancillería y el Ministerio de Comercio Exterior, que han permitido acercar los esfuerzos diplomáticos y comerciales del país.

Además se presenta un aporte especial sobre el estado de la cooperación internacional en Costa Rica, con el objetivo de visualizar el doble rol que desempeña el país como receptor y oferente de este tipo de recursos. El análisis evidencia que, entre 2009 y 2015, la cooperación no reembolsable tendió a la baja y se concentró en pocos donantes, proyectos y temas, con un claro predominio de los aportes de tipo multilateral y bajo la modalidad denominada Norte-Sur. Por el contrario, la cooperación reembolsable ha tenido una evolución creciente, sobre todo en las áreas de infraestructura y energía.

Activa agenda de la política exterior durante el 2015

El 2015 fue un año de gran actividad en las relaciones internacionales del país, lo que demandó una importante capacidad

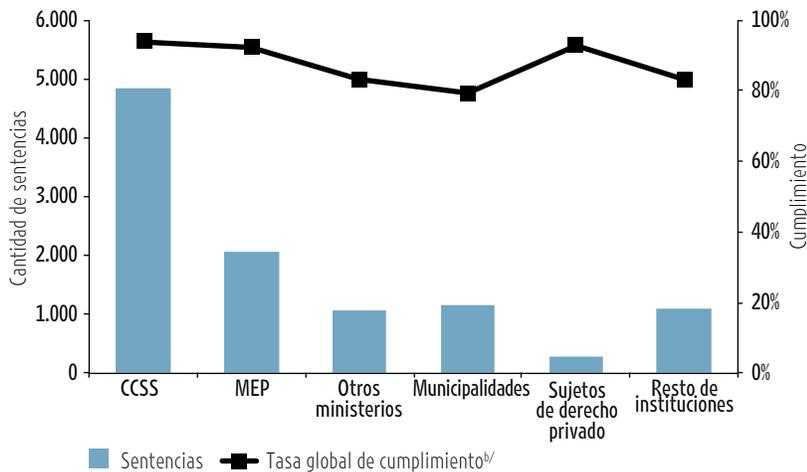
El cuadro 5.6 presenta los datos de cumplimiento global con base en los registros históricos emitidos por la Sala Constitucional hasta el año 2015. Allí se observa un alto nivel de acatamiento, puesto que en promedio el 90,9% de las

sentencias se ha cumplido. Cabe agregar, además, que en 2015 hubo una leve mejora con respecto a años anteriores.

Desde el punto de vista de las instituciones recurridas, los datos confirman el alto grado de acatamiento, aunque con

GRÁFICO 5.29

Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional, según institución recurrida. 2013-2015^{a/}



a/ Los números reportados corresponden a las sentencias emitidas entre el 8 de enero de 2013 y el 18 de diciembre de 2015. La última fecha de seguimiento es el 18 de julio de 2016.

b/ Es la relación entre sentencias cumplidas y el total de sentencias de cada institución.

Fuente: Segura, 2016, con datos de la Sala Constitucional.

de respuesta y proactividad en diversos escenarios. Durante los días 28 y 29 de enero se celebró en San José la Tercera Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), cuya Presidencia pro Témpore fue ocupada por Costa Rica hasta esa fecha. Esta actividad permitió impulsar la imagen internacional del país y su política de acercamiento a Latinoamérica, con resultados concretos como la Declaración de Belén, enfocada en los temas de pobreza, cambio climático, educación e igualdad de género.

En ese mismo espacio se logró consolidar apoyos para la candidatura de la costarricense Elizabeth Odio Benito al cargo de jueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), lo cual finalmente se logró en el mes de junio, con veinte votos de los veintitrés Estados miembros de la Corte (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2016).

El tercer hecho relevante fue la participación del país en la Vigésimoprimer Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), realizada en diciembre de 2015. De este encuentro surgió el

“Acuerdo de París”, en el cual se adoptaron medidas sin precedentes históricos, no solo por sus alcances sino también por su carácter vinculante, para hacer frente al calentamiento global. En este marco, Costa Rica unió esfuerzos con la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (Ailac) cuyo objetivo fue coordinar y presentar posiciones comunes durante las negociaciones multilaterales, algo que no se logró en el ámbito centroamericano en razón de las posturas de Nicaragua y Belice. Esta acción conjunta le permitió al país ampliar el impacto de sus propuestas (un análisis detallado de este tema se presenta en el capítulo 4 de este Informe). En este foro también destacó el liderazgo de la costarricense Christiana Figueres Olsen, en su condición de Secretaria Ejecutiva de la Convención. Dado su buen desempeño y reconocimiento internacional, el país promovió su candidatura al más alto cargo de la ONU, la Secretaría General, oficializada en julio de 2016¹³.

