

# CAPÍTULO 5

## Fortalecimiento de la democracia

### ÍNDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>221</b>
<b>Valoración general</b>	<b>222</b>
<b>Valoración del Vigésimo Informe</b>	<b>224</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>224</b>
<b>Introducción</b>	<b>225</b>
<b>Sistema electoral y de partidos políticos</b>	<b>225</b>
Se reducen barreras para la competencia electoral a nivel municipal	226
Panel de votantes: casi la mitad de la población ha votado en elecciones cantonales	228
Partidos cantonales con debilidad organizativa pero fuerte democracia interna	231
Poca renovación de liderazgos en partidos nacionales más nuevos	232
Poca consistencia en las propuestas de los partidos nacionales	234
<b>Gestión y representación política responsables</b>	<b>238</b>
Ejecutivo con problemas de gestión y débiles poderes institucionales	238
Desempeño insuficiente en difícil escenario legislativo	246
<b>Convivencia ciudadana</b>	<b>251</b>
Protestas del sector educación marcaron la conflictividad del 2014	251
Aumenta la protesta ciudadana en año electoral y de cambio de gobierno	253
Se deteriora la tolerancia pero mejora percepción sobre la eficacia política	255
<b>Administración de la justicia</b>	<b>257</b>
Mejora en indicadores judiciales soslaya desafíos administrativos	257
Se mantiene tutela efectiva de derechos fundamentales	259
Nota especial: Primer estudio a profundidad del conglomerado judicial	260
<b>Política exterior</b>	<b>261</b>
Uso estratégico de la política exterior	261
Continuidad en las relaciones bilaterales	262
País mantiene apego a valores tradicionales en la ONU	264
Cambios en el enfoque de las relaciones comerciales	265
Nota especial: Cancillería con perspectiva de “gobierno abierto”	267

### HALLAZGOS RELEVANTES

» Un análisis de panel reveló que, desde el año 2002, un 44% de los electores ha participado alguna vez en comicios municipales. Este grupo se compone de un 9% que ha votado siempre que ha tenido opción y un 36% que solo lo ha hecho algunas veces.

» La organización partidaria de base local muestra estructuras débiles, en gran medida por la falta de recursos para mantener activas a las agrupaciones. Sin embargo, también se observan altos niveles de cohesión entre los militantes alrededor de temas muy concretos de interés para la comunidad, y una fuerte convicción sobre la democracia interna.

» Existe una fuerte concentración del liderazgo político alrededor del líder fundador en los partidos Renovación Costarricense, Accesibilidad Sin Exclusión y Movimiento Libertario. En los tres casos, esa persona ha estado en la cúpula partidaria prácticamente desde su creación. Además destaca la escasa participación femenina en las cúpulas de los partidos nacionales en general, salvo en el caso de Acción Ciudadana.

» Las agendas programáticas de los partidos tienen bajos niveles de consistencia, pues el orden de prioridad de sus propuestas cambia significativamente en campaña y en gobierno. En campaña se habla más sobre desarrollo económico, corrupción y concesión de obra pública, con discursos más atractivos para las y los electores. Por el contrario, en la Asamblea Legislativa las propuestas más comunes son las referidas a impuestos y ajustes económicos, que tienen poca simpatía entre los ciudadanos.

» El nuevo gobierno del Partido Acción Ciudadana da continuidad, en lo sustantivo, al estilo de desarrollo y las áreas estratégicas de los gobiernos anteriores: en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, el 81% de las acciones en el sector productivo y el 76% en el sector social, son similares a las metas de las dos administraciones liberales precedentes.

» En su primer año, la administración Solís Rivera convocó la mayor cantidad de

proyectos de ley en los períodos de sesiones extraordinarias y obtuvo la menor tasa de éxito desde 1990. De las 315 iniciativas enviadas al Congreso se aprobaron ocho, equivalentes a un 2,5%. El gobierno con la mejor tasa de éxito en su primer año de gestión fue el de Figueres Olsen (1994-1995), con 34,6%.

» En la legislatura 2014-2015 solo se aprobaron trece leyes que ampliaron derechos ciudadanos y asignaron competencias al Estado, sin indicar las fuentes de su financiamiento. Eso significa que se redujo la “promesa democrática sin sustento económico”, cuyo valor fue el segundo más bajo desde 1990.

» La conformación multipartidista del Congreso modificó la capacidad de influencia de los poderes de la República. Durante el período bipartidista (1990-1998) las leyes aprobadas se distribuyeron casi en partes iguales entre las que fueron iniciativa del Legislativo y del Ejecutivo. No obstante, a partir de 1998 se observa un predominio creciente de los proyectos impulsados por las y los diputados. Esta brecha ha tenido altibajos, pero en el período multipartidista la aprobación de leyes propuestas por el Ejecutivo y el Legislativo ha sido, en promedio, de 35% y 65%, respectivamente.

» El 2014 fue el año de elecciones nacionales e inicio de un nuevo gobierno con la mayor cantidad de protestas ciudadanas de los últimos veintidós años, y el único por encima del promedio anual, con un total de 587 acciones colectivas.

» De acuerdo con la encuesta Barómetro de las Américas, en 2014 el país registró el nivel más bajo en el índice de tolerancia política: 47%. Esta disminución se debió a un factor de la coyuntura electoral, concretamente a una campaña de desacreditación contra un partido político en el contexto de la competencia por la Presidencia de la República.

» El seguimiento a las sentencias de la Sala Constitucional muestra que el 91% de los fallos emitidos entre 2009 y 2014 se ha cumplido.

CUADRO 5.1

## Resumen de indicadores políticos. 2000-2014

Indicador	2000	2005	2010	2013	2014
<b>Convivencia ciudadana</b>					
Tasa de sindicalización <sup>a/</sup>	10,4	9,4	9,9	9,9	9,4
Tasa de asociación solidarista <sup>b/</sup>	20,5	16,3	17,3	19,2	20,0
Asociaciones de desarrollo comunal activas <sup>c/</sup>	1.661	2.754	3.210	3.471	3.550
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	40	46	47	50
Cantidad de partidos políticos nacionales inscritos		18	9	16	16
Cantidad de partidos políticos provinciales inscritos		17	8	12	11
Cantidad de partidos políticos cantonales inscritos		33	33	27	27
<b>Participación ciudadana y rendición de cuentas</b>					
Promedio de audiencias públicas por mes en la Aresep	5	5	14	30	43
Promedio de personas que asisten a las audiencias públicas	21	15	29	17	12
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (año legislativo)		65	322	148	180
Proporción de iniciativas presentadas en relación con el total de proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa (año legislativo) <sup>d/</sup>		21,5	68,7	42,3	40,7
<b>Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)<sup>e/</sup></b>					
Legislativo	53	56	66	72	33
Ejecutivo	49	12	47	35	14
<b>Tutela de derechos humanos</b>					
Resoluciones de la Sala Constitucional <sup>f/</sup>	10.056	15.391	21.038	17.408	20.909
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	1.768	2.369	3.427	3.175
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia <sup>g/</sup>	59	76	45	87	123
Casos en la Defensoría de los Habitantes <sup>h/</sup>					
Solicitudes de intervención <sup>i/</sup>	19.787	24.901	20.785	29.293	30.264
Investigaciones por denuncia <sup>j/</sup>		2.302	3.066	3.208	2.445
<b>Gobierno local</b>					
Ingresos totales (millones de colones corrientes)	34.524	78.198	184.768	316.304	353.042
Ingresos tributarios	18.613	45.604	115.620	168.180	192.517
Carga tributaria <sup>k/</sup>	0,379	0,478	0,606	0,678	0,722
Presión tributaria <sup>l/</sup>	53,9	58,3	62,6	53,2	54,5
<b>Administración de la justicia</b>					
Oficinas judiciales de primera y única instancia <sup>m/</sup>					
Índice de casos entrados (base 1997=100)	120	83	104	95	97
Número de jueces por cada 100.000 habitantes		16	21	22	23
Relación de casos tramitados por juez (productividad)	716	669	600	490	509
Casos entrados netos por juez		683	677	569	550
Casos entrados netos por cada 100.000 habitantes		13.317	15.101	12.663	12.800
<b>Seguridad pública y privada</b>					
Relación entre el personal de seguridad pública y el privado	6,60	1,03	0,49	0,57	0,60

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 se obtiene, a partir del 2011, de la Encuesta Continua de Empleo (ECE). Anterior a 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 se obtiene, a partir del 2011, de la Encuesta Continua de Empleo (ECE). Anterior a 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 las licencias de importación por desabastecimiento en el recuento de los casos atendidos por esa instancia.

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 todo 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 los ingresos totales nominales de los gobiernos locales.

m/ Incluye a la Sala Constitucional.

## VALORACIÓN GENERAL

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 constante. En estas circunstancias, los actores políticos han sido incapaces de procesar cambios sustantivos para atender los problemas estructurales que aquejan al país.

Una vez más la democracia electoral funcionó y propició un nuevo episodio de alternancia en el ejercicio del poder, sin mayores tropiezos. El hecho inédito fue que a la Presidencia de la República llegó el Partido Acción Ciudadana, una agrupación distinta a los dos partidos que gobernaron el país durante las últimas tres décadas. En el Poder Legislativo, las elecciones produjeron la mayor fragmentación partidaria registrada desde 1953. En esta nueva conformación se desdibujaron las fuerzas hegemónicas tradicionales y se consolidó el multipartidismo. Y en el ámbito cantonal, para las elecciones de febrero de 2016 –que unificarán la designación de todas las autoridades locales– se ha inscrito más del doble de las agrupaciones que participaron en los primeros comicios municipales, en 2002. Todo ello da cuenta de un fortalecimiento de la democracia electoral, tanto a nivel nacional como local.

Tal como señaló el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, el complejo escenario político derivado de los comicios de 2014 presagiaba tiempos difíciles para la democracia costarricense. Con nueva información disponible se puede afirmar que las predicciones de obstrucción y conflictividad se cumplieron, y que ello restringe los intentos de transformación política. Esta situación se refleja en dos aspectos básicos para la funcionalidad del sistema político. El primero refiere a las características del marco institucional y la participación de los actores dentro de él. Los hallazgos de este capítulo revelan que el Poder Ejecutivo tiene poca capacidad para gestionar los asuntos públicos, debido a la falta de cooperación en el Congreso. De hecho Costa Rica tiene, junto con México, el nivel más bajo de América Latina en el índice de potencia institucional legislativa (IPIL), que mide la capacidad del Ejecutivo para influir en la agenda parlamentaria.

Estas condiciones adversas demandan, entonces, que la Presidencia tenga un manejo preciso y sistemático de asuntos estratégicos en espacios como las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa.

Sin embargo en este primer año de gestión eso estuvo lejos de ocurrir. Un ejercicio de comparación de las primeras legislaturas de los gobiernos del período 1990-2014, mostró que la administración Solís Rivera fue la que convocó más proyectos de ley durante las sesiones extraordinarias, y la que obtuvo la menor tasa de éxito en la aprobación de esas iniciativas: tan solo un 2,5%.

A lo anterior debe sumarse que, en la conducción de otros asuntos políticos, el Ejecutivo enfrentó dificultades que afectaron su imagen y desempeño. La rotación de los miembros del Gabinete Presidencial durante el primer año fue, igual que en la administración Chinchilla Miranda, la más alta de los últimos cinco gobiernos. Se retiraron los jefes de cinco ministerios clave, entre ellos Seguridad, Salud y Presidencia, así como de cinco viceministerios. Además se destituyó a seis asesores y tres embajadores, todo en medio de conflictos de alto perfil mediático. Asimismo, en un análisis de cuatro episodios de conflicto social e institucional, se identificó un fuerte y mayoritario desacuerdo con la actuación del Ejecutivo, incluso por parte de diputados oficialistas. La conjunción de estas situaciones debilitó al Gobierno y le otorgó ventajas estratégicas a grupos organizados de la sociedad y a la oposición en el Congreso, para vetar o bloquear sus iniciativas. Al final de su primer año de mandato, el Gobierno había perdido el control del Directorio Legislativo.

La segunda debilidad funcional del sistema político es el “entramamiento”, que tradicionalmente se entiende como la incapacidad para construir acuerdos legislativos pero que, en el complejo escenario actual, trasciende ese ámbito y cubre por completo al sistema político. En la Costa Rica de hoy ningún grupo puede imponer su criterio, debido a la alta interdependencia que existe entre todos los actores políticos, y la situación se ha tornado problemática porque las fuerzas involucradas no reconocen que están operando en esas condiciones y, por ende, atizan de manera constante la conflictividad y el desencuentro. Este fenómeno se expresa de distintas maneras. En el Congreso, por ejemplo, todas las bancadas necesitan alianzas para aprobar sus proyectos, pues ninguna por sí misma cuenta con mayoría. En el pasado el esquema bipartidista favorecía la construcción de mayorías para la toma de decisiones, pero en la nueva conformación multipartidista ello no ha sido posible, tal como muestran los indicadores de desempeño legislativo analizados en este capítulo. Esto afecta también las iniciativas del Ejecutivo, que dependen de la cooperación del Congreso y del logro de acuerdos con grupos sociales y gremios empresariales que en los últimos años

han adquirido poder de veto sobre el mandato gubernamental. Y lo mismo sucede con otros actores que protestan a diario, pues la atención de sus demandas depende de lo que consigan negociar con el Gobierno y otros sectores, como ocurre en los casos de los transportistas, los taxistas y los porteadores, por ejemplo.

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. Este Informe reporta que más del 90% de las sentencias de la Sala Constitucional se acata, 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 2014 muestran una situación paradójica. Por un lado, creció la protesta ciudadana, algo poco usual en un año electoral –que incluso tuvo dos rondas– e inicio de funciones de un nuevo gobierno. Sin embargo, según la más reciente encuesta del Barómetro de las Américas (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.

A manera de síntesis, cabe reiterar lo que se afirmó en el *Decimotercer Informe Estado de la Nación*: Costa Rica transita por una senda en la que no se vislumbra una salida cierta a las graves deficiencias de gestión y representación política. La evidencia acumulada por este capítulo desde el 2011 indica que los principales problemas del sistema se solucionan con más y mejor política. Es decir, se requiere la activación, e incluso la creación, de mecanismos que faciliten la cooperación entre actores y, en particular, entre los dos poderes de máxima legitimidad democrática: el Ejecutivo y el Legislativo. Sin ese componente, y en las condiciones actuales, es poco probable un avance significativo en los resultados del sistema político, indistintamente del partido o persona que llegue a la Presidencia de la República o a ocupar una curul en el Congreso.

## VALORACIÓN DEL VIGÉSIMO INFORME

Durante el 2013 y los primeros meses del 2014 confluyeron dos situaciones políticas: finalizó la administración Chinchilla Miranda y, con ella, el mandato constitucional iniciado en 2010, y se celebró el decimosexto proceso electoral consecutivo desde 1953, para renovar los cargos en los poderes Ejecutivo y Legislativo. El balance del año es positivo en cuanto a las capacidades institucionales para el ejercicio de la democracia que ostenta el sistema político costarricense, pero insuficientes en términos de los efectos de esa institucionalidad sobre el desarrollo humano. Y en el plano más general, con el advenimiento de un sistema multipartidista fragmentado, los

resultados electorales marcaron el fin de una fase de transición que inició con el resquebrajamiento del bipartidismo, a partir de 2002.

Las dos rondas electorales celebradas en febrero y abril de 2014 comprueban que el país cuenta con una institucionalidad democrática robusta y una ciudadanía vibrante. La campaña estuvo marcada por eventos inéditos en la historia del país, con una fuerte polarización política y varias renunciaciones de candidatos. Esto ocurrió en el contexto de una amplia competencia, que se llevó a cabo bajo los más altos estándares democráticos; fueron elecciones libres y justas, desarrolladas en un escenario de paz social. Además, se ampliaron los espacios formales de participación ciudadana con

la aplicación de la paridad de género y el voto en el extranjero. Los resultados fueron acatados sin mayores cuestionamientos, con altos niveles de confianza en la labor del Tribunal Supremo de Elecciones.

En términos generales, sin duda la democracia costarricense, una de las más antiguas y maduras del continente americano, provee las bases para resolver el reto que plantea el multipartidismo y la mayor exigencia ciudadana hacia el sistema político. No obstante, la principal responsabilidad recae en los actores políticos y sociales, esto es, en la eficacia con que puedan conducir y gestionar el nuevo escenario de mayor pluralidad política y crecientes expectativas de la población.

## 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 2014, 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 2015.

El enfoque metodológico utilizado parte de un concepto de democracia que trasciende de 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 se basa en 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). El esquema de trabajo tiene dos componentes (diagrama 5.1). En primer lugar se explora el sistema electoral en el plano local. Se repasan las condiciones para la competencia que se desarrollará en los comicios municipales de febrero de 2016, se presenta por primera vez, mediante un estudio de panel de votantes, los perfiles de participación

CUADRO 5.2

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

Temas de seguimiento	Temas nuevos
Actualización de indicadores electorales municipales	Panel de votantes sobre participación en las elecciones municipales de 2002, 2006 y 2010
Análisis de desempeño legislativo y actualización de indicadores	Oferta programática de los partidos políticos
Análisis de acciones colectivas y ampliación de la serie de tiempo	Organización partidaria municipal
Análisis de cultura política y actualización de variables (encuesta "Barómetro de las Américas")	Estudio sobre cúpulas partidarias
Actualización de indicadores de administración de justicia	Gestión política del Ejecutivo
Seguimiento de las acciones en política exterior	Análisis comparativo de los planes nacionales de desarrollo como herramienta de política pública

electoral en los procesos municipales de 2002, 2006 y 2010 y, finalmente, se examina la organización y funcionamiento de los partidos cantonales.

Los resultados de este primer componente son en general positivos. El país se prepara para realizar las primeras elecciones municipales unificadas, con un aumento significativo en la cantidad de partidos que competirán por más de 6.000 puestos de representación popular. Además, los perfiles de participación muestran que los votantes en esos comicios son, en realidad, más del 30% histórico que se ha registrado en cada elección municipal. Y el análisis de la organización partidaria a nivel local refleja que, a pesar de las serias debilidades de sus estructuras, a lo interno estas agrupaciones tienen una sólida convicción democrática y son impulsadas por ideales de desarrollo comunal que, en los casos estudiados, han rendido buenos frutos electorales en el pasado.

El segundo componente de esta sección es el análisis de los partidos políticos nacionales, en seguimiento de las investigaciones realizadas para el Decimonoveno Informe, siempre en colaboración con el TSE. Específicamente, se profundiza la indagación sobre la consistencia programática de los partidos entre

sus promesas de campaña y su posterior actuación en el Congreso. Además se amplía la información sobre élites políticas, con un estudio sobre la apertura de las cúpulas partidarias a nuevos liderazgos.

Los hallazgos en estos ámbitos muestran que los partidos tienen poca consistencia entre la promesa electoral y las iniciativas de ley que impulsan desde el Congreso, en asuntos específicos que requieren cambios legislativos. Por su parte, el análisis de las cúpulas refleja al menos tres perfiles de partidos: el primero es un grupo relativamente más cerrado y con un fuerte liderazgo del fundador de la agrupación, el segundo es el caso opuesto: el de partidos de mayor tradición que tienen cúpulas más amplias, y el tercero es un grupo intermedio entre los dos anteriores.

### Se reducen barreras para la competencia electoral a nivel municipal

En febrero de 2016, por primera vez en su historia, Costa Rica elegirá en un solo proceso a todas sus autoridades municipales, luego de la unificación de las elecciones de regidores, alcaldes, síndicos, concejales de distrito, intendentes y concejales municipales de distrito.

Los comicios se realizarán con un marco jurídico y en condiciones específicas que reducen las barreras para la competencia electoral, sobre todo de los partidos de base cantonal. Destacan en particular el acceso al financiamiento político dispuesto en el Código Electoral de 2009, aunque aún con problemas para que, en la práctica, las agrupaciones más pequeñas puedan acceder a esos recursos, y la eliminación de las asambleas distritales<sup>1</sup> como requisito para la inscripción y renovación de partidos políticos ante el TSE, con lo cual se facilita la creación de estas organizaciones.

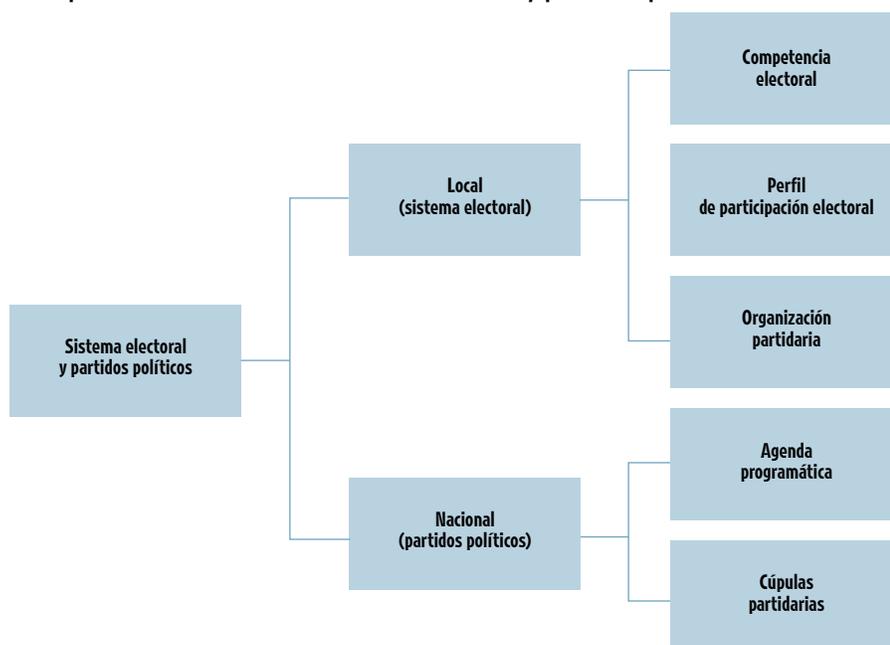
La reforma al Código Municipal de 2007 (Ley 8611) ordenó la separación de las elecciones municipales y las nacionales, en tanto que la modificación del artículo 150 del Código Electoral de 2009 estableció un nuevo calendario electoral, en el cual se estipula que los comicios municipales se realizarán el primer domingo de febrero dos años después de las elecciones presidenciales y legislativas<sup>2</sup>.

Como antecedentes de este cambio, vale recordar que el Código Municipal de 1998 dispuso la designación directa de los alcaldes<sup>3</sup> y otras autoridades locales y fijó en diciembre de cada año electoral la fecha prevista para ello (los regidores se nombraban en febrero). Con este calendario separado se efectuaron los comicios de 2002, 2006 y 2010. Esta particularidad causó dificultades a la administración electoral. Por ejemplo, en diciembre de 2002 las condiciones del clima obligaron a suspender y reprogramar los comicios en todos los cantones de la provincia de Limón. Además del factor climático, el hecho de que el proceso se realizara al final del mismo año de las elecciones nacionales produjo traslapes del calendario organizativo y logístico del TSE.

Esta vez, las elecciones municipales convocarán a más de tres millones de personas<sup>4</sup>, para llenar un total de 6.069 puestos a nivel local, que representan la mayor cantidad de cargos de elección popular (cuadro 5.3). A la luz de las aspiraciones que guían este capítulo, la designación de más de 6.000 representantes políticos locales constituye una fortaleza de la democracia que consolida

DIAGRAMA 5.1

#### Esquema de análisis del sistema electoral y partidos políticos



los derechos –a elegir y a ser elegidos– de las y los ciudadanos.

Uno de los indicadores más relevantes en este ámbito es el de la oferta partidaria, que se ha incrementado con respecto a procesos anteriores. Para el 2016 la cantidad de agrupaciones políticas con posibilidades de competir electoralmente es más del doble de la registrada en 2002, pues la cifra pasó de 34 a 86. De estas últimas, 17 son partidos de escala nacional, 12 provinciales y 57 cantonales, fundados en 39 localidades distintas. Esto significa que casi la mitad de los cantones del país (un 48%) tiene al menos un partido de base local listo para participar en los próximos comicios.

Es preciso recordar que, por mandato de la Sala Constitucional, desde 2010 los partidos no están obligados a realizar asambleas distritales como requisito para inscribir o renovar sus estructuras ante el TSE. Ello ha implicado un ahorro significativo en recursos y logística para las agrupaciones políticas, sobre todo si se considera que en 2015 el país tiene un total de 481 distritos. Así pues, se redujeron los obstáculos para la creación de nuevos partidos y los datos para las elecciones municipales lo confirman, pues, como se ha dicho, se reporta un incremento significativo en la cantidad de organizaciones listas para competir en febrero de 2016. Este es un hecho positivo para el sistema político, en la medida en que representa una mayor pluralidad y una ampliación de las formas de organización para la competencia electoral, ambos factores claves para el fortalecimiento de la democracia.

También ha ocurrido un aumento de las coaliciones partidarias a nivel municipal, que reflejan nuevas dinámicas de negociación y competencia política de base cantonal. En las elecciones de alcaldes de 2002 hubo una sola coalición participante (Coalición Cambio 2000); para los comicios de diciembre de 2006 no se inscribió ninguna, pero en los de diciembre de 2010 se registraron siete. Este fenómeno debe ser estudiado con más detalle, ya que podría ser la respuesta de los partidos frente a las dificultades para ser electos y ejercer el poder en el plano local.

El otro factor relevante en la reducción de barreras para la participación electo-

CUADRO 5.3

### Indicadores relevantes de las elecciones municipales. 2002, 2006, 2010 y 2016

Componente	2002	2006	2010	2016 <sup>a/</sup>
Padrón electoral	2.331.459	2.603.770	2.865.509	3.191.712 <sup>b/</sup>
Juntas receptoras de votos	6.819	4.852	5.250	5.700 <sup>c/</sup>
Partidos políticos participantes	34	41	46	86 <sup>d/</sup>
Cargos por elegir <sup>e/</sup>	5.758	5.873	5.952	6.069
Alcaldes	81	81	81	81
Vicealcaldes	162	162	162	162
Regidores (propietarios y suplentes)	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	

a/ Datos del TSE con fecha de corte a agosto de 2015.

b/ Este padrón electoral incluye a los 20.503 electores empadronados en el extranjero. Sin embargo, estos no participan en las elecciones municipales.

c/ Dato provisional. La cifra oficial se anunciará en diciembre de 2015 (es decir, con posterioridad a la publicación de este Informe) cuando el TSE emita el padrón electoral para las elecciones municipales.

d/ Cantidad de partidos con posibilidades de participar en las elecciones.

e/ Se incluyen los cargos a nivel local de las elecciones de febrero y diciembre de 2002, 2006 y 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

ral es la asignación de financiamiento político para los comicios municipales, aplicada por primera vez en el proceso de diciembre de 2010. Este fue un avance sustantivo hacia el objetivo de brindar mayor equidad en la competencia a nivel local. El artículo 91 del Código Electoral establece que “el Estado contribuirá con un cero coma cero tres por ciento (0,03%) del PIB para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos con derecho a ellos por su participación en los procesos electorales de carácter municipal”.

De los 46 partidos políticos participantes en las elecciones de diciembre de 2010 –inscritos a escala nacional, provincial o cantonal–, 43 tuvieron derecho a recibir recursos como parte de la contribución estatal, ya que obtuvieron al menos un 4% de los votos válidos en el cantón respectivo. Sin embargo, a doce de ellos no se les giró monto alguno porque no presentaron sus liquidaciones de gastos. Entre otros factores, ello puede atribuirse, como indican Chacón y

Matarrita (2014), a la falta de experiencia partidaria en el cumplimiento de requisitos y el acopio de la documentación que debe respaldar esas liquidaciones.