Procesos de adhesión a la OCDE y la Alianza del Pacífico avanzan a ritmos diferentes

En 2015 se continuó con el proceso de adhesión a la OCDE y a la Alianza del

Pacífico, aunque a velocidades distintas. En el primer caso, por decisión unánime las 34 naciones miembros de esa organización admitieron la candidatura de Costa Rica. El país estableció relaciones con la OCDE en 2010, pero fue hasta dos años después que manifestó interés en formar parte de ella. Desde ese momento, se identifican tres etapas: la precandidatura (concluida), la evaluación de la candidatura (en proceso) y la eventual ratificación de la membresía (diagrama 5.2).

La segunda etapa, que se encuentra en curso, tiene un carácter evaluativo. En ella el país es sometido a una serie de estudios por parte de los comités de la OCDE, los cuales deben emitir una resolución final en cada caso¹⁴. En esas revisiones se valora la capacidad local para implementar los instrumentos jurídicos de la OCDE y se comparan las políticas públicas con las mejores prácticas de la organización. Este proceso ha implicado un importante esfuerzo de coordinación, ya que están involucradas catorce instituciones públicas¹⁵. Según el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), entidad coordinadora del proceso de adhesión, ya han iniciado 21 de las 22 evaluaciones¹⁶.

A un ritmo más lento ha marchado el proceso de adhesión a la Alianza del Pacífico. Este es un tema vigente en la agenda de comercio exterior de la actual administración, pero no ha sido promovido con la misma fuerza que en el gobierno anterior. Entre 2014 y 2016 se llevó a cabo una revisión de algunos mecanismos de la Alianza, con el fin de analizar la sensibilidad comercial de los diferentes sectores económicos del país. Como parte de ese esfuerzo, se hizo una consulta que evidenció divergencias en el gremio empresarial. Por un lado, los grupos relacionados con las actividades agrícolas, agropecuarias y de la industria alimentaria se mostraron preocupados por el posible retroceso en las condiciones negociadas en tratados ya suscritos, específicamente en materia arancelaria. Por el contrario, los grupos cercanos a la industria y el comercio ven esta iniciativa como una oportunidad para expandir las fronteras comerciales con nuevos socios en Asia. Estos bloques han defendido sus posiciones a través de dos coaliciones:

DIAGRAMA 5.2

Etapas para el ingreso de Costa Rica a la OCDE. 2012-2018

Administración Chinchilla Miranda		Administración Solís Rivera				
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Costa Rica comunica formalmente su interés de ser miembro de la organización.	Consejo Ministerial de la OCDE acuerda trabajar con el país en su proceso de adhesión.	Nueva administración reitera compromiso del Gobierno para ingresar a la organización.	Se admite candidatura de Costa Rica.			Costa Rica presentaría declaración final.
	Costa Rica presenta su plan de acción para el ingreso a la OCDE.		Se realizan las revisiones técnicas de los veintidós comités de la OCDE en el país^{a/}.	Revisión técnica de la Secretaría General de la OCDE.		Consejo de la OCDE extendería invitación formal de adhesión.
PRECANDIDATURA			EVALUACIÓN DE LA CANDIDATURA			RATIFICACIÓN DE LA MEMBRESÍA^{b/}

Etapas

a/ Corresponde a la etapa en que se encontraba el país al cierre de edición de este Informe.

b/ Las actividades indicadas a partir de 2017 son expectativas de cumplimiento por parte de las autoridades.

Fuente: Elaboración propia con base en Bennett, 2016.

la Alianza Nacional Agropecuaria, en contra de la integración, y el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, fundado en junio de 2016, que alberga a nueve cámaras que están a favor de la incorporación y han solicitado el inicio formal de las negociaciones¹⁷.

Esta divergencia también está presente en el Gabinete Presidencial. Ahí ha sido evidente la posición integracionista de Comex, frente a la preocupación del MEIC y el MAG por un posible debilitamiento del sector agrícola. Además, once diputados oficialistas enviaron una comunicación formal al jerarca de Comex, solicitándole que se abstenga de promover la integración, ya que el presidente Solís aún no se ha pronunciado sobre el rumbo definitivo que se seguirá (Sequeira, 2016). En ese marco, el Mandatario recaló que su participación en la Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico, realizada en Chile en junio de 2016, no marcó el inicio de negociaciones para la eventual incorporación de Costa Rica (Casa Presidencial, 2016).

Crisis de migrantes y salida de la comisión política del SICA

En el 2015 también comenzó un período de inestabilidad en las fronteras nacionales, por el constante arribo de migrantes irregulares que pretenden cruzar Centroamérica para llegar a Estados Unidos. Entre noviembre de 2015 y enero de 2016, la Fuerza Pública desarticuló una banda de traficantes de personas y el Gobierno de Nicaragua decidió impedir el paso de migrantes de nacionalidad cubana, lo que ocasionó que estos se concentraran en el límite entre ambos países.

Ante estos incidentes, la postura costarricense se tradujo en tres líneas de acción. La primera fue enfocar el discurso en el carácter regional del problema. En el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el país propuso crear un corredor humanitario e hizo un llamado a las naciones del Istmo, así como a Ecuador y México, para combatir en conjunto el tráfico de migrantes y garantizar su seguridad. Esta

iniciativa no prosperó, por la negativa de Nicaragua. La segunda línea de acción fue apelar a la normativa internacional en la materia y solicitar el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Conferencia Regional sobre Migraciones. Y en tercer lugar se acudió a la OEA para pedir a Estados Unidos la eliminación de la Ley de Ajuste Cubano, que incentiva el tránsito irregular de ciudadanos de ese país que usan Centroamérica como ruta de acceso a territorio estadounidense (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2016).

Estas acciones generaron resultados tanto positivos como negativos. En el ámbito bilateral se constataron las buenas relaciones con México, que otorgó a los migrantes permisos de tránsito temporal por su territorio. También fue satisfactoria la respuesta de Ecuador, el único país de Latinoamérica que no solicitaba visa de ingreso a los viajeros provenientes de Cuba y que, a raíz de las negociaciones en el contexto del SICA,

instauró ese requerimiento. A nivel centroamericano fue igualmente favorable la reacción de El Salvador y Guatemala, pues ambos colaboraron en la salida de los migrantes de Costa Rica.

Por el lado negativo, fue evidente la incapacidad de la institucionalidad regional para ofrecer soluciones prontas y efectivas. Esto motivó la decisión adoptada por Costa Rica en diciembre de 2015, de suspender su participación en la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, pero no así en el Comité Ejecutivo y otras instancias técnicas¹⁸ (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2016).

Una segunda crisis se dio a partir de marzo de 2016, por la llegada de más ciudadanos cubanos y otros provenientes de África y Asia. Esta vez las autoridades decidieron fortalecer las medidas de seguridad en la frontera sur, denegar visas, decomisar pasaportes y deportar a los migrantes a sus países de origen. Al cierre de edición de este capítulo esta situación seguía sin solucionarse.

Corte Internacional de Justicia resuelve dos casos de conflicto con Nicaragua

Desde 2010 las relaciones diplomáticas entre Costa Rica y Nicaragua se han deteriorado, marcadas por tres casos elevados a conocimiento de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en La Haya. La primera demanda fue presentada por Costa Rica en 2011, argumentando invasión del territorio de isla Portillos, en la zona de Calero, y daño ambiental en un área de humedales, por efecto del dragado del río San Juan que efectuó Nicaragua. Ese mismo año, la judicialización del conflicto se amplió a un segundo caso, con el reclamo nicaragüense por el supuesto impacto ambiental de la Carretera 1856, construida por el Gobierno costarricense en el margen sur del río. Por último, en 2014 Costa Rica denunció ante la Corte el interés de Nicaragua de ampliar sus fronteras marítimas y dar en concesión a empresas privadas bloques territoriales cuyos límites entre ambos países no están definidos.

El 16 de diciembre de 2015, la CIJ emitió sentencia en los dos primeros casos. En general, la Corte equilibró las solici-

tudes de ambos Estados. La resolución fue clara al reconocer la soberanía de Costa Rica sobre el territorio en disputa. Asimismo, determinó que Nicaragua incurrió en un acto ilegal al invadir ese espacio geográfico y además incumplió las medidas cautelares impuestas por ese tribunal, relativas a la suspensión de actividades, el retiro de personal y el respeto al derecho de navegación de Costa Rica sobre el San Juan, aunque no encontró que este país hubiera violado otras normas del Derecho Internacional. La CIJ desestimó la petición de Costa Rica para que se condenase a la otra parte por la falta de un estudio de impacto ambiental transfronterizo; de hecho, declaró que Nicaragua no tenía la obligación de notificar o consultar a Costa Rica sobre el proyecto de dragado. Además señaló que Costa Rica no pudo probar que los trabajos realizados tuvieron un impacto en su territorio, aunque sí condenó a Nicaragua a pagar los daños ocasionados, únicamente por la ocupación temporal de la isla; para ello fijó un plazo de doce meses para que ambas partes lleven a cabo una negociación tendiente a definir el monto y la forma de pago (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2016).

Respecto de la Carretera 1856, a juicio de la Corte Costa Rica incurrió en dos omisiones: no realizó un estudio de impacto ambiental transfronterizo para el desarrollo de un proyecto que –según Nicaragua logró demostrar– podría causar daño, y no notificó al país vecino sobre sus planes de construcción. No obstante, Nicaragua fue incapaz de probar que los trabajos afectaron el río San Juan y, por ende, su territorio, por lo que no procedía declarar que Costa Rica violó su soberanía.