La revisión de liquidaciones realizada en esa oportunidad por el TSE, y los montos finalmente aprobados a cada partido político, revelaron amplias diferencias en el desempeño financiero de las agrupaciones participantes. Solo dos partidos lograron que se les aprobara el 100% del monto al que tenían derecho (Movimiento Libertario e Independiente Belemita), seguidos por otros tres que obtuvieron más del 90%. En todos los demás casos los niveles de aprobación fueron variados, y entre ellos destacaron catorce agrupaciones que justificaron menos del 50% de los montos que les habrían correspondido por ley, desaprovechando así la oportunidad que la normativa abrió para este tipo de elecciones. El peor resultado fue el de cinco partidos que del todo no obtuvieron recursos, pese a que sí presentaron liquidaciones: Único Abangareño, Coalición

Unión Liberiana, Acuerdo Cantonal Desamparado, Alianza Patriótica y Curridabat Siglo XXI (cuadro 5.4).

Estos datos dan cuenta del efecto negativo que tiene la fragilidad organizativa de los partidos políticos en su desempeño electoral, pues a falta de una estructura eficiente que maneje los gastos de campaña conforme a la ley, se desaprovechan las oportunidades que brinda la legislación para financiar una parte del trabajo de estas organizaciones. Esto es aun más pernicioso en los partidos pequeños, que carecen de fuentes de financiamiento que alcancen para competir.

Por último es necesario indicar que, en las elecciones municipales de 2010, la distribución de los más de 4.600 millones de colones asignados para cubrir los gastos de los partidos estuvo altamente concentrada en el PLN. Del total aprobado, el 52,2% fue acreditado a esta agrupación, debido a la abundante cantidad de votos obtenidos en los 81 cantones del país. Al observar la distribución de los fondos según el alcance del partido, es claro que los inscritos a nivel nacional absorbieron la mayoría de los recursos (94,2%), frente a las bajas proporciones que recibieron los partidos cantonales (3,51%), las coaliciones (2,20%) y los partidos provinciales (0,08%; Chacón y Matarrita, 2014).

Estos datos indican que, en la práctica, la reducción de las barreras para el acceso de los partidos más pequeños a la contribución estatal no está operando de manera generalizada. Ciertamente hubo avances desde el punto de vista normativo, pero la experiencia de 2010 demuestra que las agrupaciones de menor escala siguen teniendo serios problemas para acceder a esos recursos. Este es uno de los principales desafíos a futuro para mejorar la equidad en las elecciones municipales.

### Panel de votantes: casi la mitad de la población ha votado en elecciones cantonales

Dado que en ninguno de los tres comicios municipales anteriores (2002, 2006 y 2010) la participación de los votantes superó el 30% del padrón, se ha afirmado, casi de manera inequívoca, que más de dos terceras partes de los ciudadanos con derecho a sufragar nunca han asis-

#### RECUADRO 5.1

#### Panel de votantes en elecciones municipales

En el marco del acuerdo de cooperación entre el Programa Estado de la Nación y el Tribunal Supremo de Elecciones, este último facilitó la información para el análisis del comportamiento de los votantes costarricenses en los comicios municipales de 2002, 2006 y 2010. Para cada uno de esos procesos se cuenta con una base de datos que incluye información del votante (edad, sexo, distrito administrativo de residencia) así como de su comportamiento (votante o abstencionista).

Los datos fueron reunidos en una “base madre”, usando como código común el número de cédula. Este identificador es exhaustivo y exclusivo, pues todos los votantes poseen un número de cédula que además es diferente para cada uno de ellos. El siguiente paso fue transformar la base madre en un panel de electores con tres observaciones para cada persona. En una base de datos de panel cada individuo debe aparecer la misma cantidad de veces que observaciones en el tiempo, en este caso tres elecciones. El número total de observaciones fue de 7.800.738, cifra que resulta de sumar los votantes empadronados en 2002, más los de 2006 y 2010, así como los que se incorporaron como nuevos electores en los dos últimos procesos.

Si bien es cierto que en estos estudios una gran proporción de los votan-

tes se mantiene a lo largo del tiempo, hay varias razones naturales por las que algunos de ellos no aparecen en el padrón en las tres elecciones. Por ejemplo, algunos fallecieron entre un proceso y el siguiente; otros pudieron tener su cédula vencida por más de un año y no la renovaron (ambos motivos generan su salida automática del padrón), en tanto que otros tal vez estaban fuera del país e incluso se debe considerar a aquellos que recién se incorporaban al electorado en el segundo o el tercero de los comicios analizados. En síntesis, no todos los votantes han tenido la posibilidad de participar en la misma cantidad de elecciones, aunque una amplia mayoría de ellos pudo hacerlo las tres veces. La base de datos utilizada refleja las entradas y salidas normales de los electores en el padrón.

Para la identificación de los factores asociados a la conducta de los votantes se construyeron dos modelos estadísticos. El primero incluyó variables socio-demográficas tales como la edad, el sexo y el estado civil. El segundo incorporó dos factores del contexto político: el partido ganador de las elecciones nacionales y la agrupación política que controlaba la mayoría del concejo municipal.

Fuente: Alfaro Redondo, 2015.

tido a las urnas. En tales circunstancias, la escogencia de las autoridades locales se deja en manos de un reducido número de personas. En la práctica este hecho tiene serias repercusiones para la democracia local, pues margina a un amplio segmento de la población cuyos intereses no son representados en las instancias políticas de sus cantones. En esta sección se detallan los resultados de un análisis longitudinal sobre la participación de las y los costarricenses en los comicios municipales. Para ello, se construyó una base de datos que abarca el universo de votantes habilitados para sufragar en las elecciones locales de la primera década del siglo XXI (recuadro 5.1).

La principal conclusión de este ejercicio es que, si se considera el comportamiento histórico global en las tres elecciones municipales (2002, 2006 y 2010), se comprueba que en ellas sufragó un 44% de la población. Por su parte, los “abstencionistas habituales” o “duros”, es decir, aquellos que no votaron en ninguno de los tres comicios estudiados, fueron menos de lo que se creía<sup>5</sup>: 56 de cada 100 electores.

En el otro extremo están los “votantes habituales”, es decir, aquellos que han asistido a las urnas todas las veces que han podido. Este grupo es bastante pequeño: 9 de cada 100 de los electores registrados. Esto quiere decir que el

CUADRO 5.4

**Liquidación del financiamiento político en las elecciones municipales de 2010, según partido político<sup>a/</sup>**  
(en millones de colones)

Tipo de partido	Partido político	Monto del derecho	Monto aprobado	Porcentaje de aprobación <sup>b/</sup>	
Nacional	Movimiento Libertario <sup>c/</sup>	430,1	430,1	100,0	
	Liberación Nacional <sup>d/</sup>	2.074,9	1.473,5	71,0	
	Frente Amplio <sup>e/</sup>	30,3	20,5	67,6	
	Unidad Social Cristiana <sup>f/</sup>	675,5	444,2	65,8	
	Accesibilidad Sin Exclusión <sup>g/</sup>	157,7	65,1	41,3	
	Acción Ciudadana <sup>h/</sup>	595,8	191,7	32,2	
	Renovación Costarricense <sup>i/</sup>	121,0	32,8	27,1	
	Integración Nacional <sup>j/</sup>	43,1	0,5	1,1	
	Alianza Patriótica <sup>k/</sup>	12,9	0,0	0,0	
Provincial	Unión Agrícola Cartaginés <sup>l/</sup>	22,6	2,2	9,9	
Coalición	Coalición Unidos por San Carlos	80,2	47,4	59,0	
	Coalición Alianza Zarcereña	3,8	1,7	44,8	
	Coalición Ramonense	28,0	4,0	14,2	
	Coalición Cartago Unido	68,8	8,1	11,8	
	Coalición Barva Unida	5,3	0,5	9,4	
	Coalición Montes de Oca Unida	7,8	0,4	4,9	
	Coalición Unión Liberiana	7,8	0,0	0,0	
	Cantonal	Independiente Belemita	4,9	4,9	100,0
Cantonal	Todo por Flores	10,7	10,7	99,5	
	Acción Naranjeña	5,9	5,6	94,2	
	Unión Ateniense	11,9	10,9	91,4	
	Yunta Progresista Escazuceña	30,0	18,3	61,1	
	Renovemos Alajuela	50,5	30,0	59,4	
	El Puente y los Caminos de Mora	8,8	4,4	50,3	
	Del Sol	15,1	5,2	34,4	
	Unión Palmareña	14,3	4,8	33,3	
	Movimiento Avance Santo Domingo	13,5	3,3	24,4	
	Movimiento de Trabajadores y Campesinos	7,6	1,1	14,8	
	Acuerdo Cantonal Desamparadeño	11,0	0,0	0,0	
	Curridabat Siglo XXI	45,1	0,0	0,0	
	Único Abangareño	7,7	0,0	0,0	
	<b>Total</b>		<b>4.684,1</b>	<b>2.821,7</b>	<b>60,2</b>

a/ Ordenado según el porcentaje de aprobación.

b/ Proporción del monto aprobado por el TSE con respecto al total de recursos que por ley podía recibir cada partido.

c/ El ML participó en 56 cantones.

d/ El PLN participó en todos los cantones.

e/ El Frente Amplio participó en 8 cantones.

f/ El PUSC participó en 59 cantones.

g/ El PASE participó en 17 cantones.

h/ El PAC participó en 58 cantones.

i/ El PRC participó en 19 cantones.

j/ El PIN participó en 12 cantones.

k/ Alianza Patriótica participó en 5 cantones.

l/ Unión Agrícola Cartaginés participó en 2 cantones.

Fuente: Elaboración propia con base en Chacón y Matarrita, 2014.

35% restante está constituido por personas que podrían denominarse “votantes volátiles”: de ellos, un 12% sufragó en dos de los tres comicios estudiados, un 2% votó en una de las dos elecciones en las que estaba habilitado para hacerlo y, finalmente, un 21% solo participó en una

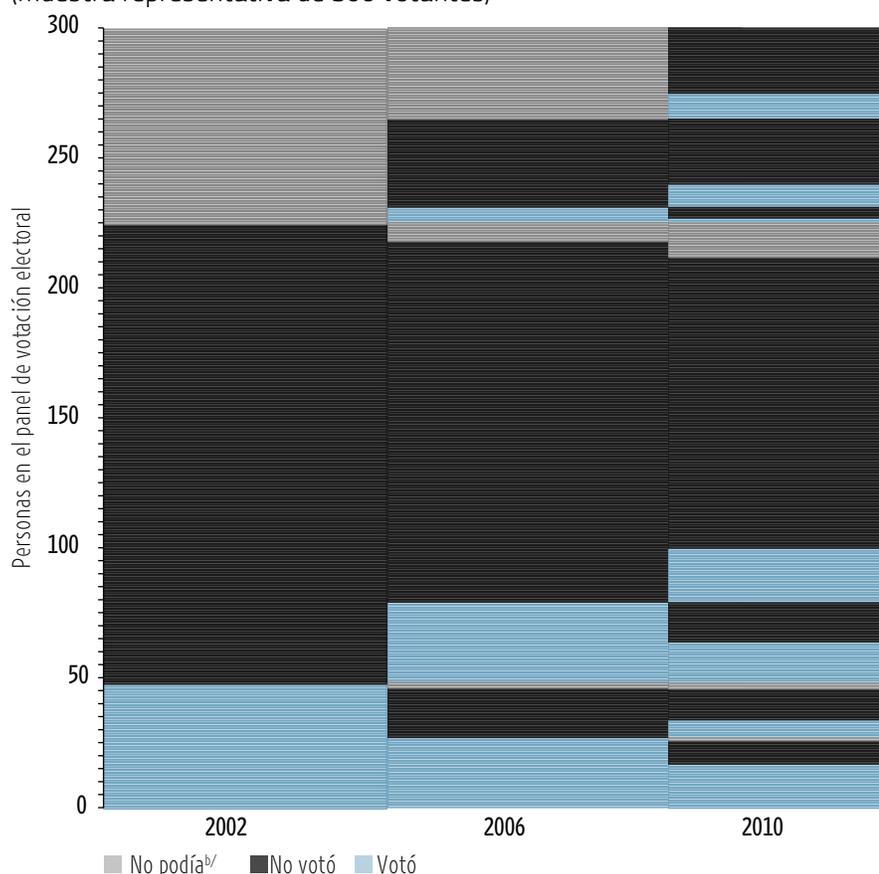
de las tres ocasiones. Eso significa que hay una cantidad potencial de votantes mayor a la que está acudiendo a cada elección por separado y, por ahora, no existe claridad sobre las razones de ese hecho. Una muestra representativa de 300 votantes ilustra la distribución del

comportamiento de las y los costarricenses en los tres comicios municipales analizados (gráfico 5.1).

Hacia adelante, los “votantes volátiles” plantean un dilema para la participación electoral en el ámbito local. Por un lado, puede especularse que este grupo

GRÁFICO 5.1

**Comportamiento electoral en elecciones municipales<sup>a/</sup>. 2002, 2006 y 2010**  
(muestra representativa de 300 votantes)

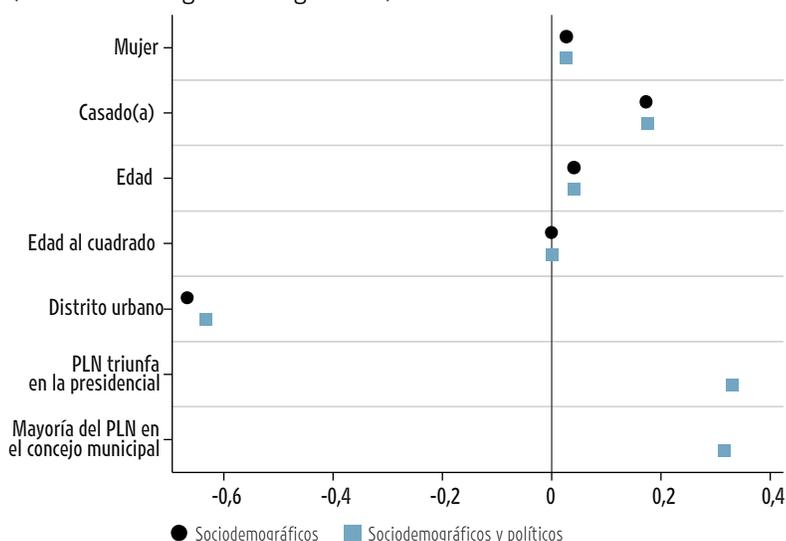


a/ Cada individuo es una línea. Un cambio en el color de la línea indica un cambio en el comportamiento electoral.  
b/ La opción "No podía" significa que el votante no se encontraba empadronado en el momento de la elección.

Fuente: Alfaro Redondo, 2015.

GRÁFICO 5.2

**Factores asociados a la participación electoral en comicios municipales**  
(modelos de regresión logística<sup>a/</sup>)



votará en futuros procesos, dado que ya lo hizo al menos una vez en el pasado. Esto podría estimular la concurrencia a las urnas y producir un incremento. En tal caso se trataría de votantes que se "reconectan" con el sistema político cantonal, pues su abandono fue temporal. Si, por el contrario, deciden abandonar las urnas indefinidamente, el panorama para la participación es menos promisorio y dependería en mayor medida del comportamiento de los nuevos votantes que se incorporen en futuras elecciones.

Un segundo hallazgo es que las características sociodemográficas tienen un peso importante en la explicación del comportamiento electoral a nivel local. En concreto, ser mujer, estar casado y ser mayor de edad son factores asociados a una mayor participación en los comicios (gráfico 5.2). Además, un elector que vive en un distrito urbano tiene una propensión a votar significativamente menor que la de un residente de un distrito rural.

Un tercer y último hallazgo muestra que, si bien las características sociodemográficas ayudan a explicar la concurrencia a las urnas, los factores políticos tienen un poder predictivo incluso mayor. En este sentido, el análisis longitudinal reveló que, cuando en un cantón un mismo partido –por ejemplo el PLN<sup>6</sup>– triunfa en los comicios presidenciales y a la vez obtiene una mayoría en el concejo municipal, se incrementa la participa-

a/ El gráfico muestra los resultados de dos regresiones logísticas en las que la variable dependiente es la participación en las elecciones municipales (votó: sí o no) e incluye una línea vertical en el número "0". Cuando el coeficiente estimado de una variable se ubica a la izquierda de la línea, indica que esta tiene una relación negativa con la variable dependiente; cuando el coeficiente se ubica a la derecha, significa lo contrario. Se puede tener un 95% de confianza de que esa relación es estadísticamente significativa cuando el círculo no atraviesa la línea vertical.

Fuente: Alfaro Redondo, 2015.

## RECUADRO 5.2

**Análisis de partidos políticos**

En 2012 el Programa Estado de la Nación inició un proyecto de investigación sobre el funcionamiento y organización de los partidos políticos en Costa Rica, con el apoyo del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones. En las dos primeras etapas de ese proyecto se realizaron análisis sobre los partidos inscritos a escala nacional.

Este año el esfuerzo de investigación abarcó dos grandes áreas temáticas. La primera es la de los partidos nacionales; se efectuó una revisión a fondo de sus agendas programáticas en la campaña electoral de 2010, para luego contrastarlas con las iniciativas que sus representantes impulsaron en el Congreso en el período 2010-2014. Además, por primera vez se hizo un análisis sobre la fluidez en las cúpulas partidarias, procurando determinar qué tan abiertas son esas instancias a la participación de nuevos liderazgos. Para ello se recolectaron las nóminas de los máximos puestos de dirección y representación política de los siete partidos inscritos a escala nacional que este proyecto ha estudiado desde su inicio: FA, ML, PAC, PASE, PLN, PRC y PUSC.

La segunda área temática es la organización y funcionamiento de los partidos de base local. Se replicó la metodología utilizada para el análisis de los partidos nacionales presentado en el Decimonoveno Informe, con unos leves

ajustes. En todas las agrupaciones se entrevistó a diez líderes: el presidente, el secretario general y ocho dirigentes distritales. Se escogieron cinco partidos, para un total de cincuenta entrevistas, con el fin de evaluar el quehacer de cada agrupación con respecto a las tres funciones centrales de los partidos, a saber:

- **Función de socialización política:** incluye la creación y actualización del pensamiento político, la renovación de las estructuras partidarias y la formación político-ideológica de sus militantes.
- **Función de agregación de intereses:** alude a las capacidades del partido para canalizar los intereses de la población y de grupos sociales afines a su ideario, para luego agregarlos en demandas. En el cumplimiento de esta función es vital la comunicación entre la organización central, sus militantes y las organizaciones de la sociedad civil que pueden ser parte de su base política. Un buen desempeño de esta función implica el diseño de programas de acción político-partidaria coherentes con las demandas de sus miembros.
- **Función electoral:** corresponde a una labor central de los partidos, esto es, la de organizar campañas electorales para que sus representantes accedan al poder y ejecuten un proyecto político-partidario

previamente definido. Esta función implica el reclutamiento de líderes, la elaboración de nóminas de candidatos, la preparación de la maquinaria electoral en todos los niveles y la movilización de las bases.

Se seleccionaron agrupaciones que estuvieron activas de manera constante y lograron la elección de representantes en los comicios municipales de 2002, 2006 y 2010, y que además están listas para participar en el proceso de 2016. Estas condiciones las cumplieron los partidos Independiente Belemita, Curridabat Siglo XXI, Del Sol (de Santa Ana) y Acción Cantonal Siquirres Independiente. Aunque el partido Yunta Progresista Escazuceña también cumplía con los criterios para el estudio, no hubo respuesta positiva para realizar las entrevistas a sus líderes. Fue sustituido por el partido El Puente y los Caminos de Mora, que está activo desde 2006, consiguió puestos de regidores y participará en las elecciones de febrero de 2016.

En esta edición también se incluyen otros productos de este proyecto de investigación relacionados con la participación en comicios municipales, así como indicadores de interés para entender el contexto previo a las elecciones locales de febrero de 2016.

ción ciudadana. Una posible explicación de este fenómeno es que los votantes se movilizan en la medida en que perciben el predominio de una agrupación en los niveles nacional y municipal. De no existir esa hegemonía, los individuos estarían más inclinados a abstenerse. No obstante, esta es una hipótesis que debe ser evaluada con más datos, para lo cual se requiere una serie de tiempo mayor. En síntesis, la mejor combinación para la participación en elecciones municipales es la hegemonía de un mismo partido en los contextos nacional y local.

### Partidos cantonales con debilidad organizativa pero fuerte democracia interna

A nivel cantonal se observa un proceso de fortalecimiento de los partidos políticos que demanda especial atención. Desde las elecciones municipales de 2002 ha crecido la cantidad de agrupaciones de base local, y algunas de ellas han alcanzado puestos de representación política de manera sostenida en el tiempo. En esta sección se presentan los resultados de un análisis que buscó profundizar en el conocimiento sobre la organización partidaria municipal (recuadro 5.2).

La información suministrada por los líderes cantonales indica que las agrupaciones locales tienen bases organizativas débiles, en gran medida por falta de recursos para mantener las estructuras activas. Sin embargo, también se observan altos niveles de cohesión entre sus militantes alrededor de temas muy concretos de interés para la comunidad, así como una fuerte convicción democrática.

Con respecto a la función de socialización política, destaca el hecho de que la mayoría de los partidos no tiene un sólido cimiento ideológico según los esquemas tradicionales. Es decir, sus

militantes no establecen una relación directa entre el pensamiento de su agrupación y las ideologías en la escala de izquierda y derecha, como sí ocurre en los partidos nacionales. Las respuestas de los líderes apuntan más bien a temas concretos de interés local, como desarrollo comunal, administración del municipio, control de la corrupción y ampliación de la democracia a nivel cantonal. Solo en un caso hubo referencias directas al esquema ideológico tradicional: los entrevistados del Partido Independiente Belemita (PIBE) se identificaron con la izquierda socialista. Al indagar sobre la colaboración de otras organizaciones dentro de esta agrupación, se constató la participación de grupos de base de partidos de escala nacional, específicamente del FA y, en menor medida, del PAC, lo cual podría explicar la definición ideológica señalada.

En términos de organización, los partidos municipales muestran debilidades similares a las de las agrupaciones nacionales descritas en anteriores entregas de este capítulo: no existen registros de militancia y los mecanismos para contribuir con el partido son establecidos de manera selectiva, no obligatoria. A falta de recursos humanos y económicos, resulta difícil mantener una estructura mínima operando más allá de la época electoral. Las actividades de formación son intermitentes, o del todo no existen, salvo en el caso del PIBE, donde sí fue posible identificar mayor dinamismo en la formación política y cultural de sus partidarios.

En la función de agregación de intereses se observan grandes diferencias. Como se mencionó antes, en el PIBE participan grupos vinculados a partidos nacionales (FA y PAC) y además organizaciones de base comunal de orientación ecologista, cultural y de juventud, principalmente. Curridabat Siglo XXI es la única agrupación que, además de asociaciones comunales, tiene participación de sectores empresariales. En los tres partidos restantes no hay una presencia clara de grupos u organizaciones que sirvan como enlace entre la estructura partidaria y las demandas de la comunidad.

Finalmente, en lo que concierne a la función electoral destacan dos caracterís-

ticas. La primera es la fuerte convicción democrática que los líderes identifican en las estructuras de sus partidos. Al consultarles sobre cuán participativo es el proceso de selección de candidaturas, el 98% de los entrevistados indicó que es mucho o algo democrático, y solo una persona no supo dar una respuesta. Ninguna de las personas consultadas señaló problemas que contradigan el principio democrático, lo cual da buenas señales de la dinámica interna de estos partidos cantonales.

Lo anterior también puede ayudar a explicar el éxito electoral que han tenido los partidos estudiados, pues sus candidatos y candidatas han pasado por procesos de selección que parecen satisfacer las exigencias de sus militantes. El otro rasgo notable es que existe un fuerte vínculo entre los representantes electos y el partido político, una vez que los primeros asumen funciones en la municipalidad. Al preguntar si esos representantes consideran el criterio del partido para tomar sus decisiones, la gran mayoría de los entrevistados contestó afirmativamente, con excepción del partido El Puente y los Caminos de Mora, en el cual parece que ello no sucede (cuadro 5.5).

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

### Poca renovación de liderazgos en partidos nacionales más nuevos

Este año se profundiza la línea de investigación sobre las organizaciones inscritas a nivel nacional con un análisis sobre la fluidez de las cúpulas partidarias. Dado que, de acuerdo con la legislación, los partidos son el único medio para la representación política, la renovación de liderazgos en el sistema político costarricense está directamente relacionada con los cambios que los mismos partidos hagan a lo interno de sus estructuras.

En esta sección se presentan los resultados de un análisis sobre la renovación

de liderazgos en las cúpulas partidarias. Para ello se recolectaron las nóminas de las personas que han ocupado los principales puestos de dirección en las agrupaciones políticas de escala nacional desde 1982. Se utilizó esta fecha de inicio porque cubre la fundación de todos los partidos estudiados en el proyecto de investigación del PEN y el TSE<sup>7</sup>, con excepción del PLN, que data de 1952<sup>8</sup> (los detalles de la metodología utilizada pueden consultarse en el Anexo Metodológico).

Cabe señalar que, de acuerdo con la literatura especializada, el personalismo es un síntoma de un sistema de partidos poco institucionalizado, cuya existencia afecta considerablemente el desempeño del sistema político en su conjunto. La evidencia recogida permite constatar que en Costa Rica están presentes muchas de las condiciones que dan lugar al personalismo partidario. De ahí la importancia de analizar este tema en profundidad (recuadro 5.3).

Un primer hallazgo relevante es que los partidos nacionales siguen siendo muy disímiles entre sí. Además de las diferencias organizativas y de funcionamiento, reseñadas en anteriores entregas de este capítulo, la renovación de liderazgos se comporta de maneras distintas. Los datos también dan cuenta de procesos de cambio, sobre todo de algunos liderazgos tradicionales como los del PUSC, que hasta ahora no se habían podido determinar ni medir. Estos transcurren de modo silencioso y pueden generar resultados positivos para la renovación partidaria en un futuro cercano. Sin embargo, en la mayoría de los partidos se observan grandes brechas de género en la conformación de las cúpulas, con excepción del PAC. Además se encontró que, no obstante estos procesos de cambio, hay un grupo de partidos, de reciente fundación, en los que el liderazgo está concentrado en una sola persona.

Para llegar a estas conclusiones se hicieron tres procesamientos de los datos recopilados. El primero consistió en determinar la cantidad de puestos que una misma persona ocupó dentro de su agrupación en el período estudiado. Este indicador da cuenta de la rotación de dirigentes o, por el contrario, si la dirección política del partido se concen-

CUADRO 5.5

**Características<sup>a/</sup> de una selección de partidos políticos cantonales en sus tres funciones centrales. 2015**

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

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

b/ Por restricciones de espacio, el cuadro presenta los nombres de los partidos en formas abreviadas, que no necesariamente corresponden a siglas o modos usuales de denominarlos. Las agrupaciones seleccionadas fueron: Independiente Belemita (PIBE), Curridabat Siglo XXI (CSXXI), Del Sol, Acción Cantonal Siquirres Independiente (Pacsi) y El Puente y Los Caminos de Mora (El Puente).

Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

tra en un solo líder. Esto último es lo que ocurre en el ML, el PRC y el PASE, en ese orden. En los tres casos, la persona que ha desempeñado el mayor número de cargos es el líder histórico y fundador del partido, es decir, Otto Guevara Guth, Justo Orozco Álvarez y Óscar López Arias, respectivamente. Además, todos ellos han sido candidatos presidenciales y diputados en más de una ocasión (cuadro 5.6).

Este análisis también permite observar el claro predominio de los hombres en las cúpulas partidarias. Solo una mujer figura entre las personas que han desempeñado más cargos dentro de su partido; se trata de Lorena Vásquez Badilla, quien fue presidenta y secretaria general del PUSC, diputada en 1994-1998 y 2006-2010, y jefa de su fracción en el segundo de esos períodos.

En esta línea, un segundo indicador para medir cuán abiertas son las cúpulas partidarias a la participación de las mujeres es la proporción de ellas que en algún momento ha ocupado puestos en esas instancias. Los resultados evidencian que los partidos de escala nacional, en general, han sido liderados por hombres, a pesar de los esfuerzos por mejorar la representación femenina a través de cambios en la normativa electoral. De los 757 cargos de alto nivel contabilizados en este ejercicio, solo 183 fueron desempeñados por mujeres, es decir, apenas un 24,2%. El partido con el mejor balance es el PAC, con un 47%, y en el extremo opuesto se encuentra el PRC, con menos de un 10% (gráfico 5.3).