También cabe destacar que durante el 2015 se implementaron las medidas provisionales solicitadas por Costa Rica a la CIJ, específicamente la suspensión de las actividades de dragado y la reparación de los caños artificiales construidos en territorio costarricense, con la pretensión de desviar el cauce del río San Juan. A pesar de que fueron avaladas por la Corte en septiembre de 2013, las medidas no fueron acatadas sino hasta abril del año en estudio, para lo cual Costa Rica debió coordinar con la Secretaría

General de la Convención Ramsar y notificar a Nicaragua (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2016).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA EXTERIOR

véase Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Estudio exploratorio: estado de la cooperación internacional

El estado actual de la cooperación internacional en Costa Rica está determinado, fundamentalmente, por la importancia que los principales donantes le otorgan al ingreso per cápita como indicador para la asignación de recursos y la priorización de las naciones receptoras. A esto se suman los acuerdos del Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, reunidos bajo el nombre “Declaración de París” y firmados en marzo de 2005 por más de cien países donantes y receptores, agencias internacionales y organizaciones multilaterales. Esta declaración focalizó las iniciativas de cooperación internacional, lo que complicó la captación de fondos para naciones calificadas como de renta media, como Costa Rica (González, 2016).

Con este contexto de fondo, en 2015 el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) promulgaron la Política de Cooperación Internacional 2014-2022. Aunque la división de competencias define ámbitos de acción específicos para cada ministerio, existe evidencia de un alto grado de dispersión en esta materia. Prueba de ello es que el Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (Sigeci), de Mideplan, no tiene un registro detallado de los proyectos que se ejecutan en el país, tal como dispone la normativa.

A pesar de que la información disponible es incompleta, para este capítulo se hizo una revisión de los proyectos registrados en el Sigeci, con el fin de tener una visión general sobre la cooperación no

reembolsable recibida por el país entre 2009 y 2015. Los datos muestran una tendencia a la baja, con una notable reducción de los fondos de fuentes bilaterales y multilaterales, que pasaron de 173 a 10 millones de dólares en el período indicado (González, 2016; gráfico 5.30).

La distribución porcentual de los fondos muestra una gran concentración en pocas fuentes: seis de ellas representan el 86% de los recursos recibidos durante el período, y el 14% restante se diluye en otras 43 fuentes. Más del 98% de esa cooperación es del tipo Norte-Sur¹⁹ y, por ende, son mínimas las relaciones del tipo Sur-Sur²⁰. En cuanto a los temas, dominan los asuntos ambientales (44% de los fondos) que además están concentrados en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae). Como ente ejecutor destaca el Gobierno, con 217 proyectos, que representan el 60% del total registrado.

Por su parte, la cooperación reembolsable es menos diversa y notablemente más cuantiosa que la no reembolsable. Además mantuvo una tendencia creciente a lo largo del período 2006-2015 y alcanzó la suma total de 2.744 millones de dólares (González, 2016; gráfico 5.31).

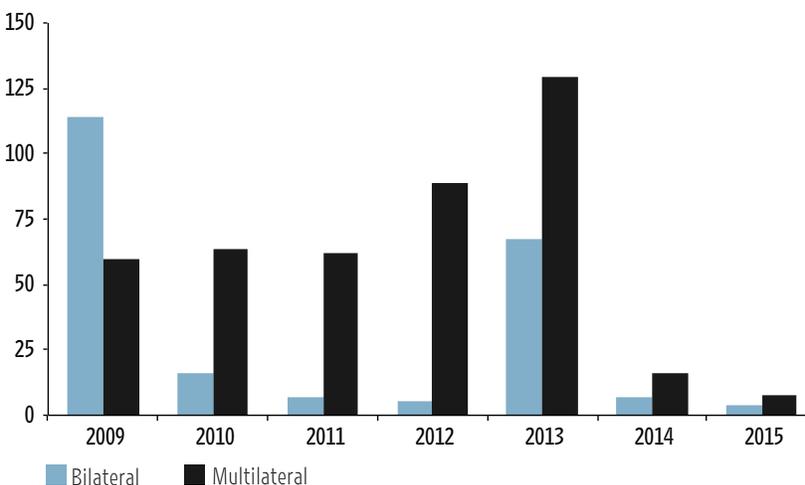
Destacan el escaso número de fuentes y el predominio de entidades financieras internacionales, como el BID y el Banco Mundial, frente a la participación minoritaria de entes privados. De hecho, el BID es el principal acreedor del país: durante la década estudiada (2006-2015) concentró el 63% del total de fondos recibidos. Asimismo, tres cuartas partes de la cooperación reembolsable se destinaron a proyectos de infraestructura y energía, con 44% y 30%, respectivamente. Los principales entes ejecutores, el ICE y el MOPT, administraron un 31% de los recursos captados durante el período, lo que representa 1.709 millones dólares. Por último cabe indicar que a diciembre de 2015 se habían desembolsado el 60% de los fondos gestionados por el ICE y el 40% de los correspondientes al MOPT.

Mejora la coordinación de la política comercial y diplomática

En varias ocasiones este Informe ha señalado que la política exterior costarricense tiene una conducción bicéfala.

GRÁFICO 5.30

Montos de la cooperación no reembolsable^{a/} recibida, según fuente
(millones de dólares)

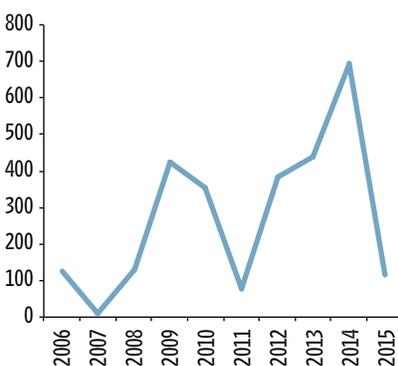


a/ Corresponde a los proyectos aprobados, ejecutados y en ejecución, que fueron gestionados por Mideplan.

Fuente: González, 2016, con datos del Sigeci.

GRÁFICO 5.31

Montos totales de la cooperación reembolsable recibida^{a/}
(millones de dólares)



a/ Los montos están distribuidos según la fecha de aprobación de la ley que autoriza la captación de los recursos. En los casos de préstamos derivados de convenios de cooperación financiera se emplea la fecha de suscripción del contrato respectivo.

Fuente: González, 2016, con datos del Ministerio de Hacienda.

La labor en el campo diplomático es liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto –la Cancillería– y las acciones en materia comercial por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), con apoyo de entidades como Procomer y Cinde. También se ha indicado que la coordinación entre las diversas áreas que configuran la política exterior requiere mejoras, sobre todo porque en la actualidad el país cuenta con una amplia red de representaciones diplomáticas (es decir, embajadas, consulados y misiones permanentes, entre otros) y oficinas de promoción comercial (OPC). Costa Rica tiene alguna de estas entidades en 57 ciudades del mundo. De ese total, 37 son representaciones diplomáticas, 2 son OPC y 18 combinan ambas funciones, en lo que se denomina “destinos mixtos” (cuadro 5.7).

En este contexto, durante el 2015 la Cancillería firmó dos convenios de cooperación interinstitucional que han permitido acercar las dos ramas de proyección de la política exterior. El primero fue suscrito con Procomer en el mes de septiembre y el segundo con Cinde, en octubre. Ambos tienen como objetivo desarrollar proyectos en el área de diplomacia económica, con el fin de aumentar las exportaciones y la inversión extranjera directa²¹. De esta forma se espera maxi-

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EL ESTADO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Véase González, 2016, en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 5.7

Presencia diplomática y comercial de Costa Rica en el mundo, por tipo de destino. 2015

Continente	Tipo de destino		
	Diplomático	Comercial	Mixto
América	Ottawa, Atlanta, Chicago, Houston, Washington, Ciudad de México, Belmopán, Chinandega, David, Bogotá, Caracas, Quito, La Paz, Brasilia, Asunción, Buenos Aires, Montevideo, La Habana, Kingston y San Juan.		Toronto, Los Ángeles, Miami, Nueva York, Ciudad de Guatemala, San Salvador, Tegucigalpa, Managua, Ciudad de Panamá, Lima, Santiago, Santo Domingo y Puerto España.
Asia	Beijing, Ciudad de Singapur, Nueva Delhi, Tel-Aviv y Tokio.		Doha, Seúl y Shanghai.
Europa	Ankara, Berlín, Berna, Bruselas, Ginebra, La Haya, Londres, Moscú, Roma, el Vaticano y Viena.	Estambul y Róterdam	Madrid y París.
Oceanía	Sídney.		

Fuente: Jarquín, 2016.

mizar el aprovechamiento de la capacidad instalada en las embajadas y consulados costarricenses para que, desde ahí, se realicen acciones tanto en materia diplomática como comercial. Uno de los primeros resultados del convenio con Procomer es que actualmente existen seis representaciones diplomáticas que comparten espacio con una OPC: Doha, Los Ángeles, Lima, Madrid, Santiago y Seúl.

Perfil de las misiones diplomáticas de Costa Rica

La política exterior de un país, salvo por eventos coyunturales, se construye en tres etapas, la formulación, la implementación y la evaluación, en cada una de las cuales confluyen diversos agentes y órganos del Estado. Entre esos agentes se encuentran las misiones diplomáticas, que tienen entre sus tareas hacer un monitoreo permanente de las principales actividades políticas que ocurren en el país receptor. En el pasado, este Informe ha evaluado la gestión de las embajadas costarricenses. En esta ocasión, se profundiza el seguimiento mediante un análisis a los planes anuales de trabajo (PAT) y los informes de gestión, que son preparados y enviados por las misiones al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. La información corresponde al año 2014.