Finalmente, el tercer indicador para medir el grado de personalismo parti-

dario y, con ello, la apertura a nuevos liderazgos, es el tiempo que cada persona ha estado en cargos de mando o altas posiciones de representación. Cuando las personas se mantienen por largos períodos dentro de la cúpula, es de esperar que el partido sea relativamente cerrado a la llegada de nuevos líderes. En esos casos las agrupaciones reducen sus posibilidades de cambiar, o al menos ajustar, sus dinámicas internas, puesto que no hay acceso a nuevas ideas dentro de los espacios de dirección. Ello también da muestras, como se indicó en el recuadro 5.3, de una pobre institucionalización partidaria, además de débiles conexiones con la sociedad y con las bases, ya que las agrupaciones dependen, en mayor o menor medida, de las mismas personas para funcionar.

## RECUADRO 5.3

**Personalismo partidario**

Según Mainwaring y Torcal (2006), el personalismo partidario y el voto que atraen las organizaciones de este tipo tienen al menos cuatro características:

- La secuencia histórica entre la construcción de los sistemas de partidos y el surgimiento de los medios de comunicación modernos, en especial la televisión. En democracias antiguas y consolidadas, los primeros se vincularon fuertemente con la sociedad mucho antes de que se crearan los segundos. En cambio, en muchas democracias y semidemocracias de países menos desarrollados, la televisión fue un fenómeno social antes de que los partidos tuvieran la oportunidad de arraigarse en la sociedad. Como indica Sartori (1989), en este último caso los candidatos podían difundir sus mensajes de campaña por medio de la televisión, sin necesidad de tener un partido bien organizado.
- El bajo desempeño de las democracias en países menos desarrollados, sobre todo las establecidas después de 1978, que ha desacreditado a los partidos gobernantes y ha abierto la puerta a agrupaciones de corte personalista.
- En muchas democracias de países menos desarrollados, los partidos tienen ofertas programáticas difusas, lo

que hace difícil para los votantes determinar cuál de ellos es más afín a su visión sobre los asuntos públicos, o bien son agrupaciones no confiables desde el punto de vista ideológico, debido a que cambian sus posiciones políticas según el contexto específico. En ambos casos el resultado es un electorado volátil, que tiende a apoyar a los candidatos más que a los partidos.

- El régimen político: el voto hacia partidos personalistas tiende a ser más fuerte en los sistemas presidencialistas (comunes en democracias menos desarrolladas) que en los parlamentarios (predominantes en las democracias avanzadas).

Todos estos rasgos están presentes en el caso costarricense, aunque en distintas proporciones. Es cierto que, en la actualidad, la televisión ejerce una gran influencia en la cobertura de temas políticos y de los procesos de elección en particular. De hecho, el principal rubro de gasto electoral en los partidos es, precisamente, la publicidad televisiva. A ello hay que sumar el hecho de que algunos de los principales líderes políticos nacionales han ocupado en varias ocasiones una curul legislativa y han tenido altos niveles de exposición mediática, que han aumentado su protagonismo a lo interno de sus agrupaciones. También es cierto que la mayoría de los partidos de escala nacional analizados en este capítulo

se creó a finales de los años noventa e inicios del 2000, en la etapa de mayor erosión de la simpatía hacia los partidos tradicionales que, además, generó el fin del bipartidismo. Estas nuevas organizaciones surgieron como alternativas a los liderazgos históricos de la política costarricense, incluso a pesar de que algunos de sus fundadores militaron antes en los partidos tradicionales.

La evidencia presentada en este capítulo, y en las dos ediciones anteriores de este Informe (2013 y 2014), ilustra la falta de consistencia entre lo que prometen los partidos cuando están en campaña electoral y las agendas que impulsan después desde el Congreso. Además, tal como documentó el Decimonoveno Informe (2013), la oferta programática muestra poca definición de políticas concretas para resolver los principales problemas del país. Igualmente cierto es que, en la campaña presidencial de 2014, uno de los rasgos más sobresalientes fue la alta volatilidad de los electores, medida a través de un panel de votantes que permitió observar frecuentes cambios en las preferencias, sin distinción de ideologías partidarias. Y por último, el caso costarricense presenta también la característica de tener un régimen presidencialista.

Fuente: Elaboración propia con base en Mainwaring y Torcal, 2006.

Se recabaron los nombres y la proporción de tiempo en el ejercicio de los cargos, de todas las personas que han formado parte de la cúpula de cada partido político estudiado desde su fundación, salvo en el caso del PLN, que se registra desde 1982. Los datos muestran, de nuevo, una fuerte concentración del liderazgo en el PRC, el PASE y el ML. En los tres casos, una sola persona ha estado en la cúpula desde el inicio: Justo Orozco Álvarez, del PRC, y Óscar López Arias, del PASE, lo han hecho durante el 100% del tiempo que ha pasado desde el nacimiento de sus agrupaciones en 1995 y 2004, es decir, veinte y once años, respectivamente; por su parte, Otto Guevara

Guth ha liderado el ML en el 95% de los veintiún años transcurridos desde 1994, año de su fundación de acuerdo con los registros del TSE.

En sentido inverso, los partidos con menor concentración de liderazgos son el PUSC y el PLN, que muestran cúpulas más fluidas y con mayor número de personas en puestos altos. Estas son, además, las agrupaciones más longevas y las que han enfrentado más crisis internas, a partir de las cuales lograron generar procesos de cambio importantes. Por último, en un punto intermedio se encuentran el FA y el PAC (gráfico 5.4).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

véase Gómez Campos y Sáenz, 2015, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Poca consistencia en las propuestas  
de los partidos nacionales**

En esta sección se hace un análisis exhaustivo sobre la agenda de los partidos políticos, con el fin de evaluar la consistencia entre lo que cada uno de ellos prometió en las elecciones para el

CUADRO 5.6

**Cantidad de puestos desempeñados en la cúpula partidaria, por líder<sup>a/</sup>. 1982-2015**

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

a/ Se consideran las personas que estuvieron en cuatro o más puestos.  
 b/ Ottón Solís ocupó cinco puestos en el PAC y uno en el PLN durante el período de estudio.  
 c/ Carlos Luis Avendaño se separó del PRC y posteriormente fundó el Partido Restauración Nacional.

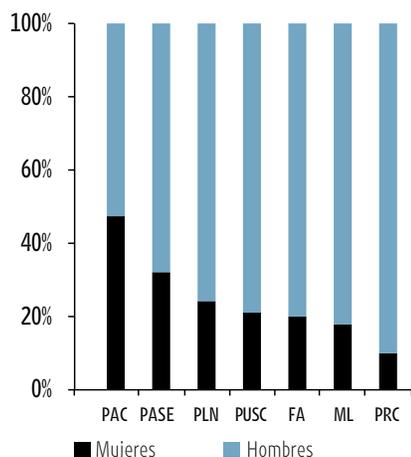
Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

período 2010-2014, a través de su programa de gobierno, y las iniciativas de ley que luego impulsó en el Congreso. Es de esperar que una agrupación que tiene claros su ideario y las formas de resolver los principales problemas del país, los exponga durante el proceso electoral, los sostenga y los convierta en propuestas cuando accede a los espacios de representación y deliberación política, como es el caso de la Asamblea Legislativa. Evidentemente no todas las promesas de campaña son, o deben ser, llevadas a la agenda legislativa. El Poder Ejecutivo tiene prerrogativas para hacer realidad algunas de ellas mediante decisiones que emanan de sus poderes constitucionales. No obstante, hay iniciativas que sí requieren reformas legales y es en ellas que se centra el presente análisis.

El primer paso en este ejercicio fue la recolección y sistematización de las propuestas planteadas en la campaña electoral de 2010, en los programas de gobierno de los partidos analizados. Esa información, en términos numéricos, se contrastó con una base de datos

GRÁFICO 5.3

**Conformación de las cúpulas partidarias, por sexo. 1982-2015<sup>a/</sup>**  
(proporción de representación)

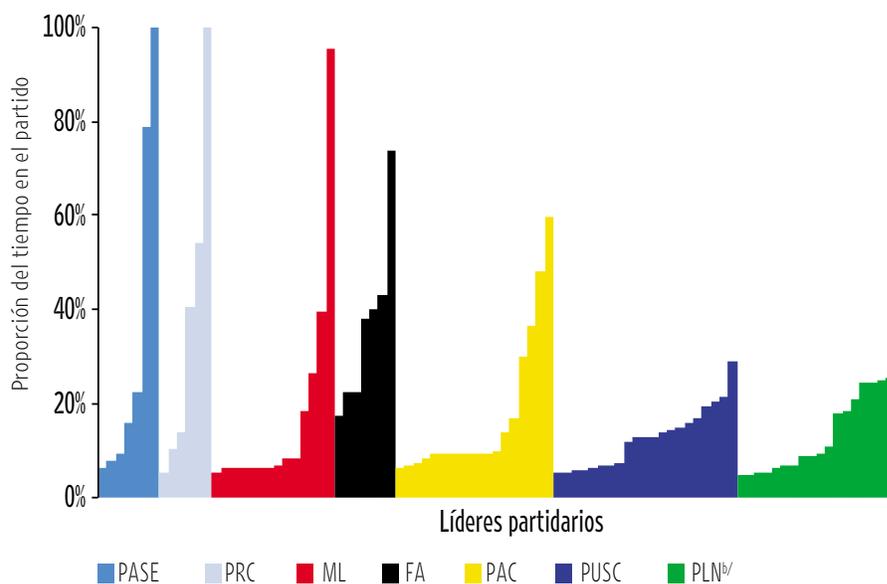


a/ Los datos parten de la fecha de creación del primer comité ejecutivo que consta en el expediente oficial de cada partido en el TSE, con excepción del PLN, cuya fecha de inicio es el 1 de enero de 1982.

Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

GRÁFICO 5.4

**Permanencia de líderes en las cúpulas partidarias<sup>a/</sup>, según partido político. 1982-2015**  
(personas en la cúpula partidaria)



a/ Se grafican las personas que ocuparon un puesto en la cúpula partidaria por un tiempo equivalente al menos al 5% de los años de funcionamiento de la agrupación.  
 b/ En el caso del PLN se considera como fecha de inicio el 1 de enero de 1982.

Fuente: Gómez Campos y Sáenz, 2015.

de todos los proyectos de ley presentados por esas mismas agrupaciones en el período 2010-2014, que se construyó gracias al apoyo del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa. Cabe aclarar que se consideraron las iniciativas que promovió cada partido político, y se excluyeron las impulsadas por dos o más agrupaciones de manera conjunta. El análisis se enfocó en las cinco agrupaciones que han tenido mayor representación legislativa en los últimos años: FA, ML, PAC, PLN y PUSC.

Los datos muestran bajos niveles de consistencia, pues cambia significativamente el orden de prioridad de las propuestas electorales, que conforman lo que aquí se denomina “agenda programática”, y los asuntos que se impulsan en el Congreso, o “agenda revelada”. En campaña se habla más sobre desarrollo económico, corrupción y concesión de obra pública, con discursos más atractivos para los votantes, mientras que en la Asamblea Legislativa los proyectos más comunes son los relacionados con impuestos y ajustes económicos, que tienen poca simpatía entre los ciudadanos.

De cara a los comicios de febrero de

2010, los temas más frecuentes en el discurso político fueron las acciones para el desarrollo de diversos segmentos de la economía nacional, incluyendo las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa. También fueron usuales las referencias a la corrupción y la rendición de cuentas por un lado, y las concesiones y la contratación pública, por el otro. Estos asuntos han sido objeto de un amplio debate en la opinión pública en los últimos años, y de urgentes solicitudes de respuesta por parte de los medios de comunicación y diversos actores sociales. Dado que fueron predominantes en los programas de gobierno era de esperar, entonces, que también tuvieran un peso sustantivo en las agendas que los partidos propusieron en el Congreso. Sin embargo, no fue así.

En la “agenda revelada” del período 2010-2014 predominaron las iniciativas sobre finanzas públicas y reducción del déficit fiscal. El segundo tema en importancia fue el de la equidad tributaria, en torno al cual se mezclaron propuestas para elevar la carga impositiva y recortar las exenciones fiscales, entre otras. Pese a que generaron la mayor cantidad de proyectos de ley, estos asuntos aparecen muy

poco en los programas de gobierno de los partidos estudiados (prioridades 12 y 10, respectivamente). Una de las escasas coincidencias se da en el tema de control de la corrupción y rendición de cuentas, que figura como segundo en orden de prioridad en la “agenda programática” y como tercero en la “agenda revelada”. En los demás asuntos la distribución muestra grandes diferencias (cuadro 5.7).

Dadas las características del contexto político y social de los últimos años, conviene examinar la respuesta programática de los partidos sobre dos temas centrales para el desarrollo humano del país. El primero es el de las finanzas públicas y el creciente déficit fiscal, que además, como se indicó, fue la prioridad legislativa durante el período 2010-2014.

Los impuestos constituyen, quizás, el mejor indicador para medir la consistencia de un partido, entendida como la capacidad para sostener, primero en campaña y luego en el ejercicio del poder político, propuestas que pueden ser de poco agrado para la ciudadanía. Sugerir aumentos de tributos es una de las apuestas más arriesgadas que una agrupación puede hacer en medio de una campaña electoral. Por eso no es de extrañar que

CUADRO 5.7

### Consistencia entre la “agenda programática” y la “agenda revelada” de los partidos políticos, según tema. 2010-2014

Tema	Total de propuestas		Nivel de prioridad <sup>a/</sup>	
	Programas de gobierno	Proyectos de ley	Programas de gobierno	Proyectos de ley
Políticas públicas de desarrollo económico	179	36	1	6
Mecanismos de control y rendición de cuentas	88	58	2	3
Papel del Estado, contrataciones públicas y concesiones	88	36	3	7
Coordinación institucional y rectoría de políticas sociales	83	37	4	5
Reestructuración institucional para el fomento productivo y económico	80	19	5	10
Derechos laborales y/o salariales	72	32	6	9
Gasto público social	61	56	7	4
Matriz energética	61	9	8	13
Regulación en el ámbito laboral	47	35	9	8
Equidad tributaria	45	67	10	2
Capacitación y formación para garantizar el empleo	42	4	11	15
Finanzas públicas y vías para reducir el déficit	37	75	12	1
Programas sociales contra la pobreza	31	11	13	12
Sistemas de información y listas de beneficiarios	26	16	14	11
Regulación ambiental en el agro	22	5	15	14
<b>Totales</b>	<b>962</b>	<b>496</b>		

a/ En cada caso, las prioridades se determinan a partir de la cantidad de propuestas incluidas en los programas de gobierno y los proyectos de ley.

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz, 2015.

sean relativamente pocas las referencias directas a ese tema en los programas de gobierno, pese a que se trata de un problema crítico para el Estado costarricense en la actualidad.

Entre las propuestas de los cinco partidos estudiados solo se identificaron trece referencias directas al aumento de tributos, ocho de las cuales fueron planteadas por el FA. Esta agrupación fue muy clara al señalar la necesidad de más impuestos como una salida al creciente y preocupante déficit fiscal. Entre otras medidas, propuso establecer gravámenes progresivos sobre los bienes de lujo (viviendas, clubes sociales, automóviles, etc.), el consumo conspicuo y las actividades económica, social o ambientalmente dañinas. Además sugirió elevar el impuesto a las utilidades empresariales y los grandes patrimonios. El otro partido que abordó este tema durante la campaña fue el PAC, aunque solo con tres referencias directas en su programa de gobierno. En las demás agrupaciones este tema prácticamente estuvo ausente.

No obstante, una vez en el Poder Legislativo, los partidos actuaron de modo distinto, no solo en la cantidad sino también en el alcance de sus propuestas. La agenda sobre aspectos tributarios cambió significativamente, en especial la del partido que también tuvo a su cargo el Poder Ejecutivo entre 2010 y 2014: el PLN. En su programa de gobierno, esta agrupación hizo una sola referencia directa a los impuestos, y lo hizo de manera genérica y asociada a un tema concreto: señaló la necesidad de conseguir recursos frescos por alrededor de 0,5% del PIB para financiar tareas urgentes en materia de seguridad ciudadana. Sin embargo, ya en el ejercicio de sus funciones las y los diputados liberacionistas presentaron diecinueve proyectos para aumentar la carga tributaria. De hecho, este fue el partido que promovió más iniciativas de ley con ese propósito (gráfico 5.5).

La gran mayoría de estos proyectos se enfocó en la modificación de impuestos municipales, tanto por concepto de patentes como para actividades comerciales. Destacaron, no obstante, al menos cuatro propuestas de alcance nacional: i) un impuesto que debía pagarse al salir

del territorio nacional por la frontera con Panamá (expediente 18109), cuya recaudación sería destinada a la atención de poblaciones vulnerables en cantones del sur del país, ii) un gravamen sobre el traslado de acciones en sociedades anónimas (expediente 18432), iii) un tributo que debían pagar los moteles y lugares afines (expediente 18719) y que serviría para dotar de recursos al IMAS, y iv) el expediente 18997, en el cual se planteaba una reforma a la Ley 5867, con el fin de ampliar la base impositiva del impuesto sobre la renta para ciertos funcionarios de la administración tributaria.

Por último, otras opciones para reducir el déficit fiscal, como el recorte del gasto público o el endeudamiento, fueron menos comunes entre las iniciativas de ley de los partidos estudiados, con excepción del ML, que muestra una mayor inclinación hacia una agenda de recorte del gasto público, tanto en campaña como desde el Congreso.

Otro tema de interés es el de los derechos laborales y salariales, que ha sido señalado como un problema estructural del Estado por distintos sectores y partidos, tanto en foros de deliberación política como ante la opinión pública, a través de los medios de comunicación masiva. Lo ocurrido en este caso fue inverso a

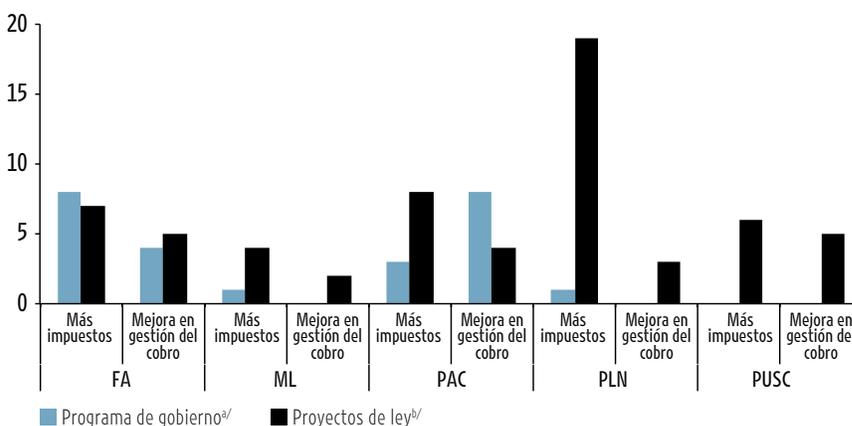
lo sucedido con el tema fiscal: la agenda programática fue más prolífica que la promoción de iniciativas de ley. Durante la campaña electoral, el PAC y el FA fueron los partidos que prometieron más beneficios laborales y salariales, y en el extremo contrario se ubicó el PLN. Ya en el Congreso, el FA mantuvo su posición y, de hecho, fue la agrupación que presentó más proyectos en estas materias, seguida por el PLN. El PAC, en cambio, fue inconsistente con su discurso de campaña, pues fue el partido que planteó menos iniciativas sobre este asunto.

En el programa de gobierno del PAC se formularon al menos 32 propuestas sobre derechos laborales y salariales, como la creación de nuevos mecanismos de aseguramiento, entre ellos el seguro de desempleo condicionado al estudio para mujeres que pierdan su trabajo. Sin embargo, en la Asamblea Legislativa esa agrupación solo presentó dos proyectos de ley: uno para establecer un fondo de garantías para médicos y cirujanos y otro para reformar el manejo de los fondos de cesantía de los trabajadores de la UNA (gráfico 5.6).

En suma, la información recabada evidencia las tensiones que enfrentan los partidos al definir su ideario político de cara a una campaña electoral y, posteriormente,

GRÁFICO 5.5

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



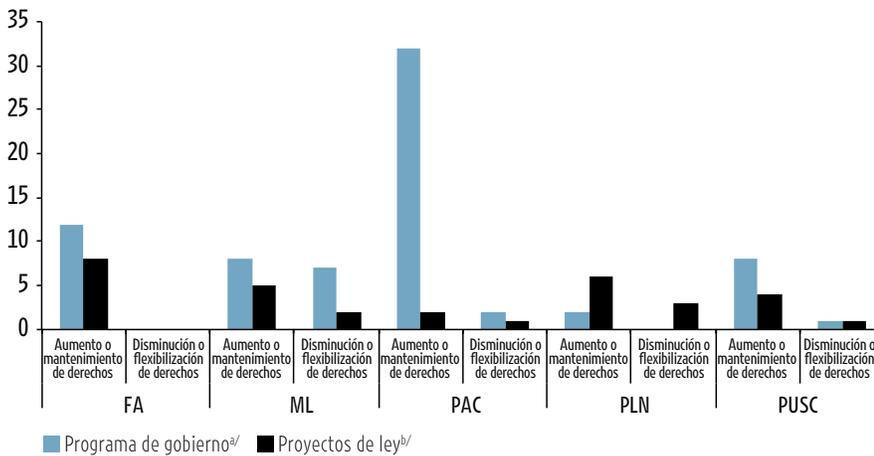
a/ Se considera el programa de gobierno de cada partido para las elecciones nacionales de 2010.

b/ Se consideran los proyectos de ley presentados por cada partido en el período 2010-2014.

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz, 2015.

GRÁFICO 5.6

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



a/ Se considera el programa de gobierno de cada partido para las elecciones nacionales del 2010.

b/ Se consideran los proyectos de ley presentados por cada partido en el período 2010-2014.

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz, 2015.

convertir ese ideario en un paquete de proyectos para impulsar en el Congreso. Esto a su vez es reflejo de la debilidad estructural y organizativa que caracteriza a estas agrupaciones y que, a la postre, afecta su desempeño en el ejercicio del poder.

Tal como reportó el Decimonoveno Informe (2013), al analizar los programas de gobierno de los partidos de escala nacional se observa que la mayoría carece de propuestas concretas para resolver los problemas identificados por ellos mismos. Esta es una limitación que se relaciona directamente con otro problema asociado a la fragilidad de la organización partidaria: la escasa asignación de recursos a la creación y actualización del pensamiento político de la organización (función de socialización política). Estas debilidades hacen muy difícil que las agrupaciones logren armonizar sus propuestas de campaña con las que promueven en la arena legislativa. Esto podría estar alimentando la sensación de incumplimiento de las promesas que tiene el electorado, el cual, de acuerdo con las encuestas del Barómetro de las Américas –realizadas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés) de la Universidad de Vanderbilt–, además expresa insatisfacción

y pérdida de confianza no solo en los partidos, sino también en la institución de la democracia representativa donde estos se desenvuelven: el Congreso.



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AGENDA REVELADA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COSTARRICENSES

véase Sáenz, 2015, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://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 muestra un escenario crítico, con pocos aportes al desarrollo humano. Esta sección presenta un análisis del comportamiento histórico, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, y da cuenta de que el país atraviesa una difícil coyuntura política, caracterizada por un Ejecutivo con reducidas capacidades para manejar sus relaciones con el Legislativo, hecho que se agrava por el alto nivel de fragmentación partidaria y por lo que la literatura especializada llama “el problema de la doble legitimidad”: debido a que

tanto los miembros del Congreso como el Presidente de la República son elegidos por voto popular, ambos reivindican su legitimidad y, por consiguiente, su autoridad política para actuar (Linz, 1990; Mainwaring, 1990). En el contexto actual, de marcada debilidad organizativa en los partidos, esto puede reducir los espacios para la cooperación entre ambos poderes.

Esta combinación de fenómenos no solo afecta el resultado final del desempeño legislativo, sino también la capacidad del Ejecutivo para impulsar sus prioridades en la agenda parlamentaria. Para entender esta situación se debe tener en cuenta el profundo cambio acaecido en los últimos veinte años: a finales de la década de los noventa comenzó un proceso de transición hacia un sistema multipartidista que ciertamente ha favorecido la pluralidad política; sin embargo el país no ha encontrado la fórmula para que esto ocurra sin sacrificar la efectividad del sistema político.

#### Ejecutivo con problemas de gestión y débiles poderes institucionales

La administración Solís Rivera inició su mandato con un enfoque programático que, en lo sustantivo, da continuidad al estilo de desarrollo y las áreas estratégicas que también sirvieron de guía a gobiernos anteriores, de acuerdo con los Planes Nacionales de Desarrollo de las últimas tres administraciones.

En lo que respecta a la gestión política, durante su primer año el Ejecutivo sufrió una alta rotación de los miembros de su Gabinete –y de otras instancias–, algunos de los cuales salieron en medio de *shocks* políticos que afectaron su imagen y legitimidad. En el ámbito legislativo enfrentó un severo bloqueo: en los períodos de sesiones extraordinarias, el Gobierno obtuvo la tasa de éxito de aprobación de leyes más baja desde 1990, de modo que fue poco lo que pudo avanzar con sus iniciativas de ley.

#### Los últimos tres gobiernos coinciden en su visión sobre el estilo de desarrollo

La llegada al poder del PAC, un partido de reciente fundación, ha sido valorada de formas distintas. Mientras los

sectores que lo apoyan consideran que este Gobierno marca el punto de partida de un cambio radical en la visión de desarrollo nacional, así como en la manera en que se gestiona la acción estatal para alcanzarlo, sus opositores argumentan que ha faltado claridad en el rumbo de la nueva administración. Aunque las diferencias son normales, sobre todo en un escenario de alta polarización política, este caso particular abre una interrogante con respecto al estilo de desarrollo del país y las políticas que de inicio se han planteado para su consecución. Esto es relevante por dos razones. La primera es que, en la campaña electoral, el PAC difundió sus propuestas con el argumento de que representaban el cambio que requiere Costa Rica, sin que necesariamente se tuviera claridad sobre la magnitud y el sentido de esa transformación. Y la segunda es que, por ser la primera vez que esta agrupación gana la Presidencia de la República, es importante analizar su plan de acción y compararlo con los de partidos que en el pasado han ejercido el poder con regularidad, para tratar de determinar en qué se diferencia la oferta de la nueva fuerza política en el gobierno.

Uno de los instrumentos –quizás el más básico– para analizar la posibilidad de cambios en el estilo de gobierno es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), debido a que, legalmente, constituye el marco orientador para la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas de cada administración. Dicho de otro modo, el PND provee los lineamientos centrales de la estrategia de desarrollo nacional y sirven como una guía para priorizar la asignación de los limitados recursos financieros, humanos y técnicos del Estado (recuadro 5.4).

En tal sentido, esta sección se concentra en identificar los principales cambios y similitudes del PND elaborado por la administración del PAC (2014-2018), con respecto a los del PLN que le precedieron (2006-2010 y 2010-2014). El objetivo es determinar si, a través de su PND, el actual Gobierno ha planteado una transformación significativa en el estilo de desarrollo que ha venido siguiendo el país.

El trabajo consistió en analizar los PND de los tres períodos mencionados,

#### RECUADRO 5.4

##### El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un documento en el que cada gobierno traduce las promesas políticas hechas durante la campaña electoral, en un conjunto de objetivos, metas e indicadores tangibles que orientarán su gestión. Se trata de una declaración formal de la “visión-país” de cada administración, así como de la voluntad política de hacerla realidad.

Así pues, el PND tiene un rol crucial en los procesos de planificación del Estado costarricense. Para empezar, los objetivos y metas allí planteados constituyen un marco general de seguimiento obligatorio para el diseño de los objetivos que guiarán el quehacer de cada entidad pública durante el período de mandato presidencial (Rodríguez, 2002). Si bien es cierto que el Estado cuenta con otros mecanismos de planificación a más largo plazo (por ejemplo, el Plan Estratégico Nacional<sup>9</sup> y los planes regionales de desarrollo), la Ley de Planificación Nacional (LPN, n° 5525, artículo 5) y su Reglamento (DE-37735, artículo 10) señalan al PND como el principal instrumento que enmarca y orienta el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas de las instituciones del Gobierno Central, así como de las entidades descentralizadas y las empresas estatales (Fallas y Quirós, 2007).

La centralidad del PND dentro del aparato estatal ha sido reforzada por un marco normativo que vincula los procesos de planificación nacional (que arrancan con el PND) con la programación presupuestaria anual del Estado. La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (LAFPP, n° 8131, artículo 4) dispone que el PND es el marco general que debe orientar la elaboración de los planes operativos anuales (POA) de cada entidad pública. Los POA son los instrumentos con los que cada institución define sus

metas, políticas, programas, proyectos y objetivos necesarios para cumplir con sus potestades de ley; y además constituyen un requisito obligatorio para que éstas soliciten, programen y den seguimiento al presupuesto que utilizarán cada año (Mora, 2007). De igual forma, la LPN (artículo 9) dispone que los objetivos de los programas de inversión pública y cooperación internacional del Estado deben ser compatibles con los lineamientos y prioridades estratégicas del PND. De esto deriva que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), encargado de la confección y seguimiento de los PND, se reserve la potestad legal de aprobar los proyectos de entidades públicas que incluyan financiamiento externo (Rodríguez, 2002).

A grandes rasgos, el contenido de cualquier PND puede resumirse en una serie de objetivos, metas e indicadores de gestión, ordenado alrededor de un grupo bien definido de acciones estratégicas, que a su vez responden a objetivos sectoriales y a objetivos nacionales de desarrollo, debidamente enunciados. Tomado en su conjunto, este documento por lo general ofrece un diagnóstico relativamente detallado de la realidad política, económica, social y ambiental del país, al respecto de la cual, plantea la visión general del camino y las actividades que cada gobierno debe seguir y hacer, para fomentar cambios que permitan producir mayor desarrollo en la sociedad. Aunque puede haber diferencias en términos de la cantidad, calidad y denominación de los objetivos, metas e indicadores, la normativa dispone que la confección del PND se debe hacer siguiendo criterios de contenido claros. De este modo se espera lograr una planificación ordenada, que permita al Mideplan dar seguimiento del progreso de las entidades en la ejecución de los componentes del Plan.

Fuente: Ramírez Cover, 2015.

que en conjunto suman alrededor de 850 páginas. Con esa información se construyó una base de datos, en la cual fue posible identificar 23 metas nacionales, 155 metas sectoriales y 425 acciones estratégicas. De estas últimas 135 corresponden a la administración Arias Sánchez, 125 a la Chinchilla Miranda y 165 a la Solís Rivera.

Dado que una descripción a fondo de la visión de desarrollo de un gobierno requiere discriminar entre las metas prioritarias y no prioritarias, y que los PND no proveen ese detalle, se hizo una caracterización basada en las prioridades expresadas en los discursos de toma de posesión de cada uno de los presidentes, así como en los capítulos de los PND que definen la visión y objetivos de las respectivas administraciones (Ramírez Cover, 2015).

En los tres casos predominan las políticas en las áreas productiva y social, seguidas de propuestas en materia ambiental, política exterior y reforma institucional. Este último tema es el que tiene menor presencia en los PND, pese a ser uno de los ámbitos clave para generar cambios en el escenario político actual, tal como se documentó en el Decimonoveno Informe (2013), tras la revisión de las principales iniciativas de reforma del Estado que se han planteado desde finales de los años ochenta.

Los tres últimos gobiernos tienden a compartir las ideas básicas con respecto a cuál debe ser el paradigma del desarrollo nacional. Puesto de otro modo, las agendas de cada administración tienen más puntos de convergencia que de divergencia. Ninguno de los planes estudiados propone cambiar el estilo de desarrollo, ni modificar sustantivamente los fundamentos del modelo económico imperante en el país desde hace veinte años, caracterizado por una amplia inserción global (PEN, 2014), o el sistema de bienestar social, sustentado en un enfoque solidario. Las diferencias son más bien de tono y matices en asuntos específicos. Esto se explica por el hecho de que los tres gobiernos convergen alrededor de un núcleo común, centrado en una visión amplia del desarrollo humano sostenible.

En la dimensión productiva, los puntos de encuentro más claros tienen que ver

con temas monetarios, fiscales, tributarios, de infraestructura de transportes y de comercio exterior. Los tres gobiernos reconocen la importancia de una agenda de desarrollo “hacia afuera”, basada en la promoción de políticas de liberalización comercial, bajo el supuesto de que los mercados internacionales son los espacios idóneos para absorber gran parte de la producción nacional, así como para proveer las importaciones que se requieren para fomentar el desarrollo de la economía local. Se reconoce, también, la necesidad de atraer inversión extranjera directa (IED) a fin de complementar el ahorro y la inversión doméstica, y ayudar a modernizar el aparato productivo. Esto explica el alto grado de similitud entre las acciones estratégicas en comercio exterior, que incluyen la realización de negociaciones comerciales, el fomento de acuerdos multilaterales y políticas para la atracción de IED.

Otra área de consenso es la promoción del crecimiento económico, acompañado de una mejor distribución de la riqueza. Se nota un énfasis claro en la atención de problemas de desigualdad mediante proyectos que buscan elevar la inversión social pública, así como reformar de manera integral el sistema tributario (Ramírez Cover, 2015).

Las tres administraciones coinciden al plantear una política social “de dos pisos”, con programas que incluyen tanto la provisión de servicios públicos –educación, salud y vivienda– como el diseño de redes de ayuda que aseguren el empoderamiento, inclusión y apoyo de los segmentos más vulnerables de la población. También hay acuerdo en cuanto al impulso de programas de inversión social guiados por un enfoque de crecimiento económico endógeno, con inversiones en factores internos –especialmente el capital humano generado por la educación y la innovación– y retornos crecientes en los aspectos que permiten aprovechar los avances tecnológicos y desarrollar actividades productivas de alto valor agregado, en particular la IED (Ramírez Cover, 2015).

Otros puntos de convergencia tienen que ver con el fomento de las pymes y las cadenas de valor, así como el apoyo al turismo rural. Todas ellas son metas

prioritarias de las tres administraciones que están claramente relacionadas con una visión del desarrollo y el crecimiento económico como vías para lograr la reducción de la pobreza.

Sin embargo, hay una diferencia importante en la estrategia del actual Gobierno. La administración Solís Rivera se propone llevar adelante procesos más intensos de desarrollo rural y territorial que las administraciones previas. La mejor evidencia de ello es el énfasis especial que se ha puesto en los sectores agrícolas que abastecen el mercado interno, y no solo a aquellos que se orientan a la exportación (Ramírez Cover, 2015).

Cabe recalcar la distinción que ha hecho la administración Solís con respecto a la importancia de fomentar el desarrollo rural por medio de pymes. El Gobierno se ha planteado el objetivo de “impulsar proyectos que aumenten el empleo, reduzcan la desigualdad, priorizando acciones dirigidas hacia los grupos sociales en condición de vulnerabilidad, para reducir las brechas económicas” (Mideplan, 2014). Se enfatiza la necesidad poner en marcha iniciativas de integración de cadenas de comercialización de mercancías de alcance local, propiciar un mayor valor agregado en la producción del sector primario y el establecimiento de vínculos entre distintos sectores productivos rurales, así como la expansión del turismo comunitario y procesos de desarrollo a nivel de comunidades, todo ello bajo la guía de una “política de atracción de inversiones aunada a la reactivación de la economía interna” (Ramírez Cover, 2015).

En materia social la similitud también es la tónica. Los tres PND están marcados por una amplia agenda social que, en la mayoría de los casos, pretende crear sinergias entre las metas de fomento productivo y los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad. Puede decirse, entonces, que las administraciones estudiadas comparten un paradigma de desarrollo centrado en la promoción de un crecimiento económico balanceado y dirigido a la atención de la pobreza. En este punto cabe anotar que en los PND se habla de la necesidad de atender las debilidades financieras del Estado, como requisito para garantizar una fuerte

inversión social a futuro. Es decir, los tres gobiernos conciben al Estado como el responsable de reducir las brechas de desigualdad, mediante la inversión social.

Siempre en el ámbito social, se considera que la educación es uno de los servicios públicos que más apoyo requieren, dado que es un mecanismo de inversión en capital humano y, por extensión, un área en la que la política pública es social y productiva al mismo tiempo. Esto es claro en las propuestas de formar estudiantes con un alto potencial técnico, fomentar el aprendizaje de otros idiomas, implementar programas de capacitación para acceder a empleos en el sector privado, expandir la infraestructura escolar, fortalecer las ayudas económicas para la educación y desarrollar programas de certificación internacional en este campo.

También hay coincidencias en el diseño, mantenimiento o expansión de las redes de asistencia social y los programas dirigidos a poblaciones vulnerables, como el régimen no contributivo de pensiones, la Red de Cuido, el Programa Nacional de Empleo, proyectos de vivienda de interés social y el programa “Avancemos”, todos mecanismos de ayuda focalizada en personas pobres. Además destacan las iniciativas para promover procesos de información y registro de los beneficiarios, a fin de mejorar la eficiencia en la entrega de estas ayudas.

Por otra parte, hay tres áreas en las que se observan diferencias significativas. La

primera es que en el Gobierno actual los temas de seguridad ciudadana no tienen la misma relevancia que en las dos administraciones previas. Mientras en las anteriores se hizo énfasis en proyectos de ampliación y capacitación de la Fuerza Pública, combate del narcotráfico y fortalecimiento de políticas penitenciarias, la administración Solís Rivera (que no necesariamente abandona estos temas) solo contempla una meta prioritaria en este ámbito: la creación de una oficina coordinadora de la cultura de transparencia y lucha contra la corrupción.

La segunda diferencia es que el Gobierno actual es el único que no tiene en su PND un capítulo dedicado exclusivamente a la reforma del Estado. Aunque se expone un conjunto amplio de principios generales que podrían guiar el abordaje de este tema, estos no se traducen en metas claramente definidas para encarar los problemas de rectoría institucional y la atomización de agendas de gobierno. Cabe aclarar, sin embargo, que sí se plantean algunas metas puntuales de planificación estratégica en múltiples niveles de gobernanza, como en el caso del programa “Tejiendo Desarrollo”.

Finalmente, aunque el tema de la corrupción tiene gran importancia para la actual administración, y de hecho constituye una de las metas nacionales, su traducción en acciones estratégicas tangibles no es clara. La principal de ellas es la creación de la oficina de lucha

contra la corrupción antes mencionada (Ramírez Cover, 2015).

En síntesis, con base en los PND, que son el instrumento programático básico de cada gobierno, es posible afirmar que la administración Solís Rivera no rompe con el estilo de desarrollo que impulsaron sus predecesoras. El nuevo Gobierno es cauto, con una propuesta que busca ajustar ciertas áreas de política pública, pero dando continuidad a los sectores estratégicos.

Como era de esperar, los dos gobiernos liberacionistas convergen en mayor grado en sus estrategias de planificación nacional. En el caso de la administración Solís, el 75,2% de las acciones incluidas en su PND tiene coincidencias con los planes previos (cuadro 5.8). Las demás, si bien son singulares de este Gobierno, no parecen implicar un cambio radical en la estrategia de desarrollo del país. Por supuesto que su ejecución podría dar resultados diferentes en múltiples ámbitos. A futuro se podrá analizar si la nueva administración logra diferenciarse de las anteriores en el grado de cumplimiento de sus metas y acciones estratégicas, tal como fueron planteadas en el PND.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**CAMBIOS EN LOS PLANES  
NACIONALES DE DESARROLLO**  
véase Ramírez Cover, 2015, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

CUADRO 5.8

**Acciones estratégicas totales y similares<sup>a/</sup> en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), según temática general<sup>b/</sup>. 2006-2018**

Temática general	Arias Sánchez			Chinchilla Miranda			Solís Rivera		
	Total	Similares	Porcentaje	Total	Similares	Porcentaje	Total	Similares	Porcentaje
Productiva	63	50	79,4	66	61	92,4	68	55	80,9
Social	50	37	74,0	45	42	93,3	67	51	76,1
Ambiental	9	8	88,9	8	8	100,0	16	10	62,5
Reforma institucional	6	4	66,7	2	1	50,0	5	3	60,0
Política exterior	7	3	42,9	4	2	50,0	9	5	55,6
<b>Total</b>	<b>135</b>	<b>102</b>	<b>75,6</b>	<b>125</b>	<b>114</b>	<b>91,2</b>	<b>165</b>	<b>124</b>	<b>75,2</b>

a/ Las similitudes se establecen con base en las metas de las acciones estratégicas de cada PND.

b/ La clasificación según temática general refiere a ejes relevantes para el desarrollo nacional según cada PND. Se identificaron agrupando los objetivos sectoriales y las acciones estratégicas de cada plan.

Fuente: Ramírez Cover, 2015.

### Inestabilidad en el Gabinete por conflictos de alto perfil público

Este año se replicó el análisis presentado en el Decimotavo Informe (2012), sobre la inestabilidad en el Gabinete Presidencial. Como se indicó entonces, esta es una entidad de la mayor relevancia, pues sus miembros son los encargados de ejecutar, en cada uno de los ministerios, el proyecto político del Poder Ejecutivo. La designación ministerial es, por tanto, una decisión estratégica<sup>10</sup>. Es importante tener en cuenta que la inestabilidad no puede medirse a partir de la frecuencia de los cambios en el Gabinete, ya que el Presidente puede hacer ajustes en su equipo de trabajo, o las personas nombradas pueden renunciar por motivos personales. El fenómeno que aquí interesa son las salidas documentadas que se produjeron en medio de crisis políticas de alto perfil mediático.

Se hizo una revisión de los cambios ocurridos durante el primer año de gestión de los últimos cinco gobiernos, y se encontró que las administraciones Chinchilla Miranda (2010-2014) y la actual, Solís Rivera, experimentaron las mayores rotaciones en las altas jerarquías del Poder Ejecutivo. En ambos casos, cinco ministros y ministras dejaron sus carteras durante los primeros doce

meses de funciones. El gobierno Arias Sánchez (2006-2010), por el contrario, tuvo el equipo más estable. Los datos revelan además que el ministerio con mayores relevos en términos agregados es el de Turismo, seguido por el Micitt, Presidencia y Seguridad Pública.

En el primer año de las dos últimas administraciones resaltan los cambios en el Ministerio de la Presidencia, una cartera clave en la gestión política del Ejecutivo, tanto en su relación con el Congreso como con las organizaciones gremiales y muchos otros sectores. La salida temprana de sus titulares es un indicador de dificultades para gestionar satisfactoriamente conflictos de alto perfil público a los que se enfrentó el Gobierno, lo que en ambos casos forzó su retiro del Gabinete (cuadro 5.9).

El Poder Ejecutivo siempre está expuesto a *shocks* internos y externos que lo obligan a reaccionar. Un presidente puede despedir a algunos de sus ministros para que recaiga en ellos la responsabilidad por escándalos o fracasos de la gestión gubernamental, o bien cuando ejercen mal su rol como intermediarios ante otras fuerzas sociales o 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).

Lo anterior sucedió en el primer año de las administraciones Chinchilla Miranda y Solís Rivera. En este último caso, la mayoría de las renunciaciones ministeriales ocurridas entre el 1° de mayo de 2014 y el 30 de abril de 2015 se debió a crisis políticas relacionadas con problemas de gestión política o institucional. Así, la jerarca del Micitt presentó su renuncia a causa de una serie de cuestionamientos sobre el 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, a funcionarios que lo informaron a los medios de comunicación, y la ministra de Cultura se retiró del cargo luego de las críticas que recibiera por el fracaso en la organización del Festival Internacional de las Artes (FIA) 2015. A estos cambios se sumaron las renunciaciones de los ministros de Salud y Seguridad, por razones personales y profesionales. Además de

CUADRO 5.9

#### Rotación de ministros en el Gabinete durante el primer año de gobierno, por administración y ministerio. 1998-2015

Ministerio	Administración					Total general
	Rodríguez Echeverría	Pacheco de la Espriella	Arias Sánchez	Chinchilla Miranda	Solís Rivera	
Turismo	1	1		1	1	4
Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones				1	1	2
Presidencia				1	1	2
Seguridad Pública				1	1	2
Condición de la Mujer	1					1
Coordinación del Sector Social		1				1
Deporte				1		1
Educación	1					1
Justicia y Gracia		1				1
Planificación Nacional y Política Económica		1				1
Producción (MAG + MEIC)			1			1
Salud					1	1
<b>Cambios totales</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>18</b>

Fuente: Jarquín, 2015, con base en Ramírez Cover, 2012.

la inestabilidad en el Gabinete, durante este año también hubo otras salidas que afectaron la gestión del Ejecutivo, entre ellas las de cinco viceministros, seis asesores del Gobierno y miembros de la Juventud PAC y tres embajadores, estos últimos por expresar opiniones personales que resultaban inapropiadas estando en el ejercicio de sus funciones.

En suma, el Gabinete de la actual administración ha sufrido una alta inestabilidad, solo similar a la ocurrida durante el primer año de gestión de la presidenta Chinchilla Miranda. Las salidas de ministros, ministras y otros funcionarios durante el período 2014-2015 estuvieron relacionadas con escándalos de alto perfil ante la opinión pública. A ello hay que agregar diversos conflictos institucionales o con otros actores por coyunturas específicas, como las huelgas de los educadores y de los trabajadores del puerto de Moín, o las críticas por el fuerte incremento (19,7%) del Presupuesto de la República. El balance para el Ejecutivo es negativo porque, en algunos casos, los problemas de conducción política lo mantuvieron replegado durante este primer año, y además porque generaron un desgaste en la imagen pública del Gobierno y del Presidente mismo, de acuerdo con las encuestas de opinión pública realizadas por el CIEP-UCR<sup>11</sup>.

### Débiles poderes del Ejecutivo para la gestión ante el Legislativo

Desde hace tres años, este Informe se ha dado a la tarea de analizar las interacciones entre poderes de la República, dado que diversos actores políticos han señalado los serios problemas de gobernabilidad que enfrenta el país y la profunda erosión de la legitimidad que la ciudadanía le atribuye a la democracia, como se verá en la sección “Convivencia ciudadana”.

El Poder Ejecutivo ha enfrentado situaciones que le restan margen de acción, deterioran su imagen pública y, en última instancia, afectan su desempeño. En ese sentido destaca la creciente inestabilidad de los gabinetes, ocurrida en medio de las crisis políticas de años recientes, tal como se reseñó en la sección anterior y en el *Decimotavo Informe Estado de la Nación* (2012).

El Legislativo también experimenta dinámicas internas que inciden en su desempeño. La llegada de más partidos políticos al Congreso ha generado mayores contrapesos para los partidos tradicionales, en un nuevo balance de poder que no siempre ha traído buenos resultados. De hecho, cuando una alianza de fracciones de oposición logró el control del Directorio Legislativo en el período 2011-2012, no mejoraron los indicadores agregados de desempeño, pero sí crecieron los tiempos requeridos para llegar a acuerdos, tema que documentó con amplitud el *Decimotavo Informe* (2012). Estos cambios, aunque son positivos desde el punto de vista de la pluralidad y el control político, dificultan la negociación interna y, con ello, alimentan las críticas sobre los problemas de gobernabilidad que vive el país.

En cuanto a la interacción del Ejecutivo y el Legislativo, en el *Decimonoveno Informe* (2013), por primera vez, se hizo un inventario de los mecanismos que existen para el control y la colaboración entre ambos poderes. Al estudiar el uso que se hace de esos instrumentos, se determinó que en la vinculación institucional predominan aquellos que se activan por iniciativa de los actores involucrados (legisladores y Presidente de la República), cuando estos lo creen conveniente, es decir, que pueden aplicarse o no. En cambio, son menos las interacciones que ocurren por vías procedimentales o institucionales, que originan un trabajo y una cooperación más constantes.

Dicho lo anterior, pareciera que en la actualidad las condiciones institucionales para la colaboración entre estos dos poderes no son las más favorables.

Este año el capítulo se dio a la tarea de avanzar en el análisis de las capacidades del Poder Ejecutivo para controlar la agenda legislativa, y con ello, promover la aprobación de las leyes que considere prioritarias para cumplir sus promesas de campaña. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo son objeto de interés para muchos investigadores alrededor del mundo, pues de ellas dependen en gran medida en los resultados –buenos o malos– que logren las democracias (recuadro 5.5).

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 para discusión parlamentaria, lo que ocurre durante seis meses al año en lo que se conoce como las sesiones extraordinarias. Estas se reparten en dos períodos, el primero en agosto y el segundo entre diciembre y abril<sup>12</sup>. En ese lapso el Ejecutivo decide qué se discute en la Asamblea Legislativa.

No hay reglas formales para la convocatoria de proyectos de ley, pero sí es posible observar el comportamiento y, a partir de él, deducir la estrategia utilizada por cada gobierno. Para realizar un ejercicio de este tipo, se construyó expresamente para este capítulo una base de datos que incluye todas las convocatorias y desconvocatorias de proyectos de ley en sesiones extraordinarias, durante el primer año de gestión de las siete administraciones que gobernaron el país entre 1990 y 2015.

Los datos muestran que, conforme pasa el tiempo, el Ejecutivo tiende a convocar cada vez más proyectos de ley en su primer año de gestión. La menor cantidad registrada corresponde a la administración Calderón Fournier, con 105, y la mayor a la del presidente Solís Rivera, con 315. La distribución del número de convocatorias también muestra un rasgo relevante: con el paso de los años se han hecho más frecuentes las reiteraciones de un mismo proyecto. Mientras en los gobiernos Calderón Fournier y Pacheco de la Espriella el máximo reportado fue de dos convocatorias para una misma iniciativa, en el de Arias Sánchez hubo un proyecto que fue llamado a discusión en cinco oportunidades, y en el de Solís Rivera hubo iniciativas con hasta ocho y nueve convocatorias en la misma legislación (cuadro 5.10).

La herramienta de convocatoria y desconvocatoria puede ser de utilidad para los objetivos del Gobierno de turno, pues, usada estratégicamente, brinda la flexibilidad de incluir y excluir un proyecto de la corriente legislativa de acuerdo con el ambiente político o la urgencia de la reforma. Esto se hace para desbloquear

RECUADRO 5.5

### Poderes del Ejecutivo para controlar la agenda legislativa

Para comprender las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es necesario hacer un breve repaso de la literatura más relevante sobre el tema, poniendo especial énfasis en las capacidades del Ejecutivo para controlar la agenda legislativa.

Un primer aspecto tiene que ver con los mejores momentos para la interacción entre ambos poderes. De acuerdo con Shugart y Carey (1992), Coppedge (1994) y Mejía (2000), el primer año de gobierno suele ser el más favorable para esa relación y para la producción legislativa. Es por tal motivo que el análisis del presente capítulo se centra en los primeros años de gestión de las últimas siete administraciones en Costa Rica (1990-2014).

El segundo aspecto que interesa es

el tipo de interacción que se da entre el Ejecutivo y el Legislativo y las variables que pueden explicarlo. Para el caso de América Latina, Cox y Morgenstern (2001) afirman que los Parlamentos son meramente reactivos a las iniciativas del Ejecutivo, situación que está asociada a los arreglos institucionales que norman las relaciones entre ambos. En tal sentido, y enfocándose en Centroamérica, Ajenjo (2004) indica que el rendimiento de los Congresos no depende solo de las regulaciones formales, sino también de los patrones de conducta de los actores políticos y de factores propios del proceso legislativo. Señala además que los dos primeros años del período presidencial son los más productivos, pues se vive una “luna de miel” y la agenda está más clara, pues se deriva de las promesas de campaña.

Por su parte Santos et al. (2014), en un estudio comparado sobre el rendimiento legislativo en América Latina, encontraron que Costa Rica tiene una capacidad ejecutiva baja, es decir, el Poder Ejecutivo tiene relativamente pocos poderes para incidir en la agenda del Congreso. De hecho Costa Rica, junto con México, registra el valor más bajo en el índice de potencia institucional legislativa (IPIL) medido por estos autores. Ello explicaría la poca influencia que parece tener el Presidente de la República en la agenda de proyectos que se aprueban en la Asamblea Legislativa.

Fuente: Elaboración propia con base en Alpízar y Menocal, 2015.

CUADRO 5.10

### Convocatorias de proyectos de ley realizadas por el Ejecutivo en sesiones extraordinarias. 1990-2015 (primer año de gobierno)

Administración	Número de veces que fueron convocados los proyectos									Total de convocatorias <sup>a/</sup>
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Calderón Fournier (1990-1991)	95	10								105
Figueroa Olsen (1994-1995)	120	15	1							136
Rodríguez Echeverría (1998-1999)	99	23	17	1						140
Pacheco de la Espriella (2002-2003)	154	21								175
Arias Sánchez (2006-2007)	105	30	12	2	1					150
Chinchilla Miranda (2010-2011)	149	36	2							187
Solís Rivera (2014-2015)	232	38	6	13	7	8	6	3	2	315
<b>Totales</b>	<b>954</b>	<b>173</b>	<b>38</b>	<b>16</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1.208</b>

a/ Se contabiliza el total de convocatorias de proyectos de ley de cada administración. Esto no es igual que el total de expedientes, ya que varias administraciones pudieron convocar un mismo proyecto de ley.

Fuente: Alpízar y Menocal, 2015.

la agenda de ciertas comisiones y lograr que avancen las iniciativas clave para el Ejecutivo.

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 convocada en varias ocasiones puede deberse a cons-

tantes cambios del ambiente político en torno a ella, 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 objeto de múltiples convocatorias, cada vez que son retirados de la corriente legislativa se pierde un valioso tiempo de debate, lo cual también puede dificultar su aprobación.

Indistintamente del procedimiento

utilizado, la evidencia muestra que la estrategia de múltiples convocatorias no es adecuada para lograr el avance de la agenda del Ejecutivo. Esto fue muy claro durante el primer año de la administración Solís Rivera, en el cual se registró la mayor cantidad de proyectos convocados y, a la vez, la menor tasa de éxito en el período estudiado. De las 315 iniciativas sometidas a discusión en sesiones extraor-

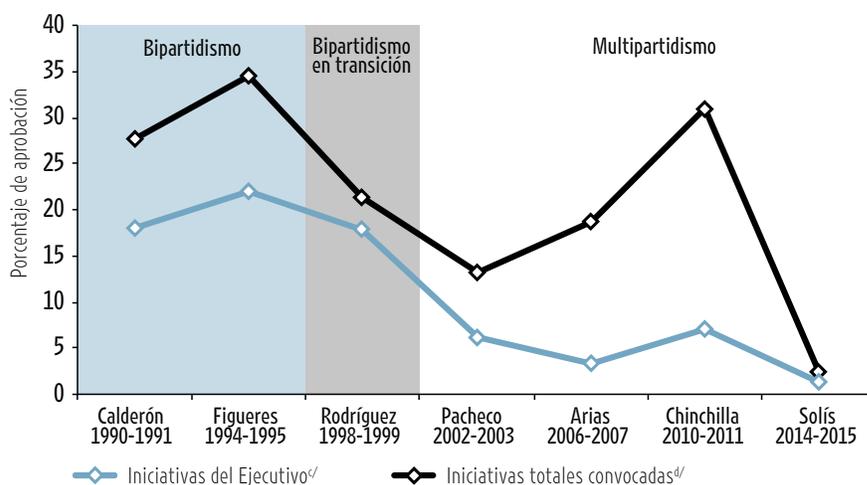
dinarias entre 2014 y 2015, solo se aprobaron ocho, para una tasa de éxito de 2,5%<sup>13</sup>. En este caso, convocar una mayor cantidad de proyectos de ley, y más veces, no dio buenos frutos. El segundo peor resultado, pero muy distante, se dio durante la administración Pacheco de la Espriella. Por el otro lado, el gobierno con la mejor tasa de éxito fue el de Figueres Olsen, con 34,6%, seguido por los de Chinchilla Miranda y Calderón Fournier.