El estudio se centró en diez misiones diplomáticas: tres en América (Estados Unidos, El Salvador –que incluye la

representación en el SICA– y Nicaragua), dos en Asia (China y Singapur), dos en Europa (la misión bilateral conjunta ante Bélgica y Luxemburgo, y la misión multilateral ante la Unión Europea), una en Medio Oriente (Catar) y las delegaciones en la ONU y la OEA. La evaluación confirma que tanto las acciones planteadas en los PAT como el trabajo realizado por las embajadas se enmarcaron en los principios que históricamente han orientado la actuación del país en el plano internacional. Por tanto, en el año bajo estudio las líneas generales de la política exterior no mostraron cambios sustantivos con respecto a administraciones anteriores (Chacón, 2016).

El resultado del análisis también muestra que el quehacer de las misiones diplomáticas es muy diverso: de las 1.074 acciones contabilizadas, un 26% se orientó a la representación en eventos convocados por el Estado, organizaciones o empresas del país receptor; un 25% correspondió a actividades político-diplomáticas enfocadas en la defensa de los intereses nacionales y el fomento de las relaciones entre Costa Rica y el Estado receptor, y un 22% consistió en brindar colaboración a quienes tuvieran interés en el país en términos culturales, turísticos o comerciales. El porcentaje restante (27%) se distribuyó entre acciones de difusión, protocolarias y otras.

La mayoría de las actividades tuvo

como público meta el ámbito de los organismos internacionales (19,8%). Cabe señalar que en gran medida este resultado está determinado por las labores que se realizan en el marco de la ONU y la OEA. Ahora bien, si se excluyen las organizaciones internacionales, se observa que un 17,4% de las actividades se dirigió al Estado receptor (ministerios e instituciones), un 14,7% a autoridades nacionales (tanto costarricenses como de otros países) y un 8,9% al sector privado.

El estudio además construyó un somero perfil de las misiones diplomáticas. Este ejercicio permitió identificar diferencias notables entre las distintas representaciones, no solo por el tipo de actividades que despliegan, sino también por el alcance de sus esfuerzos (cuadro 5.8).

En síntesis, las misiones diplomáticas son un instrumento para promover los valores y principios que tradicionalmente han caracterizado a Costa Rica en el plano internacional (derechos humanos, desarrollo sostenible, paz, Derecho Internacional, entre otros) y para impulsar los intereses nacionales. No obstante, se desconoce su efecto real en la política exterior, así como en el desarrollo humano sostenible. Por tanto, estudiar su alcance resultaría útil para alimentar la toma de decisiones en este campo, y a futuro, identificar desafíos particulares para cada representación.

CUADRO 5.8

Perfil de las misiones diplomáticas costarricenses

Misiones diplomáticas	Actividad principal	Enfoque ^{a/}	Público meta
Bélgica y Luxemburgo, Catar, Nicaragua, Singapur y la representación multilateral ante la Unión Europea	Promoción cultural, comercial, educativa y turística.	Político	Autoridades nacionales
República Popular China, delegaciones ante la ONU y OEA	Representación del Estado costarricense	Técnico	Organismos internacionales
Salvador (que incluye la representación ante el SICA) y la embajada en los Estados Unidos de América	Participación en espacios político-diplomáticos	Político	Cuerpo diplomático, instituciones públicas, centros académicos y de investigación y empresas privadas

a/ Refiere al ámbito de acción en el que se dan las actividades.

Fuente: Elaboración propia con base en Chacón, 2016.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**LA GESTIÓN DE LAS MISIONES
DIPLOMÁTICAS COSTARRICENSES**

Véase Chacón, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Steffan Gómez Campos, quien contó con el apoyo de María Esteli Jarquín como asistente de investigación.

Se elaboraron los siguientes insumos: *Análisis del proceso electoral municipal 2016*, de Ronald Alfaro Redondo y Steffan Gómez Campos; *Transfuguismo político en Costa Rica: una reflexión exploratoria a nivel legislativo y municipal*, de Ileana Ávalos; *Análisis de redes conceptuales a la oferta programática de los partidos políticos*, de Adriana Céspedes y Andrés Segura (LIIT-UNED); *Gestión de las misiones diplomáticas costarricenses*, de Karen Chacón; *Seguimiento a la política exterior de Costa Rica 2014-2016*, de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA; *Desempeño legislativo 2015-2016*, de Steffan Gómez Campos y Mario Herrera; *El estado de la cooperación internacional en Costa Rica*, de Luis Antonio González; *El panorama de las acciones colectivas en Costa Rica*, de María José Guillén; *Uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica*, de Alonso Ramírez, y *Análisis de supervivencia de proyectos de ley 2000-2016*, de Ariel Solórzano.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *Experimento de movilización en las elecciones municipales 2016*, y *Cultura política en Costa Rica 2015* de Ronald Alfaro Redondo;

Análisis de series de tiempo de las acciones colectivas 1992-2016, de Steffan Gómez Campos; *Representaciones diplomáticas y comerciales de Costa Rica en el mundo*, de María Esteli Jarquín, y *Procesamientos del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional*, de Rafael Segura.