Con una perspectiva de más largo plazo estos datos dan cuenta de la debilidad relativa del Ejecutivo, ya que en promedio, desde 1990, solo ha logrado la promulgación de dos de cada diez leyes que convocó en sesiones extraordinarias durante su primer año de gestión. Este margen de acción es aun más reducido si se considera exclusivamente la tasa de éxito de las iniciativas propuestas por el mismo Ejecutivo, que es mucho menor. En el caso de la administración Solís Rivera, la tasa de éxito fue de apenas un 1,3%, nuevamente la menor de toda la serie (gráfico 5.7). La relevancia de este hecho se incrementa al considerar, como lo indica la literatura especializada, que el primer año legislativo es el momento más favorable para avanzar con la agenda de interés para el Gobierno.

Las apreciaciones anteriores son coincidentes con los hallazgos de Santos et al. (2014), quienes indagaron acerca de las condiciones para que los presidentes de América Latina logren dominar la producción legislativa en sus países. En las conclusiones de su investigación, estos autores indican que “ningún factor causal puede garantizar aisladamente el éxito del presidente frente al Parlamento. El análisis sugiere que la combinación de distancia ideológica y potencia institucional es la principal combinación histórica que torna probable el control presidencial de la agenda. Cuando estas condiciones se ven reforzadas por la presencia de una mayoría parlamentaria o por un sistema partidario poco fragmentado, parece casi seguro que el Ejecutivo domine la agenda”.

En el caso costarricense, la mayoría de esas condiciones no han sido favorables en los últimos veinticinco años. El índice de potencia institucional legislativa (IPII)<sup>14</sup> es de tan solo 0,32, el

GRÁFICO 5.7

Tasa de éxito<sup>a/</sup> del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias<sup>b/</sup>

a/ Es la relación entre el número de leyes aprobadas y el total de leyes convocadas en las sesiones extraordinarias en primeras legislaturas.

b/ Se consideran únicamente las primeras legislaturas de cada administración.

c/ Se refiere a los proyectos de ley que son iniciativa del Poder Ejecutivo.

d/ Son todos los proyectos de ley que el Poder Ejecutivo convoca en sesiones extraordinarias, sin considerar quién fue el gestor de la iniciativa.

más bajo de la región (García, 2009). A ello hay que sumar que los partidos en el poder no han contado con mayorías en el Congreso, así como el progresivo aumento en el número efectivo de partidos políticos, que ha desembocado en el sistema altamente fragmentado que existe en la actualidad. Todo ello genera un escenario adverso para que el Presidente de turno pueda tener amplios poderes sobre la agenda legislativa, tal como lo muestran los datos empíricos antes presentados.

### Mayoritaria oposición al Ejecutivo en conflictos de alto perfil público

Otro asunto de interés para este capítulo es conocer el manejo político que ha hecho el Gobierno ante conflictos de alto perfil público, e identificar los apoyos y oposiciones que, en esas circunstancias, ha recibido de diferentes actores.

Después de una holgada victoria en las elecciones de segunda ronda en abril de 2014<sup>15</sup>, cabía esperar que un amplio contingente de la población, incluidos sectores y gremios de diversa índole, mantuviera el respaldo hacia el Gobierno, al menos al inicio de su gestión. No obstante, existen dudas de que esto sea así

pues, como se mencionó en el Vigésimo Informe (2014), la base de apoyo electoral del PAC fue muy volátil y se constituyó fundamentalmente de votos “suaves”, que se decidieron hacia el final de la campaña sin tener una fuerte adhesión al partido.

Así las cosas, fue necesario un ejercicio de exploración para identificar las fuentes de apoyo u oposición al Gobierno durante su primer año. Se analizaron cuatro conflictos de alto perfil público que fueron, quizás, los de mayor tensión política en el 2014: la huelga de educadores, el movimiento en contra de la concesión a la empresa APM Terminals para la construcción de la nueva terminal de contenedores en el puerto de Moín, el proceso de aprobación del Presupuesto de la República para 2015 y el levantamiento del veto presidencial a la reforma procesal laboral. El objetivo fue conocer las posiciones de cada uno de los actores involucrados en estos episodios. Para ello se hizo una matriz con información sistematizada de notas de prensa, artículos de opinión y campos pagados en tres periódicos nacionales: *La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*.

El análisis mostró una fuerte y

mayoritaria actitud de oposición hacia el Gobierno en los cuatro episodios. Al ordenar y cuantificar las manifestaciones de cada uno de los actores involucrados, se encontró que los argumentos en contra fueron el doble de las declaraciones de respaldo. Por sector los resultados son aun más interesantes. Los sindicatos fueron los principales adversarios del Ejecutivo, particularmente en la huelga de educadores y el conflicto por la construcción de la terminal de contenedores en Moín. Los otros dos grandes opositores fueron los medios de comunicación masiva y los gremios empresariales. En el plano político el escenario tampoco fue positivo pues, con excepción del FA, todos los partidos sostuvieron puntos de vista contrarios a las tesis del Gobierno. Incluso en su propio partido –el PAC, que se mantuvo en una posición neutra– no contó con apoyos claros (cuadro 5.11).

Evidentemente, estos hallazgos no per-

miten proyectar el comportamiento futuro de los sectores mencionados, de modo que no es posible saber si mantendrán sus posiciones. Pero los datos sí muestran una realidad igual o más importante en términos de gestión política: que en momentos de intensa conflictividad en la política nacional, las débiles bases de apoyo con que cuenta el Ejecutivo le restan legitimidad para tomar decisiones y marcar el rumbo, tal como han confirmado las encuestas del Barómetro de las Américas. Esta situación dificulta el quehacer de un Gobierno que, al menos como aspiración, debería tener el rol de “actor componedor” en la coyuntura actual de amplia dispersión y enfrentamiento entre partidos y entre sectores de diversa índole.

En este sentido, la relación con los sectores sociales permite explorar las fortalezas y debilidades del Ejecutivo desde una perspectiva más general. El estudio

muestra alianzas u oposiciones específicas en cada uno de los conflictos, pero no hubo casos de apoyo fuerte y constante a lo largo de los cuatro episodios analizados. Por ejemplo, los sindicatos estuvieron a favor del levantamiento del veto a la reforma procesal laboral, pero se opusieron al contrato con APM Terminals, en tanto que los empresarios sostuvieron las opiniones contrarias en ambos casos. Esto indica que el Ejecutivo no ha logrado traducir el alto caudal electoral de 2014 en un respaldo vigoroso y sostenido de los sectores, y que su posición frente a actores relevantes –con voz e incluso capacidad de veto en las calles– es cambiante. Ni siquiera el propio partido de gobierno, el PAC, ha sido capaz de cerrar filas en torno al Gobierno de manera uniforme y en todos los temas. Esto hace que el Ejecutivo parezca débil ante la sociedad y ante el Poder Legislativo (Alpizar y Menocal, 2015).

CUADRO 5.11

**Cantidad de actores que apoyaron o se opusieron al Ejecutivo, en conflictos de alto perfil público<sup>a/</sup>, según sector. 2014**

Sector	Cantidad de actores <sup>b/</sup> según posición		
	Apoyo	Oposición	Balance
Sindicatos	8	21	Oposición
Medios de comunicación masiva	5	7	Oposición
Gremio empresarial	4	6	Oposición
Partidos evangélicos	1	5	Oposición
Sector financiero	1	4	Oposición
ML	1	3	Oposición
PUSC	1	3	Oposición
PLN	0	3	Oposición
Sector ambiental	0	2	Oposición
PAC	2	2	Neutro
Estudiantes	0	1	Oposición
Gremio profesional	0	1	Oposición
Coalición Patria Justa	0	1	Oposición
PASE	1	1	Neutro
FA	2	1	Apoyo
Universidades	3	0	Apoyo
Empresas públicas	2	0	Apoyo
<b>Totales</b>	<b>31</b>	<b>61</b>	

a/ Los conflictos analizados son: la huelga de educadores, el conflicto por la concesión de la terminal de contenedores de Moín a la empresa APM Terminals, la aprobación del Presupuesto de la República y el levantamiento del veto presidencial a la reforma procesal laboral.

b/ Se cuentan los actores que, dentro de cada sector, apoyaron o se opusieron al Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia con base en Alpizar y Menocal, 2015.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**GESTIÓN Y DESEMPEÑO  
DEL PODER EJECUTIVO**  
véase Alpizar y Menocal, 2015, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Desempeño insuficiente  
en difícil escenario legislativo**

Durante el período 2014-2015, el desempeño legislativo fue insuficiente en términos de una representación política eficaz, de acuerdo con los indicadores analizados en esta sección. La nueva conformación del Congreso plantea un escenario adverso para el PAC, pues por primera vez el partido oficialista no tiene la bancada más numerosa, como en los años anteriores. Además, esta Asamblea alcanzó el mayor nivel de fragmentación partidaria en la historia del país, no solo medida por el número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp) –que es de 4,9 y consolida el formato multipartidista– sino también porque esta vez nueve agrupaciones políticas lograron representación parlamentaria, el número más alto desde 1953.

Así pues, el balance en el Congreso es insuficiente de acuerdo con los principales indicadores del desempeño: la

legislatura 2014-2015 tuvo una baja producción de leyes, y con ello, un escaso aporte al desarrollo humano. Además, muy poco de lo que se aprobó fue considerado como prioritario por los principales sectores de opinión y expertos consultados para la elaboración de este capítulo. Como aspecto positivo cabe señalar el descenso en la promulgación de leyes sin el debido sustento económico.

El análisis de esta sección se basa en tres criterios metodológicos. El primero consiste en la revisión del 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 que tuvo el Congreso durante el año en estudio. El segundo criterio es el estudio de lo que este Informe denomina la oferta y la demanda legislativas. Se trata de la comparación entre las leyes aprobadas (oferta) y una agenda de proyectos que diversos sectores de la opinión pública consideran prioritarios para el país (demanda). El tercer criterio se usa como un indicador indirecto (o *proxy*) de la calidad de la legislación: se analiza

cada una de las leyes aprobadas para determinar si genera obligaciones para el Estado o amplía derechos ciudadanos, 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”.

#### Congreso menos productivo en primera legislatura desde 1990

Como se dijo, el primer indicador del desempeño del Congreso es la cantidad de leyes aprobadas y su desglose por tipos. La información disponible refleja que, entre las primeras legislaturas, la de 2014-2015 ha sido la menos productiva desde 1990. Se aprobó un total de 47 leyes, muy por debajo de las 73 promulgadas en el primer año de la administración Rodríguez Echeverría (1998-1999), que representan el segundo valor más bajo de la serie histórica. De esas 47 leyes, solo nueve son de tipo sustantivo, es decir, favorecen el desarrollo humano porque amplían o generan nuevos derechos a la población, o asignan competencias al Estado (gráfico 5.8).

Vale recordar que, históricamente, una alta proporción de las leyes que se aprueban todos los años refiere a asuntos procedimentales o de segundo orden, que no tienen un impacto directo en el desarrollo humano del país como un todo, y tan solo alrededor del 30%, en promedio, corresponde a legislación sustantiva. Sin embargo en el período 2014-2015 esta última no superó el 20%.

Ciertamente la cantidad de leyes no es un indicador absoluto del desempeño legislativo, pues dice muy poco sobre los procesos políticos que anteceden a su aprobación. En el caso que aquí interesa, lo que resulta preocupante es que, al analizar el contenido de la legislación y los pormenores de su trámite en el Congreso, es evidente que el año legislativo estuvo marcado por el entramamiento, la exigua capacidad de los operadores políticos para promover sus agendas y la escasez de iniciativas de carácter estratégico.

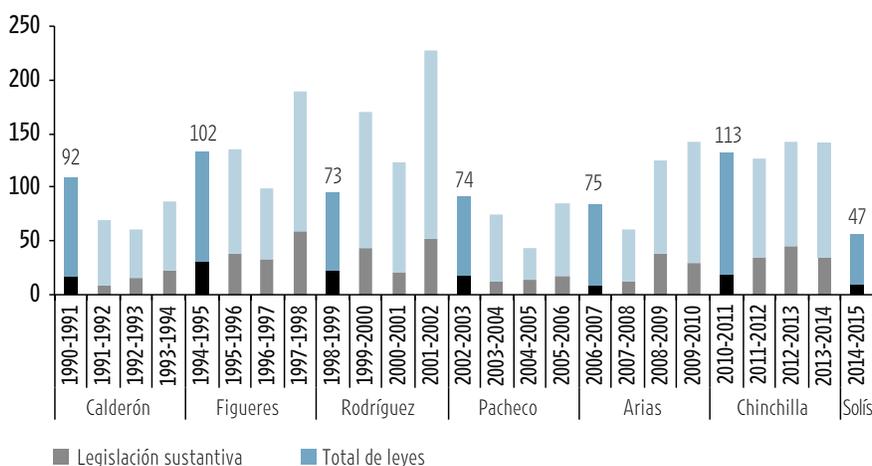
#### Congreso no atendió mayoría de proyectos identificados como prioritarios

Un segundo indicador del desempeño legislativo es la relevancia de las leyes promulgadas. Realizar una evaluación en ese sentido no es fácil; requeriría un estudio caso por caso sobre los alcances y sectores involucrados, así como un análisis costo-beneficio de lo que implica asignar recursos a una población o área, en lugar de otra. Se trata de un trabajo exhaustivo, que ni el mismo Congreso realiza de previo a la aprobación de los proyectos de ley, precisamente por la gran cantidad de iniciativas que transitan por la corriente legislativa. Lo más cercano a ello son los informes que prepara el Departamento de Servicios Técnicos, 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 examinar la relevancia de las leyes ha sido, entonces, 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. En pocas palabras, es un análisis que compara el contenido de la legislación aprobada durante

GRÁFICO 5.8

#### Total de leyes y de legislación sustantiva<sup>a/</sup> aprobadas (primeras legislaturas de cada administración)



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

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

## RECUADRO 5.6

**Análisis de la oferta y la demanda legislativas**

Desde su decimocuarta edición, este Informe analiza la brecha entre la “oferta” y la “demanda” legislativas, con el fin de determinar la relevancia de las leyes aprobadas y la distancia que separa al Congreso de la opinión pública. Se denomina oferta a la legislación sustantiva promulgada, entendida como aquella que tiene un impacto sobre el desarrollo humano, y demanda o “agenda potencial de implementación”, al conjunto de iniciativas que, a juicio de importantes sectores de la opinión pública, son prioritarias para el país (Feoli, 2009).

En primera instancia, la agenda potencial se construye mediante la recopilación de los temas legislativos más abordados en las páginas editoriales de tres de los principales medios de prensa del país: *La Nación*, el *Diario Extra* y *La República*. Esta selección permite una lectura general de los asuntos más relevantes discutidos a nivel nacional, desde la perspectiva de tres periódicos con enfoques muy

distintos en sus líneas editoriales. Para este Vigésimoprimer Informe se revisó un total de 937 editoriales publicados entre el 1 de mayo de 2014 y el 30 de abril de 2015, de los cuales 243 hacían referencia a leyes, es decir, un 25,9%.

Este ejercicio fue complementado posteriormente con una consulta por vía electrónica, la cual fue respondida por 52 personas expertas de reconocida trayectoria en diversos campos: político, académico, empresarial, sociedad civil organizada y medios de comunicación masiva. Este grupo no constituye una muestra probabilística de los sectores correspondientes y, por tanto, como sostiene Feoli (2011), estos datos deben verse como una base limitada de inferencia y comparación, pero no por ello menos válida para aproximarse a una revisión sistemática de la relevancia de las leyes aprobadas.

Para precisar el concepto de demanda legislativa, es oportuno recordar que los medios de comunicación masiva, en

su función forjadora de opinión pública, señalan a la sociedad y al Congreso los asuntos que consideran más relevantes y sobre los que creen que el país necesita legislación (Binder, 1999; Mayhew, 1991). Es claro que la agenda resultante procede de una cúpula de pensadores y no de la expresión popular. Sin embargo, este hecho no es ajeno al papel de articulación de intereses que, en un sistema de representación democrática, están llamados a cumplir ciertos actores, incluidos los medios de prensa (Feoli, 2009). Así pues, este indicador es una aproximación a la agenda legislativa demandada con base en sectores clave que definen parte de esa agenda. Eso también significa que el indicador tiene un margen de error que es difícil de cuantificar.

Una vez definidas, la oferta y la demanda legislativas son comparadas para medir la coincidencia entre ellas.

el año en estudio, con los asuntos que sectores expertos y de la opinión pública han señalado como prioritarios para el país. Se parte de una premisa: que los principales medios de comunicación escrita, junto con un amplio grupo de representantes de la academia, el sector empresarial y diversos gremios, tienen el conocimiento necesario para identificar una agenda de proyectos de ley de alta relevancia nacional. Bajo tal lógica es posible contrastar esa agenda (demanda) con lo que el Congreso finalmente aprobó (oferta) y ver en qué medida coinciden. Si hay altos grados de convergencia, la legislación promulgada se considera relevante, y viceversa (recuadro 5.6).

La información recopilada permitió determinar que en la primera legislatura de la administración Solís Rivera hubo una muy alta divergencia entre la oferta y la demanda legislativas. De las 86 iniciativas identificadas como prioritarias por los principales sectores de la opinión pública y personas expertas, solo ocho fueron aprobadas por el Congreso. Entre estas destaca la Ley de Presupuesto de la República para el año 2015, que fue objeto

de fuertes discusiones entre los actores políticos porque implicó un aumento sustantivo del gasto público, en un escenario de severo déficit fiscal. También se aprobó la reforma al Sistema de Banca para el Desarrollo y el fideicomiso para la construcción del corredor vial San José-San Ramón, que eran demandados por amplios sectores de la población.

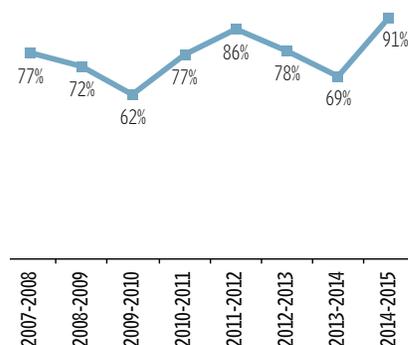
El balance muestra que el 91% de la agenda demandada no fue atendida, valor que corresponde a la mayor brecha entre oferta y demanda legislativas desde que se mide este indicador (gráfico 5.9). Entre los proyectos altamente demandados pero no aprobados destacan la reforma al impuesto sobre la renta, la ley de sociedades de convivencia para personas del mismo sexo, las reformas al Reglamento Legislativo y la ley de empleo público.

### Se reduce la promesa democrática sin sustento económico

El análisis del desempeño legislativo también considera la calidad de la legislación. Para ello se revisa cada una de las leyes que se promulgan y se identifica

GRÁFICO 5.9

### Porcentaje de la demanda legislativa<sup>a/</sup> no atendida por el Congreso



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

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

su alcance, según sea que amplía derechos anteriormente reconocidos a la población, o bien que asigna nuevas competencias y compromisos al Estado.

Cuando una ley cumple con alguno de estos criterios se dice que es una promesa democrática, por cuanto 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 estaría en una situación de “promesa democrática sin sustento económico” y, por ende, con altas probabilidades de incumplimiento del mandato legal. Cuando esto ocurre es de esperar que la población se muestre insatisfecha con el Congreso y, en general, con el sistema político, tal como ha ocurrido en el país en las últimas décadas.

Al revisar el desempeño del Congreso desde esta perspectiva es claro que, desde inicios de los años noventa, este no ha producido leyes acordes con los estándares mínimos de calidad. Entre 1990 y 2015, en el 52,5% de las 860 leyes con mandatos garantistas no se identificaron con claridad las fuentes de financiamiento para su concreción. El comportamiento anual muestra altibajos, pero nunca una reducción significativa de este fenómeno en los últimos veinticinco años.

No se cuenta con información suficiente para explicar las razones por las cuales este comportamiento negativo se mantiene en una proporción tan elevada. La hipótesis de que el contexto multipartidista aumentó los costos de negociación y, con ello, debilitó los controles de calidad, no es respaldada por los datos disponibles. Esto es así porque la promesa democrática sin sustento económico se dio tanto en la época del bipartidismo “puro”, entre 1990 y 1998, como en los años más recientes de alta fragmentación partidaria. Las causas parecieran estar más relacionadas con los procesos internos y, fundamentalmente, con la falta de instrumentos para evitar esta práctica. Es decir, en la actualidad, el procedimiento legislativo no obliga a las y los diputados a aprobar solo los proyectos que cumplen con ciertos criterios de calidad, como lo sería el respaldo financiero. Tampoco hay mecanismos para exigir a los parlamentarios que rindan cuentas por votar leyes sin la debida dotación de recursos, ni dentro del Congreso ni por vías de control que puedan utilizar los electores

de manera sistemática. Ello se debe a que aún no existe forma de saber cómo vota cada diputado y, por consiguiente, no es posible hacer una conexión para responsabilizarlos por sus actos<sup>16</sup>.

En la legislatura 2014-2015 hubo trece leyes que ampliaron derechos ciudadanos y asignaron competencias al Estado, una de las cifras más bajas de la serie histórica. De ellas, cinco no identificaron recursos, seis sí lo hicieron y dos no los necesitaron. Esto significa que solo un 38,5% cayó en situación de promesa democrática sin sustento económico (gráfico 5.10). Aunque es un buen resultado, debe considerarse que se dio en el contexto de un reducido número de leyes aprobadas.

El problema de la promesa democrática sin sustento económico se torna crítico en el escenario de severo déficit fiscal que enfrenta el país. Esta práctica genera una creciente presión sobre la institucionalidad del Estado que, por vía legal, está obligada a acatar cada vez más mandatos, pero sin contar con recursos frescos para satisfacer las expectativas de la población que exige su cumplimiento. En tal sentido, se trata de un círculo vicioso que tiene como origen el Congreso.

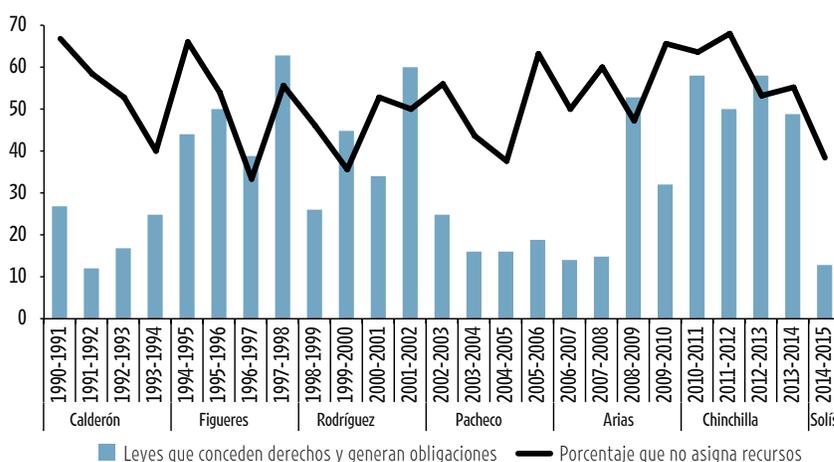
### Multipartidismo afecta gestión del Ejecutivo en el Congreso

Gracias a la colaboración del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, por primera vez se cuenta con una base de datos completa de la legislación aprobada desde 1990, un insumo de gran valor para este capítulo, pues permite realizar análisis de más amplio alcance sobre el desempeño legislativo.

Uno de los aspectos que más ha interesado estudiar es el efecto que ha tenido sobre el quehacer del Congreso el paso del bipartidismo al multipartidismo. En el Vigésimo Informe (2014) se explicaron los desafíos que enfrenta el sistema político como resultado de la combinación de un régimen presidencialista y una representación partidaria altamente fragmentada en la Asamblea Legislativa. La ampliación de la pluralidad en la arena parlamentaria ha sido utilizada para justificar el deterioro del desempeño del Congreso en términos generales, aunque la experiencia internacional muestra que una manera de hacer frente a esa situación es promover más negociaciones y gobiernos de coalición. Este no es un fenómeno único de Costa Rica; también

GRÁFICO 5.10

#### Leyes en situación de promesa democrática<sup>a/</sup> sin sustento económico, por administración



a/ Se denomina “promesa democrática” a las leyes que conceden o amplían derechos de la población o generan obligaciones para el Estado.

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

ocurre en otras democracias de larga trayectoria como las europeas y la estadounidense<sup>17</sup>.

Una de las explicaciones, hasta ahora poco fundamentada empíricamente, es que el multipartidismo ha entrabado el proceso legislativo porque implica el estudio y debate entre más partidos con diferentes bases ideológicas, todo lo cual ralentiza la aprobación de las leyes. Si esto es cierto, el entramamiento debería reflejarse en el tiempo que toma aprobar una ley.

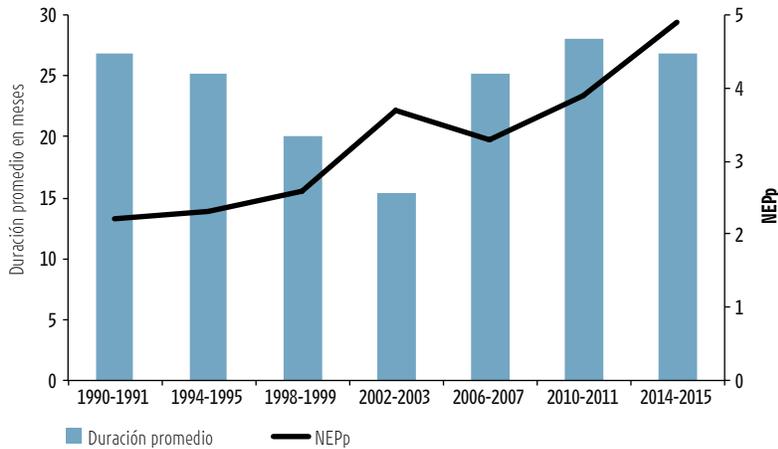
Bajo esa lógica, procede entonces evaluar si, con respecto al modelo bipartidista, la duración promedio del trámite de una ley es mayor en el esquema multipartidista. De ser así, se confirmaría la hipótesis de que la fragmentación partidaria ha perjudicado el desempeño legislativo. Sin embargo, la información recopilada muestra que ello no ha sucedido. Al comparar los tiempos promedio en las primeras legislaturas de las últimas siete administraciones y el número efectivo de partidos políticos, no se observa una relación directa entre ambos indicadores. Por ejemplo, la legislación aprobada en el período 1990-1991, en un contexto totalmente bipartidista, estuvo en promedio 26,8 meses en la corriente legislativa, casi el mismo tiempo que las leyes aprobadas en el período 2014-2015, con la más alta fragmentación registrada en la historia del país.

Como se puede ver en el gráfico 5.11, el tránsito hacia el multipartidismo no guarda relación con el tiempo que se tarda en aprobar las leyes, y por ende, no hay sustento empírico para la explicación antes mencionada.

El segundo tema que interesa estudiar es el efecto del multipartidismo en el éxito de las iniciativas impulsadas por el Gobierno, versus las promovidas por los miembros del Congreso. Como se vio en una sección anterior, el análisis de las convocatorias a sesiones extraordinarias mostró una reducida capacidad del Poder Ejecutivo para controlar la agenda legislativa, en particular durante el período 2014-2015. La interrogante que quedaba abierta es si ese problema es típico del sistema multipartidista o más bien han sido la tónica en la política costarricense, más allá de la conformación de la Asamblea Legislativa.