Se agradece especialmente a Eduardo Ulibarri por sus comentarios y la revisión del borrador del capítulo.

Se reconoce el trabajo de los asistentes de investigación Daniel Castillo, Alejandro Hernández, Rolando Fernández, Noelia Rodríguez, Juan Pablo Sáenz, Hillary Soto y Luis Diego Villalobos.

Se agradecen los comentarios y aportes de información de: Ronald Alfaro, Karen Chacón, Esteban Durán, Luis Antonio González, Mario Herrera, Leonardo Merino, Natalia Morales y María Santos (PEN); Ileana Aguilar, Diego Brenes, Mariela Castro y Hugo Picado (IFED-TSE); Ricardo Agüero, Martha Mora y Marcela Rojas (Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa); Adriana Álvarez (Ministerio de Hacienda); Marianne Bennett y Alexander Mora (Comex); Francisco Bonilla y Kattia Salas (Sala Constitucional); Juan Carlos Fonseca (Mideplan); Luis Emilio Jiménez (Casa Presidencial); Lila Johnson (Procomer); Ana Ericka Rodríguez (Sección de Estadística del Poder Judicial); María Devandas, Manuel González y Xinia

Vargas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto). También se agradece a Antonio Ayales, Mauricio Castro, Alfredo Hasbun, Francisco Antonio Pacheco, Ottón Solís, Albino Vargas y Harold Villegas, por las entrevistas concedidas.

La edición técnica fue realizada por Steffan Gómez Campos, Ronald Alfaro Redondo y Jorge Vargas Cullell.

La revisión de cifras la efectuó Ariel Solórzano.

Los talleres de consulta se realizaron los días 31 de mayo, 7 y 15 de junio y 18 de agosto de 2016, con la participación de Ricardo Agüero, Antonio Alarcón, Ronald Alfaro, Kathya Araya, Linyi Baidal, Francisco Barahona, Carlos Ricardo Benavides, Margarita Bolaños, Diego Brenes, Marvin Carvajal, Carlos Cascante, María José Cascante, José Joaquín Chaverri, Carmen Claramunt, Danilo Cubero, Vladimir de la Cruz, Irinia Elizondo, Rolando Fernández, Juan Carlos Fonseca, Raúl Fonseca, Miguel Gutiérrez, Alejandro Hernández, Mario Herrera, Marco Méndez, Oscar Méndez, María Fernanda Morales, Carlos Murillo, Hugo Picado, Alonso Ramírez, Ciska Raventós, Enrique Rojas, Magda Rojas, Rotsay Rosales, Juan Pablo Sáenz, Alejandro Solano, Ilka Treminio, Rossy Trigueros, Eduardo Ulibarri, Xinia Vargas y César Zúñiga.

NOTAS

1 El costo de transacción es un término utilizado en Economía para medir los costos que las partes asumen en el proceso de negociación y acuerdo sobre un asunto determinado (Mankiw y Taylor, 2006). En este caso, el término alude a los costos que enfrentan los partidos de oposición al impulsar propuestas sin contar con los votos suficientes para su aprobación. En principio, cuanto menor es la cantidad de regidores de un partido, mayores son los costos de transacción que este debe asumir para lograr sus propósitos.

2 A nivel legislativo el estudio tiene como fecha de inicio 1998, debido a que a partir de ese año el Departamento de Servicios Parlamentarios lleva registros de los diputados tránsfugas.

3 El Barómetro de las Américas ha profundizado en la calificación de la labor presidencial en Costa Rica. Por ejemplo, en su última edición (2015) exploró este tema por medio de la siguiente pregunta: "Hablando en general acerca del gobierno actual, ¿diría usted que el trabajo que está realizando el presidente Luis Guillermo Solís es...?: Muy bueno, bueno, ni bueno ni malo, malo y muy malo". Para facilitar la comprensión de los datos, las respuestas se distribuyen en una escala de 0 a 100, en la que valores más altos significan mejores calificaciones a la labor presidencial.

4 Para mayor detalle sobre la conformación de los Gabinetes puede consultarse: Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Indridason y Kam, 2008; Campbell, 2005; Lewis, 2005 y 2008.

5 Recuérdese que el año legislativo va del 1 de mayo de un año al 30 de abril del año siguiente.

6 La tasa de éxito aquí utilizada no distingue según el proponente de la iniciativa, ya sean los legisladores o el Ejecutivo, como sí ocurre con otros indicadores de éxito usados en la literatura especializada. En este caso lo que interesa es determinar la proporción de leyes convocadas por el Ejecutivo (que pueden ser de su iniciativa o de algún diputado) que fueron aprobadas en sesiones extraordinarias. Con ello se evalúa el desempeño del Gobierno en la promoción de sus prioridades en el Congreso.

7 Los decretos promulgados por la administración Solís no estaban disponibles para ser revisados físicamente o en la Biblioteca Nacional. Por este motivo su recopilación se hizo por medio de la herramienta de acceso virtual al diario oficial *La Gaceta* que ofrece la Imprenta Nacional en su página, <http://www.imprenal.go.cr/gaceta/>. Todos los demás fueron compilados a partir de las copias físicas del mismo diario disponibles en la Biblioteca Nacional. La matriz clasifica los decretos según

administración, tipos de uso, naturaleza y efectos jurídicos, funciones políticas, alcances, proponentes y temáticas tratadas, entre otras. Para más información véase Ramírez, 2016.

8 En Chile los proyectos deben ser acompañados de un informe en el que se indiquen los gastos en que se incurriría con la ley y las fuentes para cubrirlos. En Francia existe el concepto de "Inadmisibilidad financiera", según el cual ningún legislador puede generar nuevos gastos al Estado o eliminar los previamente aprobados sin indicar una sustitución, salvo en los proyectos de presupuesto anual.

9 El Salvador, Uruguay y Chile lo indican en los artículos 86, 78 y 145 de sus respectivos reglamentos legislativos.

10 De acuerdo con el artículo 137 del Reglamento Legislativo, los diputados pueden presentar mociones de fondo sobre los proyectos que se discuten en primer debate en el Plenario. En esos casos, las mociones se trasladan a la Comisión que dictaminó el proyecto, para su trámite y posterior Informe al Plenario. Mientras tanto, se suspende el trámite de primer debate.

11 Las referencias que aparecen antecedidas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de las referencias bibliográficas de este capítulo.

12 Aunque se conocen con el nombre de indicadores de desempeño, o de productividad, no logran medir con precisión esa realidad. En muchos casos se trata de promedios o valores agregados que invisibilizan situaciones extremas y patrones diferenciados según tipos de demandas, materias y usuarios. Es por ello que en el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015) se hizo un llamado al Poder Judicial para que desarrolle indicadores de desempeño con datos comprensivos y específicos de su quehacer y, con ello, amplíe la frontera de información sobre las complejas funciones que realiza.

13 En septiembre de 2016 Figueres desistió de su aspiración, dado que los resultados de los sondeos (votación informal) del Consejo de Seguridad de la ONU no la favorecerían.

14 Los Comités de la OCDE son: Inversión, Gobierno Corporativo, Mercados Financieros, Seguros y Pensiones Privadas, Competencia, Asuntos Fiscales, Política Ambiental, Químicos, Gobernanza Pública, Política Regulatoria, Estadística, Análisis Económico y del Desarrollo, Política Educativa, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, Salud,

Comercio, Agricultura, Pesca, Ciencia y Tecnología, Economía Digital y Política del Consumidor.

15 Las instituciones responsables de estos procesos son el Banco Central, el INEC y los siguientes ministerios: Agricultura y Ganadería, Ambiente, Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Comercio Exterior, Economía, Educación, Hacienda, Justicia y Paz, Planificación, Presidencia, Salud y Trabajo y Seguridad Social.

16 Se prevé realizar la evaluación sobre Análisis Económico y del Desarrollo en el segundo semestre de 2017.

17 El Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico está conformado por las siguientes cámaras: Industrias (CICR), Comercio, Exportadores (Cadexco), Comercio Exterior y de Representantes de Casas Extranjeras (Crecech), Turismo (Canatur), Costarricense Norteamericana de Comercio (Amcham), Tecnologías de Información y Comunicación (Camtic), Industria y Comercio Costa Rica México (Cicomex) y la Asociación de Empresas de Zonas Francas de Costa Rica (Azofras). Por su parte, la Alianza Nacional Agropecuaria está integrada por la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), UPA Nacional, la Unión de Productores Independientes Actividades Varias (Upiav) y el Consejo Nacional de Cooperativas (Conacoop).

18 Los órganos principales del SICA son: la Reunión de Presidentes, los Consejos de Ministros, el Comité Ejecutivo, la Secretaría General, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia. Además hay diez secretarías y veintiséis instituciones especializadas que atienden temáticas como desastres, migración, aviación civil e interconexión eléctrica, entre muchas otras.

19 La cooperación Norte-Sur consiste en la participación de una fuente cooperante tradicional, bilateral o multilateral, que otorga los recursos externos, y un país en vías de desarrollo, que los recibe.

20 La cooperación Sur-Sur está basada en el intercambio y ayudas directas entre países en vías de desarrollo.

21 La Cancillería define la diplomacia económica como uno de los instrumentos de la política exterior del Estado costarricense en la que se conjugan la gestión de ese Ministerio con el de las instancias involucradas en la promoción económica y comercial del país, como Procomer y Cinde.