GRÁFICO 5.11

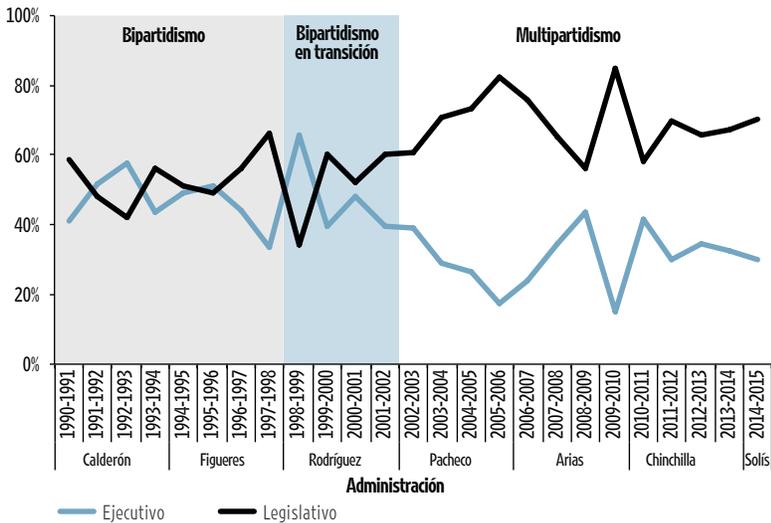
**Duración promedio de la legislación en primeras legislaturas y número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp)**



Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

GRÁFICO 5.12

**Distribución de la legislación aprobada, según proponente<sup>a/</sup>**



a/ En la legislatura 2012-2013 hubo una ley propuesta por iniciativa popular.

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

El indicador para ahondar en este tema es la proporción de leyes aprobadas según proponente, ya sean las y los diputados, o el Gobierno. Los datos revelan que, en este ámbito, el multipartidismo sí cambió los resultados de manera sustancial. Durante el período bipartidista (1990-1998) la iniciativa de la ley se distribuía casi en partes iguales entre el Congreso y el Ejecutivo (alrededor de 50% cada uno).

No obstante, desde 1998, y más aun a partir de 2002, se empieza a observar un predominio de leyes impulsadas por los legisladores y una presencia cada vez menor de las planteadas por el Gobierno. Esta brecha ha tenido altibajos, pero en promedio la relación ha sido de 35% para el Ejecutivo y 65% para el Legislativo (gráfico 5.12).

Así pues, los datos empíricos confirman

que se han reducido las capacidades del Ejecutivo para controlar la agenda legislativa y, por ende, las expectativas de aprobación de sus proyectos de ley. Queda claro que la gestión del Ejecutivo es más difícil en las condiciones actuales de alta fragmentación partidaria.



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DESEMPEÑO LEGISLATIVO

véase Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2015, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Convivencia ciudadana

En materia de convivencia ciudadana el balance del 2014 es positivo en términos del dinamismo expresado en las acciones colectivas que protagonizaron múltiples grupos en todo el territorio y, además, en una percepción de mayor cercanía con los gobernantes en el contexto de las elecciones nacionales. No obstante, es negativo por el deterioro observado en la tolerancia política, que se sumó a un fenómeno de más largo plazo: la erosión de la legitimidad del sistema democrático, tal como ha venido documentando este capítulo con datos de las encuestas bienales del Barómetro de las Américas, que realiza el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés) de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos.

Pese a haber sido un año electoral y de inicio de funciones de un nuevo gobierno, el 2014 fue un período de intensa conflictividad social, en el que el gremio magisterial tuvo un papel central. Las protestas se dieron sobre todo en la primera parte del año, al final de la administración Chinchilla Miranda, y se redujeron levemente en el segundo semestre, ya bajo el mandato del presidente Solís Rivera.

Todo esto ocurre en un contexto de deterioro de la percepción ciudadana sobre las principales variables de cultura política. Los datos del Barómetro de las Américas confirman que el país se encuentra en un escenario complejo, en el que coinciden bajos niveles de apoyo al sistema democrático con un descenso

de la tolerancia política. La agresividad de los ataques entre los partidos durante la campaña electoral parece explicar esa situación. Sin embargo, queda por determinar si esta reducción de la tolerancia refleja un hecho coyuntural acaecido entre las encuestas de 2012 y 2014, o es más bien una nueva característica de la cultura política costarricense.

### Protestas del sector educación marcaron la conflictividad del 2014

Durante el 2014 la protesta ciudadana mostró tanto diferencias como rasgos comunes a las tendencias observadas en años anteriores. Las acciones colectivas se mantuvieron por encima del promedio de la serie histórica (1993-2014) y hubo continuidad en los actores que las protagonizaron: los trabajadores (públicos y privados), seguidos por los grupos de vecinos, con 43,8% y 10,6%, respectivamente. La diferencia estuvo en el aumento significativo de los conflictos por asuntos relacionados con la educación, que marcaron la protesta durante todo el año, y también en el hecho de que el tercer actor más beligerante fueron las organizaciones provivienda, y no los empresarios, como sucedió en 2013. El acceso a vivienda empieza a figurar como un tema de creciente conflictividad.

En 2014 se contabilizó un total de 587 acciones colectivas, 107 más que el año anterior, y similar a lo ocurrido en el 2012, considerando los ajustes metodológicos que se hicieron a la serie de tiempo entre 2011 y 2013 (recuadro 5.7).

Los trabajadores del sector público fueron responsables de las dos principales huelgas ocurridas en 2014, y que marcaron los momentos de mayor intensidad en la protesta ciudadana del año. El segundo lugar en importancia lo ocuparon los grupos de vecinos, cuyas acciones se caracterizaron por tener un carácter más inmediato, con demandas concretas como el arreglo de una calle, la recolección de basura y la mejora del suministro de agua, entre otras.

Estos dos grupos tienen rasgos diferenciados e igualmente interesantes. Los trabajadores, por su condición, tienen el apoyo de una organización –por lo general un sindicato– a la hora de manifestarse. Alrededor del 90% de las acciones

realizadas por ellos en 2014 tuvo este tipo de respaldo. En cambio, los grupos de vecinos son más difusos; alrededor del 64,5% de sus protestas careció de una estructura que las coordinara (Guillén, 2015).

Estos datos muestran que en Costa Rica la acción colectiva es un mecanismo igualmente válido y utilizado para hacerse escuchar –tener voz social–, tanto en espacios institucionales como en otros ámbitos. Además existe una amplia gama de demandas y formas de movilización, que comprueban que la protesta no está ligada ni definida de manera exclusiva por los intereses y objetivos de gremios sindicales o estudiantiles, que tradicionalmente se asocian a este tipo de expresión social.

Las demandas principales de la acción colectiva se mantuvieron relativamente estables en el 2014. Fueron encabezadas por asuntos de índole laboral, en especial la disconformidad con el aumento salarial de los empleados públicos y los reclamos por problemas ocurridos con la planilla y el sistema de pago del MEP. De hecho, dos de los tres momentos de mayor tensión social estuvieron relacionados con estos dos temas, como se verá más adelante.

También destacan los conflictos por vivienda y tenencia de la tierra. Del total de 86 acciones colectivas que exigieron la intervención del Gobierno, 51 fueron motivadas específicamente por el tema de vivienda. Este es un foco de conflicto que ha estado presente de manera intermitente, pero pocas veces con tanta fuerza como en 2014.

Al mirar los momentos en que se concentraron las acciones colectivas, se observa mayor intensidad en el primer semestre del año, incluyendo el período de transición entre las administraciones Chinchilla Miranda (2010-2014) y Solís Rivera (2014-2018). Los primeros cuatro meses –correspondientes a los últimos del gobierno Chinchilla– fueron los más conflictivos: en ellos ocurrió el 41,7% de las protestas, con un promedio mensual de 61 movilizaciones de diverso tipo; el 58,3% restante se distribuyó entre los ocho meses siguientes, con un promedio menor de 42 en cada uno de ellos.

Una parte de los conflictos que

## RECUADRO 5.7

**Ajustes metodológicos en la base de datos de acciones colectivas**

En 2002, el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UCR y el Programa Estado de la Nación (PEN) diseñaron e implementaron una base de datos para dar seguimiento a las acciones colectivas en el país. En 2009 se contaba con registros para el período 2000-2008. Sin embargo, durante la elaboración del Decimosexto Informe (2010), las instituciones tropezaron con problemas técnicos que impidieron seguir utilizando esa herramienta. En consecuencia, el PEN se dio a la tarea de recuperar y compilar la información a partir de fragmentos dispersos en los documentos de sus archivos. Se revisaron y ajustaron tanto los manuales de codificación como la misma base de datos y, una vez que se tuvo el instrumento reconstruido y actualizado para el período 2000-2008, se procedió a levantar la información del período 2009-2015. No obstante, en ese proceso se tomó una decisión metodológica que a la larga afectó la cantidad de registros, y fue incluir como fuente de información las ediciones digitales en internet de los tres medios escritos con que se alimenta la base de datos: *La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*.

Esta decisión produjo sobrerregistros, ya que una misma protesta podía ser reportada en dos fechas distintas, una en la versión digital y otra en la edición impresa; también ocurría que se codificaban por separado los “repertorios” o modalidades de expresión de un solo hecho; por ejemplo, si en una misma manifestación un grupo realizó una marcha y luego entregó un pliego de peticiones, en algunos casos se cometió el error de contabilizar dos acciones colectivas. Esta situación fue detectada porque en los últimos años, y cada vez con más frecuencia, los grupos que protestan utilizan varios “repertorios” para hacer escuchar sus demandas. Esto no se previó en el diseño original de la base de datos, ya que hace diez años ese comportamiento era poco común y, por ende, más difícil de

observar. Ello obliga a realizar los ajustes metodológicos respectivos.

También hubo subregistros, fundamentalmente porque las versiones digitales de los medios no proveen toda la información relevante para el registro de las acciones colectivas. Por ejemplo, no incluyen los campos pagados y otras publicaciones que sí aparecen en las ediciones impresas, como convocatorias a manifestaciones o declaraciones públicas.

En virtud de lo anterior, para esta edición se volvió a recolectar toda la información de la base de datos para 2011 y 2012, usando como fuente las versiones impresas de los medios. Se escogieron estos dos años porque las revisiones estadísticas mostraron que en ellos se concentraban los errores antes descritos. El resultado de este ejercicio fue una reducción neta de los registros. Así, las 632 acciones colectivas reportadas para el 2011 pasaron a ser 477, por la eliminación de 281 casos de sobrerregistro y la inclusión de 126 subregistros. El dato para 2012 descendió de 781 a 545, tras detectarse 288 sobrerregistros y 52 subregistros.

Vale anotar que los cambios no modificaron las tendencias de más largo plazo señaladas por este Informe. Los datos empíricos siguen confirmando que desde 2011 ha crecido la conflictividad en el país, con una protesta ciudadana que se sostiene en el tiempo y es protagonizada por múltiples actores con agendas muy variadas.

Finalmente, en esta edición también se continuó con la ampliación de la serie de tiempo: se incorporaron los registros de 2014 -que es el período de análisis de este Informe-, de los primeros tres meses de 2015 y, en un esfuerzo por expandir la lectura histórica, se recolectaron también los datos de 1993. De esta forma se presenta una serie estadística de veintidós años y tres meses de conflictividad en el país, la más larga disponible hasta el momento.

iniciaron en el gobierno Chinchilla se profundizó y llegó a su punto más álgido en mayo, durante el primer mes del gobierno Solís, con un total de 82 acciones colectivas. Alrededor de abril comenzó la escalada de protestas relacionadas con el tema de la educación. La primera fue protagonizada por estudiantes, funcionarios administrativos y docentes del colegio San Luis Gonzaga, preocupados por problemas que amenazaban la sostenibilidad financiera de la institución. Luego grupos de alumnos, padres y madres de familia protestaron contra diversos centros educativos de primaria y secundaria, por asuntos como discriminación, carencias de infraestructura y la privatización del Colegio Técnico Figueres Ferrer, en Desamparados; sin embargo, los casos más frecuentes fueron las peticiones de destitución de funcionarios (director, directora o docente).

Después vino la intensificación del conflicto por los problemas de pago de salarios a los educadores. En los dos últimos días de abril, dirigentes y miembros de base de los sindicatos se reunieron con autoridades de los ministerios de Educación y Hacienda, hicieron un bloqueo, dos marchas y el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC) publicó un campo pagado. Se iniciaba así un intrincado proceso que involucró tanto al gremio magisterial como a técnicos, funcionarios y jefes de un gobierno que apenas comenzaba su gestión.

Otro sector que tomó importancia fue, como se ha dicho, el de las organizaciones pro vivienda. Durante los primeros cuatro meses de 2014 estas llevaron a cabo 27 acciones colectivas, de las cuales 25 fueron bloqueos realizados el 22 de abril bajo la coordinación del Foro Nacional de Vivienda<sup>18</sup>. Los grupos exigían al Gobierno no solo vivienda digna, sino también agilidad en los trámites. Entre el 8 mayo y el 31 de diciembre efectuaron 15 movilizaciones, a lo largo del año tuvieron 42 apariciones, razón por la cual se ubicaron como el tercer grupo con mayor cantidad de protestas.

La segunda mitad del 2014 se caracterizó por una relativa disminución en las acciones colectivas, que fueron más bien dispersas -poco articuladas- y con gran

diversidad de actores. La variación interanual muestra que durante ese período solo hubo tres meses en los que el nivel de protesta fue menor a lo ocurrido en el mismo mes del año previo. En junio y agosto de 2014 la conflictividad fue un 29,4% menor que en 2013, y en noviembre la reducción fue de 46,6% (pasó de 58 a 31 protestas). En septiembre se registró el mismo número de acciones (39) tanto en 2013 como en 2014 (gráfico 5.13).

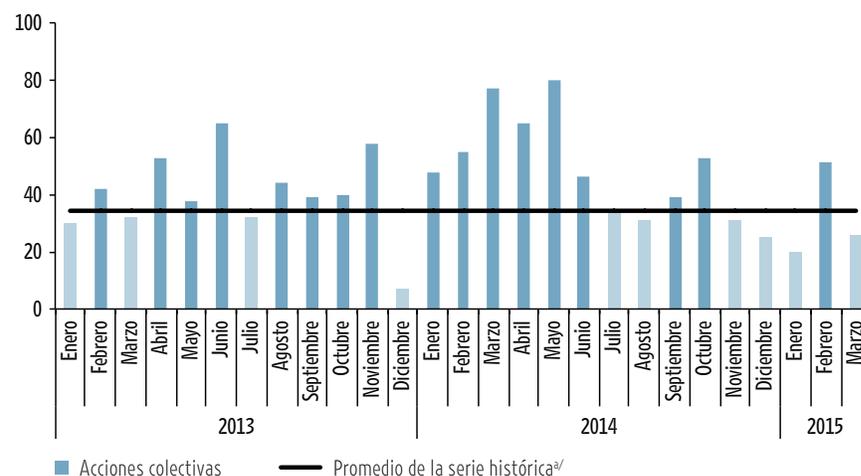
Durante este período dos grupos predominaron en la protesta social. Por un lado el gremio de transportistas, y en particular los colectivos de taxistas y porteadores, contabilizaron veinticinco movilizaciones sobre asuntos relacionados con su labor: uso de radiofrecuencias, renovación de permisos, cálculo de tarifas y, en el caso de los porteadores, quejas por la persecución de la Policía de Tránsito. Por su parte, los trabajadores públicos municipales efectuaron nueve acciones colectivas en distintos cantones, para exigir el pago de anualidades, aumento de salarios y temas asociados a los presupuestos municipales. Asimismo, entre octubre y noviembre tuvieron lugar catorce protestas en torno a la distribución del Presupuesto Nacional, realizadas por artistas, estudiantes universitarios y trabajadores públicos (Guillén, 2015).

El leve crecimiento registrado en octubre, con 53 acciones colectivas, se debió a la huelga del Sindicato de Trabajadores de Japdeva (Sintrajap) en oposición al contrato de construcción y administración de la terminal de contenedores del puerto de Moín. Aunque este hecho no tiene un peso significativo en el total de movilizaciones<sup>19</sup>, sí es importante desde el punto de vista cualitativo, pues fue la segunda gran huelga del año en el sector público, que además fue motivada por un conflicto que se remonta a 2008 (recuadro 5.8).

### Aumenta la protesta ciudadana en año electoral y de cambio de gobierno

Los comicios nacionales de 2014 no operaron como una vía importante para la canalización de las demandas ciudadanas, de modo que el nivel de protesta no fue menor que el de años anteriores. Este fue un período de grandes expectativas

GRÁFICO 5.13  
Acciones colectivas por mes



a/ Calculado para el período de enero de 1993 a marzo de 2015.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

y fragmentación política, tanto en los resultados electorales como en la calle. Se multiplicó el número de grupos sociales que se movilizaron y sus motivaciones tomaron la forma de una amplia variedad de demandas, propuestas y consignas, todo lo cual produjo un aumento de la conflictividad, con respecto a lo ocurrido en 2013.

Este es un fenómeno singular, ya que por lo general los primeros años de gobierno tienden a ser más calmos. No obstante, el 2014 se constituyó en el año de elecciones nacionales e inicio de una nueva administración con la mayor cantidad de acciones colectivas desde que existen registros, y el único por encima del promedio del período 1993-2014. Ello coincide con el hallazgo del Vigésimo Informe (2014), en el cual se señaló que el 2013 fue el último año de un gobierno y período de campaña electoral con la mayor efervescencia social de la serie de tiempo. Ambos casos forman parte de un cambio de tendencia que inició en 2011, cuando se dio una ampliación de los focos de conflicto en el país, que han aumentado la intensidad de la protesta y la cantidad de grupos que se manifiestan por nuevos temas.

Anteriormente, la conflictividad anual se mantenía por debajo del promedio, con excepción de eventos de muy alta intensi-

dad ocurridos en 1995, 2000 y 2004, de acuerdo con la base de datos del PEN<sup>20</sup>. Esto empezó a cambiar a partir de 2011, cuando ocurrió un aumento en el nivel de conflictividad que persistió hasta 2014. En esos cuatro años la protesta social estuvo por encima del promedio de los últimos veintidós años y se caracterizó por ser desarticulada, es decir, fue una sucesión de movilizaciones protagonizadas por diferentes grupos, con demandas muy variadas y poca coordinación entre ellas. Los datos muestran un número elevado de protestas que se prolonga a lo largo de varios años, en lugar de grandes estallidos de descontento social.

Como se ha indicado en anteriores entregas de este capítulo, ese patrón de expresión social explica el aumento de la protesta promedio que se viene observando desde 2011, pero también ha evitado que se presente un fuerte “pico” de acciones colectivas que complique de manera significativa el quehacer del Gobierno, como sí ocurrió en los tres “picos” identificados entre 1995 y 2004 (gráfico 5.14).

Para evaluar con mayor precisión el nivel de la protesta social por año en toda la serie de tiempo, se analizaron dos variables. La primera de ellas es la intensidad. Si en la mayoría de los meses se registran expresiones de alto y muy alto descontento ciudadano, el período

## RECUADRO 5.8

**Concesión o modernización de muelles en Limón: posiciones y conflictos. 2008-2014**

Desde 2008, la disyuntiva entre concesionar o modernizar los muelles de Moín es motivo de tensión social en la provincia de Limón. Dos rasgos han caracterizado este proceso: en primer lugar, ha tenido distintos niveles de intensidad y ha perdurado a lo largo de tres administraciones gubernamentales; y en segundo lugar, ha enfrentado a diversos actores cuyas posiciones, lejos de mantenerse, han ido variando según la coyuntura, de modo que los acuerdos logrados han sido frágiles. A continuación se repasan tres momentos puntuales que han hecho de este conflicto uno de los más intensos registrados en el país en los últimos años.

El primer momento tuvo lugar entre 2008 y 2009. Comenzó puntualmente el 16 de octubre de 2008, cuando la administración Arias Sánchez presentó al Sindicato de Trabajadores de Japdeva (Sintrajap) una propuesta para concesionar los muelles de Moín e indemnizar a los trabajadores con un total de ochenta millones de dólares. La oferta fue rechazada por la dirigencia sindical, la cual demandó que esa suma se destinara, más bien a la modernización del puerto. Al no llegar a un acuerdo, el 12 de febrero de 2009 el Gobierno anunció la apertura de los muelles y el inicio del proceso de licitación formal para la concesión. En respuesta a ello, Sintrajap convocó a una huelga que duró tres días y en la cual se insistió en la contrapropuesta enfocada en la modernización. El movimiento finalizó con un compromiso asumido por Sintrajap y Japdeva, para discutir esa alternativa.

El segundo momento fue más complejo, ya que nuevos actores y demandas se sumaron al conflicto. Pese a la solicitud

de modernización, el 15 de julio de 2009 el Gobierno presentó una segunda propuesta de indemnización, por 137 millones de dólares. No obstante, la principal controversia de este período no se centró en esa oferta, sino en una ruptura a lo interno de Sintrajap. Un grupo de trabajadores que estaba a favor de la indemnización, al que más adelante se denominó “el grupo mediador”, demandó la realización de una asamblea para votar sobre la nueva propuesta de la Administración. La solicitud fue rechazada por la Junta Directiva del Sindicato, que acusó al grupo de mantener nexos con el Gobierno. Esto a su vez ocasionó una serie de denuncias y la presentación de un recurso de amparo a la Sala Constitucional -que no fructificó- hasta que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) ordenó que se convocara la asamblea.

La asamblea se celebró en enero de 2010, sin la participación de la dirigencia sindical. En ella se aprobó la propuesta de indemnización, se destituyó a la Junta Directiva y se eligió una nueva, encabezada por el principal dirigente del “grupo mediador”. En el plano formal, este sería el punto de mayor acercamiento de las posiciones en conflicto. Sin embargo, provocó una gran cantidad de acciones colectivas, la mayoría de ellas denuncias contra el MTSS por parte de los dirigentes destituidos, hasta que en agosto de 2010 un fallo de la Sala Constitucional anuló la asamblea y restituyó a la antigua cúpula. De hecho, en esta segunda fase los mecanismos legales e institucionales cobraron mayor relevancia y fueron utilizados constantemente para legitimar las distintas posiciones.

La falta de acuerdo en torno a la propuesta de indemnización dio inicio al tercer momento de este conflicto, cuando

en marzo de 2011 la administración Chinchilla Miranda anunció la concesión para construir una nueva terminal en Moín a la empresa holandesa APM Terminals, con una inversión de 950 millones de dólares. Esto marcó el nuevo distanciamiento entre el Gobierno y Sintrajap. Posteriormente hubo nuevas demandas sindicales, esta vez con el argumento de la falta de estudios técnicos y ambientales, que desencadenaron dos huelgas más: la primera ocurrió en junio de 2012, en contra de la denominada cláusula 9.1 del contrato de concesión, según la cual APM Terminals sería la única entidad autorizada para atender buques con carga exclusiva de contenedores. En tal caso, en los muelles de Japdeva se atenderían únicamente barcos con carga mixta, es decir, contenedores y otros servicios, como por ejemplo turismo. La oposición surge porque la gran mayoría de las naves que transitan por Limón son barcos portacontenedores.

La segunda huelga se dio ya en el marco de la administración Solís Rivera, en octubre de 2014, y se caracterizó por un aumento considerable en la intensidad de las manifestaciones, que incluyeron bloqueo de vías y paralización de muelles. Sin embargo, el Gobierno se ha mantenido firme en el respaldo al contrato suscrito. Este nuevo distanciamiento refleja que el conflicto sigue abierto y, de hecho, Sintrajap continúa haciendo denuncias, ahora centradas en los supuestos daños ambientales que ocasionará la construcción de la nueva terminal, iniciada en 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en Alvarado, 2015.

se cataloga como de alta intensidad; por el contrario, si la mayor parte del tiempo se reportaron bajos niveles de conflictividad, se habla de un año calmo o de baja intensidad. La segunda variable es la existencia de “picos” de movilización, es decir, meses en los que hubo casos extremos de protesta casi excepcionales en la serie (cantidades por encima de la segun-

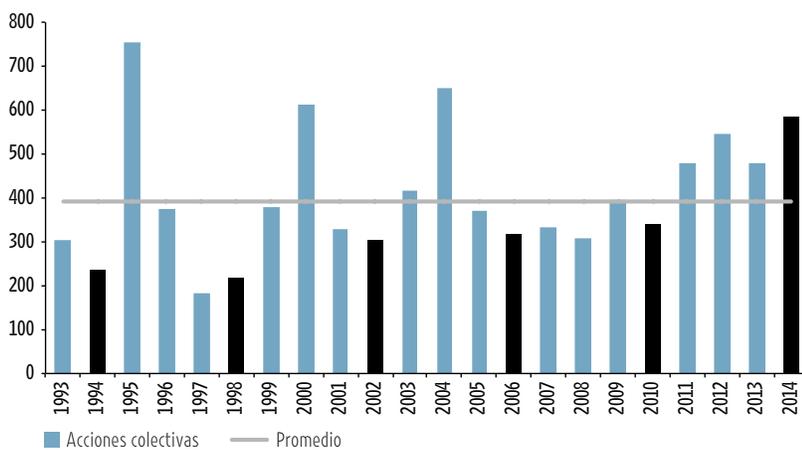
da desviación estándar). Estas variables pueden generar combinaciones como las siguientes:

- Máxima conflictividad: en la mayoría de los meses hubo altos niveles de protesta y, además, en alguno de ellos se produjo al menos un “pico” de protesta ciudadana.

- Alta conflictividad: altos niveles de protesta en la mayoría de los meses, pero sin “picos”.

- Episodio de conflictividad: en la mayoría de los meses la intensidad de la protesta fue baja, pero en el año ocurrió un “pico” de acciones colectivas.

GRÁFICO 5.14

Acciones colectivas registradas por año<sup>a/</sup>

a/ Las barras negras representan años de elecciones nacionales y de inicio de un nuevo gobierno.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

- Baja conflictividad: la mayoría de los meses tuvo bajos niveles de conflictividad y no hubo “picos” de protesta.

Con esta aproximación se evita que la evaluación anual esté fuertemente influenciada por un solo mes en el que hubo un “pico” de conflictividad, como ocurrió en el 2000. En ese año, el “Combo del ICE” marcó un momento de alta movilización de diversos colectivos sociales, que se manifestaron contra los intentos de apertura del monopolio estatal de las telecomunicaciones. En marzo y abril hubo “picos” de protesta pero, con excepción de esos meses, el año fue bastante calmo. Por ello se dice que en el 2000 hubo un episodio específico de alta conflictividad, que una vez resuelto no permeó el balance del resto del año.

Este enfoque brinda una imagen más clara de lo que ha ocurrido en los últimos veintidós años en términos de protesta ciudadana. Así por ejemplo, hay años de alta intensidad en los que no hubo un “pico” de manifestaciones, como sucedió en 2003, cuando se registraron siete meses con altos niveles de acciones colectivas, pero sin que ninguno de ellos calificara como un “pico” de muy alta intensidad, superior a dos desviaciones estándar por encima del promedio. Otro caso es el de los años de máxima conflictividad, en los que se da la doble combinación antes explicada; en la serie

de tiempo se observan tres de esos años: 1995, 2004 y 2011. El análisis confirma las tendencias descritas en anteriores ediciones de este capítulo: a partir de 2011 se vive un período de mayor intensidad de la protesta. Indistintamente de la forma en que se mida, los datos muestran una mayor conflictividad social que se mantiene constante en la mayoría de los meses de cada año (cuadro 5.12).

Este período de mayor crispación coincide con un deterioro en la mayoría de los componentes de la legitimidad del sistema político, medida con los datos de la encuesta Barómetro de las Américas. En suma, el país está en una posición de doble vulnerabilidad en términos de sus principales indicadores de cultura política y convivencia ciudadana: bajo apoyo al sistema y reducidos niveles de satisfacción y confianza en los órganos de la democracia representativa, que coincide con un ambiente social tenso, con frecuentes protestas sociales tanto en las calles como por vías institucionales. Todo esto dibuja un escenario adverso y complicado para la gestión de los asuntos públicos.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### ACCIONES COLECTIVAS

véase Guillén, 2015, y Alvarado, 2015, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Se deteriora la tolerancia pero mejora percepción sobre la eficacia política

En 2014, el Vigésimo Informe reportó un ligero incremento del apoyo ciudadano a la democracia que, paradójicamente, fue acompañado por una nueva disminución de la tolerancia política, 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. Como se aprecia en el gráfico 5.15 la reducción fue de alrededor de veinte puntos en comparación con el valor del 2010, y de seis puntos con respecto a la cifra reportada en 2012. Por tanto, el valor de 2014 es el más bajo registrado en ese indicador.

Al analizar en mayor profundidad este fenómeno se observa que la disminución de la tolerancia se debió a un factor de la coyuntura electoral. Una campaña divulgada en el contexto de la competencia por la Presidencia de la República fue la principal causa del cambio. Concretamente, en los primeros dos meses del proceso electoral, cuando las encuestas mostraron un notable repunte del partido Frente Amplio (FA), varios de sus oponentes calificaron a su candidato presidencial como “comunista” y difundieron una serie de cortos publicitarios en los que exponían los “riesgos” de apoyar a esa agrupación. Esta estrategia caló en un sector del electorado y generó una reacción frente a lo que se presentaba como una amenaza antisistémica. Esto a su vez dio pie a actitudes de irrespeto hacia quienes apoyaban al FA y, por ende, a un descenso de la tolerancia política.

La encuesta Barómetro de las Américas 2014 brinda información que ayuda a comprobar que este supuesto es cierto y no una simple explicación ad hoc<sup>21</sup>. Según esa fuente, los principales adversarios del FA, en especial los partidarios de Liberación Nacional y el Movimiento Libertario, poseen menores grados de tolerancia que los simpatizantes del FA. Para estos últimos la encuesta reporta casi veinte puntos más de tolerancia que para aquellos que apoyaban al candidato liberacionista (59 versus 41) y once puntos más que quienes respaldaron al candidato libertario (59 versus 48). Estos datos evidencian que la reacción ante amenazas antisistema puede tener, en un corto plazo y en el contexto de una

CUADRO 5.12

## Intensidad de la protesta social por año. 1993-2014

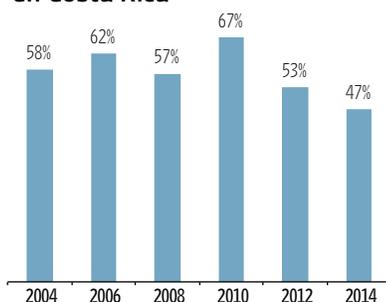
Año	Meses según intensidad		Intensidad de la protesta	"Pico" de acciones colectivas <sup>a/</sup>	Evaluación del año
	Baja	Alta y muy alta			
1993	10	2	Baja		Baja conflictividad
1994	12	0	Baja		Baja conflictividad
1995	3	9	Alta	Sí	Máxima conflictividad
1996	8	4	Baja		Baja conflictividad
1997	12	0	Baja		Baja conflictividad
1998	12	0	Baja		Baja conflictividad
1999	7	5	Baja		Baja conflictividad
2000	7	5	Baja	Sí	Episodio de conflictividad
2001	9	3	Baja		Baja conflictividad
2002	11	1	Baja		Baja conflictividad
2003	5	7	Alta		Alta conflictividad
2004	3	9	Alta	Sí	Máxima conflictividad
2005	8	4	Baja		Baja conflictividad
2006	11	1	Baja		Baja conflictividad
2007	10	2	Baja	Sí <sup>b/</sup>	Episodio de conflictividad
2008	10	2	Baja		Baja conflictividad
2009	7	5	Baja		Baja conflictividad
2010	9	3	Baja		Baja conflictividad
2011	2	10	Alta	Sí	Máxima conflictividad
2012	3	9	Alta		Alta conflictividad
2013	4	8	Alta		Alta conflictividad
2014	3	9	Alta		Alta conflictividad
<b>Total</b>	<b>166</b>	<b>98</b>			
<b>Porcentaje</b>	<b>61,4</b>	<b>38,6</b>			

a/ Un "pico" de acciones colectivas se da cuando en un año existe al menos un mes con un nivel de conflictividad por encima de dos desviaciones estándar del promedio.

b/ En 2007 la base de datos no registró el "pico" de acciones colectivas en torno al referéndum sobre el TLC con Estados Unidos, porque en ese contexto la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral, entre las posiciones a favor y en contra del tratado, y no como protesta ciudadana. Sin embargo, este fue otro momento de alta movilización social.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

GRÁFICO 5.15

Evolución de la tolerancia política<sup>a/</sup> 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.

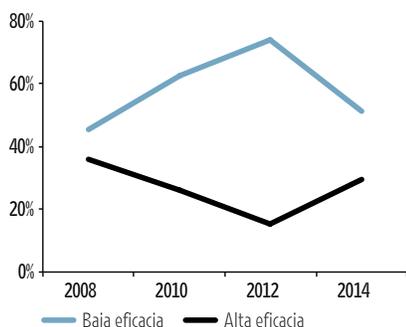
Fuente: Alfaro Redondo, 2014, con datos del Barómetro de las Américas, de Lapop.

campana electoral, serias implicaciones para la convivencia democrática, dado que la tolerancia es uno de los pilares del apoyo ciudadano al sistema político.

Muchos estudios de opinión pública alrededor del mundo han reportado un aumento del malestar ciudadano con la política y sus instituciones, incluso en democracias consolidadas. Costa Rica, la democracia más longeva de América Latina, no ha sido ajena a esta tendencia. En el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* se reportó que, a pesar de un ligero incremento en 2014, el apoyo ciudadano a la democracia ha disminuido considerablemente en el largo plazo. Por ejemplo, en los años ochenta ese indicador era de alrededor de 80 puntos en una escala de 0 a 100, y en 2014 su valor

fue de 63 puntos. Una forma de ilustrar cómo ha variado la opinión de los costarricenses sobre su democracia es examinar lo que se denomina "eficacia política externa"<sup>22</sup>, entendida como la percepción acerca de si los gobernantes escuchan a la ciudadanía. Sobre este asunto el Barómetro de las Américas muestra que en 2014 hubo una mejoría (gráfico 5.16). El porcentaje de personas que señalan una baja eficacia política se redujo en más de 20 puntos y el de los que, por el contrario, perciben que los gobernantes les prestan atención aumentó casi 15 puntos entre 2012 y 2014. Aunque el balance sigue siendo negativo en términos generales, los datos registrados en medio de la campaña electoral para la segunda ronda evidencian un cambio positivo en la

GRÁFICO 5.16

**Evolución de la eficacia política externa<sup>a/</sup> en Costa Rica**

a/ La eficacia política externa se mide con la siguiente pregunta: A los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase? Se mide con base en una escala de 1 a 7. La categoría de baja eficacia incluye los valores de 1 a 3 y la categoría de alta eficacia incluye los valores de 5 a 7. Los porcentajes no suman 100% porque se excluye la categoría intermedia (valor 4) de la escala.

Fuente: Elaboración propia, con base en Alfaro Redondo, 2014, y datos del Barómetro de las Américas, de Lapop.

percepción ciudadana sobre la cercanía con el Gobierno.

También es importante conocer los factores que determinan la evolución del apoyo ciudadano a la democracia. La misma encuesta antes citada revela que la aprobación de la labor del Presidente, la edad, el nivel educativo, los ingresos y la percepción de eficacia política externa están asociados positiva y significativamente con el respaldo al sistema; por el contrario, quienes perciben una alta inseguridad en el país tienden a apoyar menos el sistema. Un aspecto que sobresale es la relevancia que ha cobrado la evaluación del desempeño del Presidente: si los ciudadanos se sienten satisfechos con la gestión del mandatario, esto se refleja en un mayor apoyo a la democracia, pero cuando la aprobación es baja, repercute de modo directo y negativo en el respaldo al sistema político.

En el largo plazo, la prolongación o, peor aún, la agudización de esta caída podría erosionar la estabilidad de la democracia. En los últimos veinte años el país ha experimentado profundos cambios que incluyen la transformación del sistema de partidos, escándalos de corrupción en los máximos niveles de

liderazgo político y una creciente protesta social que desborda la institucionalidad existente. En virtud de ello, es importante analizar los efectos de esos procesos en el apoyo a la democracia. Si bien la evidencia presentada hasta ahora es útil para mostrar la evolución de esta tendencia y algunos de los factores asociados a ella, lo cierto es que este aporte es aún preliminar y, sobre todo limitado, para explicar por qué ha mermado el apoyo al sistema político en Costa Rica y en otras democracias consolidadas. Este Informe no tiene aún respuestas claras. No obstante, el PEN y el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por sus siglas en inglés) han asumido el reto de explorar en profundidad este fenómeno y están en la etapa de diseño y formulación de estudios y novedosas estrategias de investigación. Durante enero y febrero de 2015 se realizaron entrevistas a ciudadanos con el objetivo de recopilar datos sobre las causas y raíces del descontento. Con esa información, en la segunda mitad de este año salieron al campo nuevos sondeos de opinión, cuyos hallazgos serán reportados en la próxima entrega de este Informe.

### Administración de la justicia

Desde hace varios años el Poder Judicial enfrenta críticas y un creciente escrutinio de la ciudadanía. Sus indicadores agregados de desempeño no evidencian mejoras significativas, e incluso algunos se han deteriorado en comparación con la década de los noventa. La confianza ciudadana en la capacidad de sanción de los tribunales también ha mostrado una tendencia decreciente, de acuerdo con los datos del Barómetro de las Américas reseñados en anteriores ediciones de este Informe. Sin embargo, debe reconocerse también que el Poder Judicial de Costa Rica es uno de los más independientes y robustos de América Latina. En los últimos veinte años ha recibido una importante inversión de recursos, ha llevado a cabo intensos procesos de modernización —más que ningún otro órgano del sector público— y ha extendido considerablemente su cobertura territorial y temática, al punto que tramita en promedio más de 600.000 casos al año (1.800 asuntos diarios), la

segunda tasa de litigiosidad más alta del continente. No sería posible contar con la democracia en el estadio actual sin un robusto Estado de derecho.

### Mejora en indicadores judiciales soslaya desafíos administrativos

Esta sección valora el desempeño del Poder Judicial en el 2014 y con perspectiva de mediano plazo, con base en los principales indicadores agregados<sup>23</sup> 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, que se conoce también como congestión, casos pendientes o mora judicial. Los tres indicadores mostraron cambios positivos durante el año en estudio, aunque no en todos los casos ello fue resultado de una mejoría en el quehacer institucional, sino de ajustes metodológicos en la medición.

La entrada neta de casos por juez se redujo por quinto año consecutivo, hecho que se explica en buena medida por el aumento en el número de jueces contratados en los últimos tres años. En términos absolutos, la cantidad neta de casos que ingresaron a sede judicial pasó de 589.355 en 2012, a 610.982 en 2014. No obstante, en ese período se contrató a 111 jueces adicionales para aliviar la creciente carga de demandas ciudadanas interpuestas en la institución (cuadro 5.13).

El indicador de casos terminados por juez también mostró una reducción. Sin embargo, al ahondar en las razones que explican este resultado se encontró que no corresponde a una mejoría real, sino más bien a ajustes administrativos realizados por la Sección de Estadística del Poder Judicial. El valor de este indicador para 2014 fue de 506 casos finalizados por juez, cifra superior a las de los dos años previos (483 en 2012 y 487 en 2013), pero obtenida luego de un proceso de actualización del estado de varios expedientes en el sistema de registro electrónico de la institución.

En efecto, en el Juzgado de Cobros del Segundo Circuito Judicial de San José se dieron por terminados 30.467 expedientes que venían siendo reportados como activos, cuando en realidad habían concluido en períodos anteriores. Por su parte, el Juzgado Civil de Menor

CUADRO 5.13

## Indicadores de desempeño del Poder Judicial. 2007-2014

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Uso del sistema</b>								
Litigiosidad por mil habitantes <sup>a/</sup>	121	130	146	144	143	127	126	128
Entrada neta anual por juez de primera instancia	722	641	674	673	659	580	563	546
<b>Desempeño judicial</b>								
Casos terminados por juez <sup>b/</sup>	666	568	585	596	609	483	487	506
Casos activos por juez de primera instancia	660	583	626	705	738	792	827	805
Porcentaje de congestión (materias gestionadas de oficio)	25,6	28,3	28,9	30,0	28,2	38,0	36,4	
<b>Recurso humano disponible</b>								
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	185	216	222	228	230	233	238	244
Número de habitantes por juez	5.149	4.272	4.026	4.085	4.032	3.983	3.889	3.732
Total de abogados por 100.000 habitantes	390	407	408	422	436	452	470	484
<b>Presupuesto</b>								
Gasto real en justicia por habitante (dólares) <sup>c/</sup>	54	65,6	73,8	92	109,9	119	132,9	
Costo medio por caso terminado (dólares) <sup>d/</sup>	424	529	556	706	797	1.055	1.147	
<b>Procesos abreviados</b>								
Porcentaje de asuntos penales resueltos por conciliación	3,3	2,3	1,4	1,5	1,6	2,8	3,1	3,9
Porcentaje de asuntos laborales resueltos por conciliación	6,0	4,6	5,5	8,8	7,7	8,4	8,9	7,4

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 total del costo de la 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 base en Solana, 2015.

Cuánta del Primer Circuito Judicial de Alajuela reportó como terminados 3.324 expedientes, al no ser posible ubicarlos físicamente. Ambas cifras suman 33.791 expedientes que, si se restan del total de casos terminados netos, arrojan un valor final de 476 casos terminados por juez, lo cual más bien revelaría un deterioro significativo en la productividad de los jueces en el 2014 (Solana, 2015).

Estas revisiones confirman, con datos empíricos, lo que este capítulo ha reiterado desde hace varios años: un análisis preciso del desempeño del Poder Judicial, solo puede avanzar en la medida en que las estadísticas y los registros electrónicos reflejen la situación real de cada despacho. Eso no ocurre en varias materias en la actualidad. De ahí la importancia de continuar con las iniciativas de auditoría que buscan contrastar los flujos de casos que reportan las estadísticas, con los expedientes físicos que efectivamente existen.

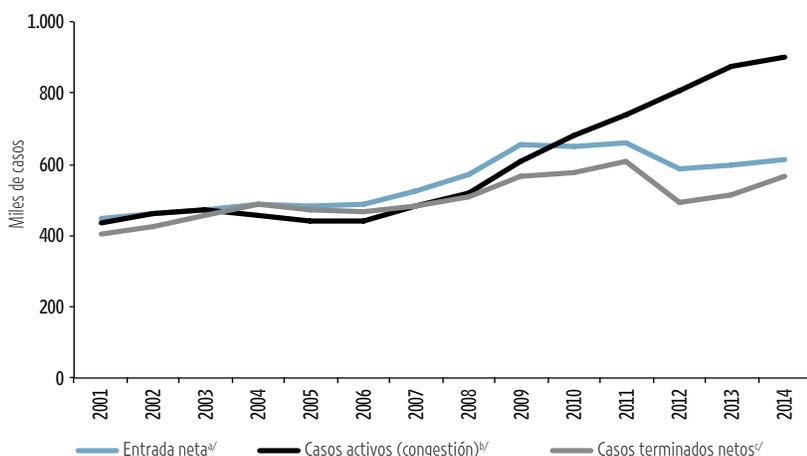
Por último, el número de casos activos por juez también disminuyó en 2014, al pasar de 827 en 2013, a 805. No obstante, aquí sucede lo mismo que con la entrada neta por juez: en realidad el valor absoluto aumentó pero, dado que hay más jueces, la distribución promedio generó una reducción en el indicador.

Este resultado puede llevar a error, porque las estadísticas judiciales muestran que en términos absolutos la congestión ha venido creciendo de manera sostenida. Al finalizar el 2014, el número de casos activos ascendió a 899.560, el doble de los 438.715 que existían en 2006, cuando inició la tendencia al alza en este indicador (gráfico 5.17). La evolución observada revela que el Poder Judicial sigue teniendo dificultades, tanto para hacer frente a la carga de trabajo que entra cada año, como para resolver los casos que se mantienen pendientes.

Interesa destacar que el aumento en la

mora judicial está concentrado en algunas materias: civil, cobros, pensiones alimentarias y penal. En las tres primeras el incremento se explica por la falta de actualización de las estadísticas (véase Solana, 2015). En la jurisdicción penal el número de expedientes en trámite viene creciendo desde 2008, lo mismo que la duración promedio de los casos que se resuelven por sentencia (sin incluir los tribunales de flagrancia) y, por consiguiente, los señalamientos para debate se hacen a plazos más largos. Aunque hay muchas explicaciones posibles, una que sobresale es el alto porcentaje de juicios pospuestos: cerca de 4.000 cada año (un 40%). Ello ocurre por diversos motivos, tanto internos como externos al sistema. En el primer caso destacan las dificultades para la citación y las ausencias de jueces o defensores, entre otros, y entre los problemas externos se encuentran la no presentación del defensor privado y

GRÁFICO 5.17

**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 base en Solana, 2015.

CUADRO 5.14

**Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional, según año de la resolución. 2009-2014**

Año de la sentencia <sup>a/</sup>	Sentencias con seguimiento	Cumplidas	Porcentaje global de cumplimiento <sup>b/</sup>
2009 <sup>c/</sup>	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
<b>Total</b>	<b>12.502</b>	<b>11.369</b>	<b>90,9</b>

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, 2015.

la ausencia injustificada del imputado. Según las estadísticas sobre el tema, que datan del 2011, esta última causa representa alrededor de un 30% del total de juicios cancelados (Solana, 2015).

»  
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA**  
véase Solana, 2015, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Se mantiene tutela efectiva de derechos fundamentales**

Si bien el respeto al Estado de derecho es uno de los principios básicos de una democracia madura como la costarricense, existen pocos instrumentos 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 en la Constitución Política.

En 2014 ingresaron a la Sala Constitucional 19.476 casos, 4.217 más (28%) que los reportados en 2013 y la cifra más alta en los veinticinco años de existencia de ese tribunal. El 89,4% de ese total correspondió a recursos de amparo, que en promedio tardan dos meses en resolverse. Pese al aumento de la demanda, este plazo es similar al que se viene registrando desde 1989 (Solana, 2015).

En el año 2009, el Poder Judicial y el PEN pusieron en operación un sistema de seguimiento que ha generado gran cantidad de información sobre el acatamiento de las sentencias de la Sala Constitucional. Se trabaja con un procedimiento sencillo: se realizan llamadas telefónicas a los recurrentes y los recurridos para conocer el grado de cumplimiento –completo, incompleto o no cumplido– de cada fallo y, en los casos en que la orden fue acatada, determinar si ello ocurrió dentro o fuera 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.

El cuadro 5.14 presenta los datos de cumplimiento global con base en los registros históricos emitidos por la Sala Constitucional. Allí se observa que el 91% de las sentencias se ha cumplido, lo cual refleja un alto nivel de acatamiento.

Desde el punto de vista de las instituciones recurridas, los datos confirman el alto grado de acatamiento, aunque con variaciones. Considerando los fallos emitidos entre 2013 y 2014, las mejores

tasas de cumplimiento son las del MEP y la CCSS, que registran valores por encima del 90%. Además cabe señalar que estas entidades son las más recurridas, de modo que su capacidad de respuesta merece ser destacada, dado el alto volumen de mandatos judiciales que reciben. Un poco más abajo figuran la Dirección General de Servicio Civil y las municipalidades, con proporciones de 76,8% y 77,7%, respectivamente, aunque con menores cantidades de sentencias (gráfico 5.18).

### Nota especial: Primer estudio a profundidad del conglomerado judicial

En esta sección se reseñan las principales conclusiones del *Primer Informe Estado de la Justicia*, un estudio a profundidad del sistema de administración de justicia presentado por el PEN en abril de 2015. Ese documento aporta nuevos y valiosos insumos para el examen de los desafíos judiciales, que forman parte del panorama político analizado en este capítulo. Ya están en marcha las tareas preliminares para la preparación de un segundo Informe, que se espera publicar a inicios del 2017.

El estudio parte del reconocimiento de la complejidad del Poder Judicial y examina tres dimensiones básicas: la institucional, la jurisdiccional y la política. Para ninguna de estas áreas es posible formular conclusiones generales, ni asignar una calificación estandarizada. El cometido de este esfuerzo es brindar una plataforma de datos y análisis que permita hacer un balance entre los aspectos positivos y negativos de los temas investigados y, a partir de esa evidencia, promover el debate y la toma de decisiones informadas.

Un primer hallazgo del Informe es que el Poder Judicial, más que una institución, es un conglomerado de entidades con autonomía funcional (artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) que, sin embargo, trabajan con una misma plataforma presupuestaria y administrativa, bajo la égida de la Corte Suprema de Justicia. Así, aunque para simplificar se haga referencia a “la institución” judicial, en realidad no se está hablando de la estructura típica de un ente público, sino más bien de un espacio que reúne a varias entidades que tienen organizaciones, funciones y recursos técnicos, humanos y presupuestarios claramente distinguibles entre sí, y que en conjunto suman una

planilla de alrededor de 13.000 funcionarios y más de 300 oficinas en todo el país. Esta robustez institucional es producto de un largo proceso de fortalecimiento que abarcó casi todo el siglo XX y se documenta por primera vez, con datos inéditos, en un capítulo histórico del *Primer Informe Estado de la Justicia*.

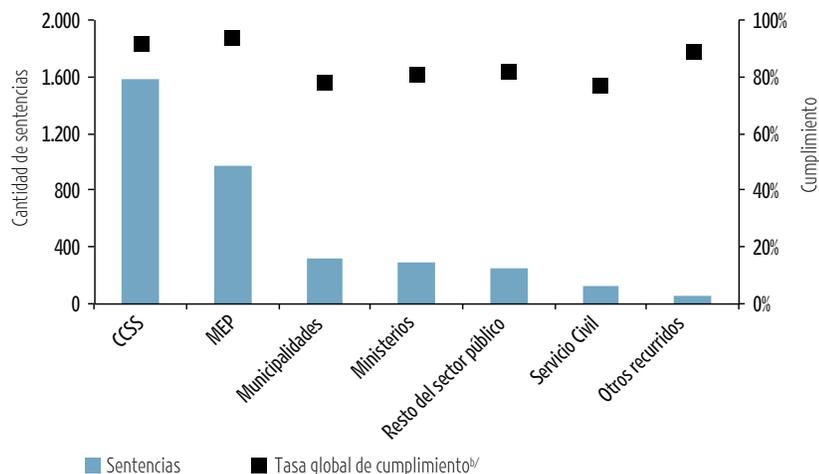
Desde la perspectiva institucional, este conglomerado ha mostrado una notable capacidad de cambio y adaptación, que tiene antecedentes históricos y también influencias del plano internacional. En los últimos veinte años ha sido objeto de una creciente inversión de recursos, que ha permitido una notable expansión de sus funciones y su cobertura, particularmente en la materia penal. Esto además ha convertido a Costa Rica en el país del continente que dedica la mayor proporción de su PIB a la inversión judicial.

Esas transformaciones, a las que de modo genérico se denomina “reforma judicial” pero que no pueden entenderse como un proceso unívoco ni sostenido, fueron impulsadas por al menos tres “olas” reformistas, cada una con sus propios énfasis y metas. No obstante, el Informe identificó limitaciones en los resultados de esos esfuerzos, fundamentalmente por errores de diseño, carencia de evaluaciones y, en algunas áreas, resistencia a los cambios propuestos. Uno de los mayores desafíos pendientes es reducir el centralismo en la toma de decisiones por parte de la cúpula judicial (Corte Suprema de Justicia), objetivo que fue parte esencial de las dos primeras “olas” reformistas, pero sobre el cual los avances han sido relativamente escasos.

El Informe también ofrece análisis a profundidad sobre tres temas: el derecho a la salud y la tutela de derechos en las materias laboral y penal. Sobre estas últimas se determinó que, en general, el acceso a la justicia y el debido proceso están garantizados, pero que también hay señales de alerta, pues casi un tercio de los casos presenta situaciones que ponen en riesgo la tutela efectiva de derechos. Ello es más usual en ciertos tipos de delitos y afecta a algunos grupos más que a otros; por ejemplo, en delitos de tipo sexual, las mujeres tienen mayor riesgo de que sus causas sean desestimadas. Por otro lado, el tema de la salud cuenta

GRÁFICO 5.18

### Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional, según institución recurrida. 2013-2014<sup>a/</sup>



a/ Los números reportados corresponden a las sentencias emitidas entre el 1 de enero de 2013 y el 30 de diciembre de 2014. La última fecha de seguimiento es el 31 de mayo de 2015.

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

Fuente: Segura, 2015.

con una amplia jurisprudencia de la Sala Constitucional que tiende a la expansión de derechos y que incluso ha llegado a solicitar a la CCSS la implementación de políticas específicas.

Un último hallazgo que cabe destacar en esta síntesis tiene que ver con el rol que de manera creciente ha venido jugando el Poder Judicial como actor del sistema político, por efecto de los procesos de “judicialización de la política” y de “politización de la justicia”. Se investigó de manera especial la consulta previa de constitucionalidad y se encontró que: i) el uso de este instrumento por parte de la Asamblea Legislativa es bastante menos frecuente de lo que percibe la ciudadanía, ii) las resoluciones se dictan en plazos cortos (veinticuatro días en promedio) y, por tanto, no inciden de modo significativo en el tiempo que tarda el Congreso en aprobar las leyes, y iii) la mayoría de los dictámenes de la Sala Constitucional señala vicios de fondo que por lo general la Asamblea corrige, aunque ello no es obligatorio. Puede decirse entonces que ese tribunal tiene competencias para ejercer una influencia sustantiva, aunque la evidencia recogida por el Informe indica que la ha utilizado pocas veces en temas de amplia repercusión pública.

### Política exterior

La evaluación de los principales componentes de la política exterior en 2014 muestra continuidad en las acciones diplomáticas y, durante los primeros meses de la administración Solís Rivera, cambios incipientes en el enfoque de los temas de comercio exterior.

El país siguió estrechando las relaciones bilaterales con sus socios políticos y comerciales más importantes, y además mantuvo un comportamiento apegado a los valores de paz, democracia y derechos humanos en los principales foros multilaterales. En ambas áreas el nuevo Gobierno ha dado continuidad a los temas tradicionales de la política exterior costarricense.

En cambio, desde el inicio de sus funciones la administración Solís planteó un nuevo enfoque en el manejo de los asuntos de comercio exterior. En este sentido destaca la inclusión del Ministerio de Relaciones Exteriores –o Cancillería–

en el proceso de adhesión del país a la OCDE, que venía siendo liderado por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex). De este modo se confirmó la tutela de la Cancillería en todos los ámbitos de la política exterior, aunque por supuesto con la colaboración y participación de las entidades especializadas en las diversas materias.

Además de los temas a los que se da seguimiento anual, esta edición del capítulo incluye una nota especial sobre el quehacer de la Cancillería de la República, que ha mostrado una actitud acorde con una política de gobierno abierto y rendición de cuentas, suministrando información detallada sobre las acciones que realizan sus dependencias.

### Uso estratégico de la política exterior

Una nación pequeña como Costa Rica requiere hacer un uso estratégico de la política exterior, sobre todo al considerar su contexto geopolítico: es un país sin ejército, en una región en la que prevalecen Estados débiles y una alta inseguridad y que, por su

ubicación geográfica, está expuesta a múltiples amenazas externas, como el crimen organizado. Esto obliga a estructurar las acciones de política exterior a partir de tres factores centrales. El primero es la necesidad de apegarse a la tradición diplomática y los lineamientos que por décadas han guiado las actuaciones del país en el plano internacional, y que están fuertemente arraigados en la defensa de la democracia, la paz y los derechos humanos (recuadro 5.9).

El segundo factor relevante tiene que ver con las competencias institucionales del Estado para cumplir con estos lineamientos. La política exterior es una política pública *sui generis*, pues en su formulación e implementación participan diversos actores y entidades, y convergen múltiples agendas, lo que le otorga un alto grado de complejidad (Murillo, 2012). El cuadro 5.15 da cuenta de las principales áreas por las que transita la política exterior costarricense. Algunas han sido introducidas recientemente o son poco conocidas, pero no menos importantes. Un ejemplo de ello son las

RECUADRO 5.9

#### Principales lineamientos de la política exterior costarricense

Tradicionalmente, la organización y funcionamiento de la política exterior costarricense se han sustentado en un conjunto de lineamientos estratégicos que trascienden el ejercicio de una administración, y que promueven valores y temas acordes con la vivencia democrática del país. En concreto, existen al menos cinco ejes que han conducido las relaciones internacionales en las últimas décadas:

- Defensa de la democracia, la integridad territorial y la soberanía nacional. Al carecer de un ejército, el Estado costarricense ha cimentado su sistema democrático y el orden público en la Constitución Política y el respeto e inviolabilidad de las fronteras y la soberanía de todas las naciones.
- Promoción, protección y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Promoción de la paz, el desarme y la seguridad nacional, regional y mundial. En los organismos hemisféricos e internacionales el país ha promovido

la adopción de medidas para prevenir y eliminar las amenazas a la paz, y lograr por vías pacíficas la resolución de los conflictos inter e intraestatales.

- Fortalecimiento del Derecho Internacional y desarrollo de un multilateralismo efectivo. Partiendo del principio de la igualdad soberana de todos los Estados, Costa Rica ha abogado por fortalecer las relaciones de cooperación entre las naciones mediante el Derecho Internacional, la diplomacia y el fortalecimiento de las estructuras multilaterales.
- Promoción del desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: social, económica y ambiental. En los últimos años Costa Rica ha dado un fuerte impulso a sus agendas comercial y ambiental, bajo la premisa de que es posible –y necesario– alcanzar el progreso social y económico sin comprometer la sostenibilidad del desarrollo.

Fuente: Chacón, 2015, con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

acciones en materia de diplomacia pública sobre derechos humanos (recuadro 5.10).

En efecto, en la formulación y conducción de la política exterior participa una multiplicidad de órganos del Estado costarricense. Aunque la normativa le otorga la rectoría al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, otras instituciones tienen amplios márgenes de injerencia en los diversos ámbitos que abarcan las relaciones internacionales del país, como es el caso del Comex, en el área de comercio exterior, o Mideplan, en materia de cooperación internacional. Esta dinámica ha generado especialización institucional, pero también segmentación de la política y en las funciones de cada entidad. En tal sentido este Informe ha venido llamando la atención sobre la importancia de fortalecer los mecanismos de coordinación entre todas las instancias implicadas, no solo para el logro de los objetivos y lineamientos de la agenda del país, sino también para asegurar el máximo aprovechamiento de las ventajas que supone la especialización lograda a lo largo de los años (PEN, 2013 y 2014).

Finalmente, el tercer factor de relevancia es la necesidad de crear un mecanismo de sistematización y seguimiento de las acciones de política exterior, dada la complejidad

y diversidad del entramado institucional que participa en ellas. En la actualidad no existe forma de conocer y analizar la labor que realiza el país en todas las áreas temáticas mencionadas en el cuadro 5.15. Ello se debe, en buena medida, a la dificultad para registrar algunas de las acciones. De hecho, no en todos los casos es posible disponer de “datos duros” para evaluar el desempeño de la política exterior, como sucede, por ejemplo, con iniciativas que se llevan a cabo al más alto nivel diplomático y político (como reuniones con mandatarios de otras naciones), cuyos resultados son difíciles de medir o cuantificar.

El PEN ha hecho esfuerzos por crear algunas herramientas e indicadores para dar seguimiento a las acciones de política exterior. Si bien estos no incluyen todos los temas relacionados con esta materia, se ha logrado hacer acopio de datos, en su mayoría cuantitativos, que permiten una aproximación al desempeño del país en tres áreas: las relaciones bilaterales, las relaciones multilaterales y el comercio exterior. Esta es la base empírica para el análisis de la política exterior en este capítulo. En futuras ediciones se profundizará el estudio en otros ámbitos, con información suministrada por

la Cancillería que requiere un análisis pormenorizado.

### Continuidad en las relaciones bilaterales

Durante los primeros meses de la nueva administración, en términos generales hubo continuidad en las relaciones bilaterales del país. Este es un ámbito en el que la política exterior parece trascender los cambios de gobierno.

Con base en un análisis realizado por la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA, que utilizó como fuentes los comunicados del Ministerio de Relaciones Exteriores, los informes de gestión de las embajadas y otros documentos oficiales, es posible hacer un recuento de los temas a los que se ha dado continuidad y de los nuevos relieves que muestra la política exterior.

Desde que inició funciones, la administración Solís Rivera hizo expreso su deseo de intensificar las relaciones con algunos países, de acuerdo con los objetivos del Gobierno. En esa agenda destacan las siguientes acciones: mantener la cercanía y las iniciativas de cooperación con Estados Unidos, fortalecer las relaciones con China, estrechar los vínculos con Brasil

#### RECUADRO 5.10

### La “Comisión interinstitucional para el seguimiento e implementación de las obligaciones internacionales de derechos humanos”

Mediante el decreto 36776-RE, de agosto de 2011, la Cancillería de la República creó la “Comisión interinstitucional para el seguimiento e implementación de las obligaciones internacionales de derechos humanos”, en respuesta a una de las recomendaciones del Examen Periódico Universal que realiza el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, y también en cumplimiento de uno de los compromisos que adquirió Costa Rica al proponer su candidatura para convertirse en miembro de ese Consejo, lo que finalmente logró en el período 2011-2014.

La Comisión es coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y agrupa a alrededor de 22 instituciones, entre las que se encuentran los ministerios de Planificación, Vivienda, Educación

Pública, Ambiente, Justicia, Bienestar Social (IMAS), Agricultura y Economía, además del PANI y otras instituciones autónomas o entidades rectoras cuya labor se relaciona con el cumplimiento de derechos humanos, tales como el AyA, el ICE, la CCSS y la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (Conai), entre otras.

Como su nombre lo indica, el objetivo principal de esta Comisión es coordinar la implementación de las obligaciones internacionales del país en materia de derechos humanos, y fungir como promotora de la cooperación entre el Estado y la sociedad civil, para lo cual cuenta con la colaboración de grupos específicos de la sociedad y otros sectores como el académico y el de las ONG.

Un resultado importante del trabajo de esta entidad es la elaboración de la “Política

nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia”, cuya finalidad es mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, afrodescendientes, poblaciones de migrantes y refugiados. Para ello procura asegurar una serie de derechos básicos, como alfabetización, atención de la salud, acceso a vivienda, trabajo digno y acceso a agua potable, entre otros, lo cual demanda una adecuada coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y las entidades involucradas. Esta política tuvo un proceso de construcción de dos años y fue formalmente adoptada por el Estado costarricense en diciembre de 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2015.

CUADRO 5.15

**Áreas temáticas de la política exterior costarricense**

Área temática	Tipo de acciones	Instituciones y dependencias responsables
Política exterior	Acciones que orientan las relaciones multilaterales y bilaterales del país, así como su participación en los organismos hemisféricos y regionales.	Dirección General de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, representaciones diplomáticas en el exterior, Comex y Asamblea Legislativa.
Servicio Exterior	Acciones para la consecución de los intereses del Estado costarricense en materia consular y diplomática.	Dirección General del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, representaciones diplomáticas y consulares en el exterior, TSE, Dirección de Migración y Extranjería, Ministerio de Hacienda y Comex.
Cooperación internacional	Acciones que buscan incrementar la cooperación reembolsable y no reembolsable hacia Costa Rica.	Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Mideplan, principalmente.
Asuntos jurídicos	Acciones para la defensa del país en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la cooperación judicial internacional y la asesoría a los jefes de jerarquía y a las diversas instancias de la Cancillería, entre otras.	Dirección Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Procuraduría General de la República, Poder Judicial y otras instituciones autónomas.
Diplomacia pública	Acciones e iniciativas que tienen como objetivo posicionar la política exterior y proyectar la imagen del país ante otras naciones y la opinión pública.	Ministerio de Relaciones Exteriores.
Cooperación interinstitucional	Acciones de coordinación con otras instituciones tanto del Estado costarricense como internacionales, para la conducción de la política exterior.	Ministerio de Relaciones Exteriores, TSE, Dirección de Migración y Extranjería, Procuraduría General de la República, Registro Nacional, universidades estatales, sistema bancario, diversos ministerios y sector privado, entre otros.
Servicios	Acciones referidas al trámite de legalización de documentos de nacionales y extranjeros, para uso en el exterior.	Ministerio de Relaciones Exteriores, TSE, Ministerio de Salud, Dirección de Migración y Extranjería, tribunales de justicia, sistema bancario.
Formación profesional	Acciones dirigidas a la profesionalización del Servicio Exterior, mediante la capacitación académica y técnica de quienes formulan y toman decisiones, así como de quienes intervienen en el diseño y ejecución de la política exterior.	Instituto del Servicio Exterior Manuel María Peralta, UCR, UNA e INA.

Fuente: Chacón, 2015.

y poner un fuerte énfasis en las relaciones con Centroamérica (cuadro 5.16).

En el caso de Estados Unidos, históricamente los distintos gobiernos –incluido el actual– han mantenido fuertes vínculos diplomáticos y de negocios, que han sido reafirmados con frecuentes visitas presidenciales. Durante su primer año de gestión viajaron a ese país los presidentes Arias Sánchez, Chinchilla Miranda y Solís Rivera. Este último lo hizo en junio de 2014 y mayo de 2015, con el fin de tratar temas de comercio y seguridad (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015).

En lo que concierne a China, las relaciones no variaron, aunque en su momento el PAC se opuso abiertamente a algunas de las iniciativas de coopera-

ción gestionadas por la administración Chinchilla. Vale recordar que en 2013 la propuesta de construir una refinera en Moín fue detenida por una serie de dudas de índole ambiental, así como por cuestionamientos sobre la factibilidad y rentabilidad del proyecto. Algunas de esas denuncias fueron planteadas por el PAC cuando era oposición en el Congreso. Algo similar ocurrió con el proyecto de construcción de la carretera o ruta 32, también impulsado por la administración Chinchilla. En diciembre de 2013, la Contraloría General de la República planteó un conjunto de objeciones al respecto, que fueron compartidas por algunos miembros del PAC, entre ellos el entonces candidato presidencial Luis Guillermo Solís.

Así pues, las iniciativas de cooperación entre China y Costa Rica han continuado. En enero de 2015 se firmó un convenio que permitirá iniciar los estudios de viabilidad para el establecimiento de una zona económica especial (ZEE) en territorio costarricense. Asimismo, durante la visita del presidente Solís a China se acordó un nuevo paquete de cooperación no reembolsable por veinticuatro millones de dólares, entre otras acciones que confirman el interés de ambos países en ampliar sus vínculos bilaterales (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015).

El acercamiento con Brasil ha sido, hasta el momento, más bien discursivo y simbólico, y aunque representa una diferencia sustancial con la administración

CUADRO 5.16

**Temas prioritarios de la agenda bilateral con países estratégicos. 2014**

País	Temas que se mantienen	Nuevos intereses y precisiones
Estados Unidos	Comercio e inversión extranjera directa (visitas de promoción del presidente Solís). Seguridad.	Mayor énfasis en el tema de cooperación. Esfuerzos para lograr la participación de Costa Rica en las nuevas iniciativas de cooperación de los Estados Unidos hacia la región.
Brasil		Interés expreso de estrechar vínculos.
Centroamérica	Discurso de cercanía con Centroamérica. Continuidad de los procesos de integración económica.	El discurso político plantea un papel más activo de Costa Rica en el proceso de integración regional. Se sugiere efectuar una reforma integral del sistema de integración.
Alemania	Principal cooperante europeo. Socio importante en temas de derechos humanos en foros multilaterales.	
China	Proyecto de ampliación de la ruta 32. Proyecto de construcción de una refinería en Moín. Programas de fortalecimiento de los cuerpos policiales.	
Colombia	Aliado político en las disputas por límites marítimos con Nicaragua. Seguridad como elemento clave de la relación. Relaciones económicas en aumento (nuevo TLC).	
Japón	Socio histórico de cooperación en Asia.	
México	Socio en la incorporación a la Alianza del Pacífico. Cooperación en temas de seguridad regional.	
Nicaragua	Relaciones diplomáticas distantes, debido al conflicto fronterizo y la demanda ante la Corte Internacional de Justicia.	
Unión Europea	Proceso de ejecución del Acuerdo de Asociación. Cooperación en el marco del Acuerdo de Asociación.	

Fuente: Elaboración propia con base en Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015.

Chinchilla, aún no es posible identificar una estrategia concreta para afrontar este nuevo reto. El presidente Solís encomendó a la Cancillería la “priorización de las relaciones con Brasil” y él mismo viajó a ese país en julio de 2014, para participar en una reunión del Cuarteto<sup>24</sup> de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y asistió a la toma de posesión de la presidenta Rousseff en enero de 2015, dando así una muestra de su interés en un acercamiento diplomático (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015).

Con respecto a Nicaragua, la administración Solís mantuvo la política de circunscribir las relaciones al mínimo necesario, debido al conflicto fronterizo por el territorio de isla Calero y las demandas que se encuentran en curso en la Corte Internacional de Justicia.

En el caso de Centroamérica se ha cambiado de estrategia y se ha buscado intensificar la presencia en la región mediante

una serie de visitas y propuestas de reforma a las instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Antes de asumir su cargo, el presidente Solís realizó una gira por la región, asistió a los trasposos de poderes de sus homólogos de El Salvador y Panamá, y luego regresó a esos mismos países en visitas de Estado. También se expresó la intención de promover la candidatura de un costarricense para la Secretaría General del SICA, de cara a la elección que se realizará en 2017. Asimismo, durante su primera participación en la Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado del área, el presidente Solís planteó como objetivo de largo plazo desarrollar un proceso de reforma integral del Sistema desde su propia carta constitutiva –el Protocolo de Tegucigalpa–, propuesta que amplía la hecha por Costa Rica mientras ocupó la Presidencia pro Témprore del SICA, en 2013 (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015).

Por último, la celebración de la Tercera Cumbre de la Celac en Costa Rica, en enero de 2015, brindó la oportunidad de promover la imagen internacional del país, dada la amplia cobertura mediática que se dio a este foro, que además fue importante para continuar con la política de acercamiento hacia Latinoamérica (recuadro 5.11).

#### País mantiene apego a valores tradicionales en la ONU

En el ámbito multilateral, específicamente en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Costa Rica no consiguió su reelección en el Consejo de Derechos Humanos en octubre de 2014. Durante su participación en ese foro, mantuvo su discurso apegado a los valores tradicionales de paz, democracia, desarme y derechos humanos. Mostró una tendencia a votar con las mayorías, y a patrocinar resoluciones que no tenían oposición, o que contaban con

RECUADRO 5.11

### Una mirada a la Presidencia pro Témporte de Costa Rica en la Celac

Costa Rica asumió la Presidencia pro Témporte de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en la Segunda Cumbre de ese foro, celebrada el 29 de enero de 2014 en La Habana. Se convirtió así en el primer país centroamericano en ostentar ese cargo y, debido ello, fue responsable de organizar la Tercera Cumbre. Esta se realizó durante los días 28 y 29 de enero de 2015 en Heredia, en un esfuerzo que representó un gasto de 4,3 millones de dólares y requirió el apoyo de 3.000 personas.

El principal resultado de la Cumbre fue la Declaración de Belén, enfocada en la lucha contra la pobreza, el cambio climático, la educación y la igualdad de género. Además se aprobó el Plan de Seguridad Alimentaria 2015-2025, con apoyo de la FAO.

Esta reunión facilitó el acercamiento de la región a potencias y socios estratégicos. En este sentido cabe destacar que en forma paralela a la Cumbre se llevó a cabo un foro China-Celac, en el cual el país asiático se comprometió a abrir una línea de crédito por 35.000 millones de dólares para América Latina y el Caribe. En el plano bilateral, el presidente Solís Rivera mantuvo reuniones con sus similares de Bolivia, Ecuador, Chile, Colombia y Jamaica.

De las 33 delegaciones participantes, 21 fueron encabezadas por jefes de Estado y de Gobierno. Además, el foro contó con la presencia de altos representantes de la OEA, la FAO, la Unión Europea, la Caricom y la Cepal.

Fuente: Elaboración propia con base en Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015.

un amplio apoyo dentro del Consejo. Asimismo, tanto en esa instancia como en la Asamblea General, cuando el país no apoyó una resolución, lo hizo en consonancia con sus socios tradicionales (Estados Unidos, Alemania, España y Japón) o con el Grupo Latinoamericano y el Caribe (Grulac; Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015).

Durante su presencia en el Consejo de Derechos Humanos, Costa Rica apoyó principalmente resoluciones sobre derechos civiles y políticos (46), promoción (38) y derechos de segunda generación (27; cuadro 5.17).

En el contexto de la Asamblea General, la participación de los países miembros se lleva a cabo en dos ámbitos. El primero es el de las seis comisiones principales de trabajo, que son: i) Desarme y seguridad internacional, ii) Asuntos económicos y financieros, iii) Asuntos sociales, humanitarios y culturales, iv) Política especial y descolonización, v) Asuntos administrativos y de presupuesto y vi) Jurídica. El segundo espacio es la Asamblea Plenaria, en la cual se discuten y aprueban los proyectos y resoluciones elaboradas por las

comisiones. Lo usual es que las iniciativas que emanan del consenso de las comisiones sean aprobadas de igual forma en la Asamblea y solo excepcionalmente son sometidas a votación. En esas ocasiones es posible conocer la visión de los países sobre asuntos específicos, que en algunos casos son coyunturales, pero en otros corresponden a temas que se han discutido por años. De este modo, la dinámica de la Asamblea permite observar patrones y tendencias.

Durante el 69° período de sesiones, celebrado en septiembre de 2014, se sometió a consideración de la Asamblea 262 resoluciones, de las cuales 76 fueron votadas. En ese proceso Costa Rica votó en coincidencia con las grandes mayorías, en particular con las decisiones del Grupo Latinoamericano y el Caribe (Grulac) y en algunos temas sus votos fueron contrarios a los de Estados Unidos y los principales socios europeos. El país apoyó con fuerza los temas de desarme, de manera consistente con una de las posiciones tradicionales de la política exterior costarricense en foros multilaterales (cuadro 5.18).

### Cambios en el enfoque de las relaciones comerciales

Como se ha mencionado, la política exterior comercial es una de las áreas en que la administración Solís Rivera ha realizado mayores cambios en términos del enfoque y el quehacer institucional. Por un lado, se ha suspendido la firma de nuevos convenios de libre comercio, para centrar los esfuerzos en mejorar la administración de los ya existentes. Por otro lado, el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) se ha involucrado en proyectos de desarrollo de infraestructura, adopción de buenas prácticas y avances tecnológicos, que buscan incrementar la competitividad de la oferta exportable nacional. Entre otras iniciativas destacan los planes de modernización de las aduanas en los puestos fronterizos. Además se planteó un trabajo conjunto para la facilitación del comercio, en coordinación con Panamá y los otros países firmantes del TLC entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y el respaldo de foros regionales (Comex, 2014).

En el plano institucional, durante el primer año del nuevo Gobierno el sector tradicionalmente liderado por Comex fue reconfigurado, para dar más espacio a la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en la conducción de la política comercial externa. Entre otras acciones, se incluyó a la Cancillería en el proceso de adhesión a la OCDE, que antes era conducido casi exclusivamente por el Comex, se suscribió una alianza entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Procomer para atraer inversiones, promover el turismo y mejorar la competitividad del país. Además se estableció el Consejo de Política Internacional, con participación de diversos ministerios e instituciones y presidido por la Cancillería, con el fin de realizar acciones coordinadas en temas de política exterior (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015).

Dos de los proyectos fundamentales de la administración Chinchilla que sufrieron cambios son, precisamente, los relacionados con el ingreso del país a la OCDE y a la Alianza del Pacífico. En el primer caso, en junio de 2014, en

CUADRO 5.17

**Participación de Costa Rica<sup>a/</sup> en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, por área temática. 2011-2014**

<b>Categorías</b>	<b>Total de resoluciones aprobadas</b>	<b>Resoluciones patrocinadas por Costa Rica</b>	<b>Porcentaje de resoluciones patrocinadas</b>
Derechos de primera generación <sup>b/</sup>	73	46	63,0
Promoción <sup>c/</sup>	80	38	47,5
Derechos de segunda generación <sup>d/</sup>	37	27	73,0
Derechos de tercera generación <sup>e/</sup>	33	5	15,2
Conflictos específicos	85	4	4,7
Derecho Internacional Humanitario	11	3	27,3
<b>Total</b>	<b>319</b>	<b>123</b>	<b>38,6</b>

a/ Costa Rica se desempeñó como miembro del Consejo de Derechos Humanos durante tres años, lo cual significa que participó en diez períodos de sesiones, específicamente del 18 al 27.

b/ Los derechos de primera generación refieren a los derechos civiles y políticos fundamentales tales como la libertad, la vida, y la igualdad entre otros.

c/ La categoría "promoción" corresponde a las resoluciones que tienen que ver con la renovación de mandatos del Consejo de Derechos Humanos o la promoción de sus actividades (educación, planes y programas).

d/ Los derechos de segunda generación se vinculan con la vida en sociedad y la búsqueda del progreso y el bienestar material. Por ello incluyen los denominados derechos económicos, sociales y culturales.

e/ Los derechos de tercera generación son reflejo de las reivindicaciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, particularmente en el contexto de la descolonización y el surgimiento de nuevos Estados, que necesitaban garantizar la autodeterminación de los pueblos, el derecho al desarrollo y la solidaridad internacional.

Fuente: Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015.

CUADRO 5.18

**Patrón de votación de Costa Rica en la Asamblea General de la ONU. 2014**

<b>Tema</b>	<b>Total de resoluciones votadas</b>	<b>Votación de Costa Rica</b>			<b>Patrón de votación</b>
		<b>A favor</b>	<b>En contra</b>	<b>Abstención</b>	
Desarme	31	31	0	0	En estas resoluciones, la posición de Costa Rica se acerca más a la de sus socios centroamericanos y latinoamericanos, en contraposición a sus socios europeos, además de China, Japón y, especialmente, Estados Unidos.
Conflictos específicos	21	20	0	1	Se votó a favor de todas las resoluciones, excepto la AG/RES/69/90, junto con otros 78 Estados que se abstuvieron. Otros 9 votaron en contra. Esa resolución contenía un duro lenguaje contra Israel y brindaba amplios poderes a una comisión de investigación para ingresar a los territorios ocupados por ese Estado, que de acuerdo con las resoluciones de la ONU pertenecen al Estado Palestino.
Derechos humanos	9	8	0	1	En la votación de estas resoluciones Costa Rica se mantuvo cercana al Grupo Latinoamericano y el Caribe (Grulac), lo que a la vez significó un distanciamiento de los socios europeos y Estados Unidos.
Derechos económicos	7	6	0	1	La posición en esta materia es representativa del manejo diplomático de Costa Rica en este foro: un discurso afín al de las mayorías le permitió mantener alianzas en este tema.
Derecho internacional	6	6	0	0	Las votaciones en este ámbito colocaron a Costa Rica en franca oposición con Estados Unidos y, en algunos casos, con sus socios europeos, mientras que procuraron la cercanía con las posiciones china y latinoamericana.
Cooperación internacional	2	2	0	0	En esta temática el país vota de manera similar al Grulac.
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>73</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	

Fuente: Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015.

una comparecencia ante la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Legislativa, el Canciller señaló la necesidad de modificar el procedimiento seguido por el anterior Gobierno, en el cual no se dio participación al Ministerio de Relaciones Exteriores. Con ello se pretende aumentar la viabilidad de la iniciativa mediante la unión del esfuerzo político-diplomático liderado por la Cancillería y el trabajo técnico especializado de Comex (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015).

Por otra parte, en febrero de 2014 el Gobierno suscribió la “Declaración sobre el proceso de adhesión de la República de Costa Rica a la Alianza del Pacífico”, que marcó el inicio de las gestiones para la eventual incorporación a este bloque. En junio del mismo año el país participó en la IX Cumbre Presidencial de la Alianza, oportunidad que se aprovechó para establecer contactos con altos funcionarios de los países miembros. Adicionalmente, a lo largo del año se realizaron consultas sectoriales sobre temas comerciales vinculados a la Alianza. No obstante, a lo interno del país hay grupos que se oponen a esta iniciativa, como es el caso de diversas cámaras del sector agrícola, que consideran riesgosa la eliminación de aranceles sobre productos sensibles que se daría con el ingreso del país a la organización. También el partido Frente

Amplio ha anunciado su total oposición a este proyecto. Frente a estas y otras manifestaciones de desacuerdo, no es clara la intención del Gobierno de continuar con este esfuerzo. Este será un tema de seguimiento para la próxima edición de este capítulo.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**POLÍTICA EXTERIOR**

véase Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2015, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Nota especial: Cancillería con perspectiva de “gobierno abierto”**

El *Decimoctavo Informe Estado de la Nación* (2012) dejó constancia de la imposibilidad de acceder a la información necesaria para evaluar el desempeño del país en materia de política exterior. En aquel año, bajo el argumento de la protección de datos sensibles para los intereses nacionales, no fue posible obtener del Ministerio de Relaciones Exteriores documentación específica sobre asuntos como presupuesto, nombramientos en el Servicio Exterior y agendas de trabajo de las principales embajadas. Las dificultades de acceso a información son, en última instancia, limitaciones para identificar

los aportes de la política exterior a la calidad de vida de la población, en concordancia con el enfoque de desarrollo humano que utiliza este Informe.

No obstante, para esta edición, por primera vez las máximas autoridades de la Cancillería mostraron una política de “gobierno abierto”, suministrando un amplio acervo de información sobre su labor y la de una buena parte de las misiones del país en el exterior. Esta actitud es digna de reconocimiento, ya que hace honor a los principios de transparencia y rendición de cuentas planteados por el presidente Solís Rivera como pilares fundamentales de su gestión.

Entre los documentos suministrados por la Cancillería hay informes consulares, planes anuales de trabajo de embajadas, gastos en el Servicio Exterior, nombramientos de diplomáticos, visitas estratégicas del Canciller y flujos de cooperación, entre otros. Por la complejidad de esta información, que trata asuntos de interés y seguridad nacionales, el PEN se compromete a realizar un análisis serio y cuidadoso de cara al próximo Informe, con el fin de avanzar hacia uno de los objetivos centrales de este capítulo: generar una plataforma que permita dar seguimiento a las principales acciones de política exterior que cada año realiza el país.

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

**Se elaboraron los siguientes insumos:** *La gestión y desempeño del Poder Ejecutivo en la Costa Rica reciente*, de Felipe Alpízar y Alina Menocal; *Tocando a la puerta de Costa Rica: el conflicto por la concesión de los muelles de Limón*, de Alejandro Alvarado; *Cambios y continuidades: de la administración Chinchilla Miranda a la administración Solís Rivera. La política exterior de Costa Rica (2014-2015)*, de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA; *Desempeño legislativo en el período 1990-2015*, de Steffan Gómez Campos y Juan Guillermo Murillo Chinchilla; *Organización y funcionamiento de los partidos políticos*, de Steffan Gómez Campos y Juan Pablo Sáenz; *Protesta social en el 2014*, de María José Guillén; *Cambios en los Planes Nacionales de Desarrollo (2006-2018)*, de Alonso Ramírez Cover; *Consistencia entre la agenda programática y la agenda revelada de los partidos políticos costarricenses: 2010-2014*, de Juan Pablo Sáenz, y *Administración de justicia en Costa Rica 2014*, de Emilio Solana.

**Se realizaron las siguientes contribuciones especiales:** *Perfil de participación de votantes en elecciones municipales*, de Ronald Alfaro

Redondo; *Matriz de editoriales 2014-2015*, de Lucía Alfaro Valverde; *Actualización de indicadores de elecciones municipales 2016*, de Daniel Castillo; *Áreas temáticas por las que transita la política exterior costarricense*, de Karen Chacón; *Rotación de ministros en el Gabinete durante el primer año de gobierno: 1998-2015*, de María Estelí Jarquín, y *Procesamientos del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional*, de Rafael Segura.

**Se agradecen especialmente los comentarios y revisiones** de los borradores de ponencias a Laura Fernández y Gioconda Ubeda, y del borrador del capítulo a Constantino Urcuyo y Miguel Gutiérrez Saxe.

**Se agradecen los comentarios y aportes de información de:** Ronald Alfaro Redondo, Luis Antonio González, Leonardo Merino, Natalia Morales, María Santos, Rafael Segura y Evelyn Villarreal (PEN); Ileana Aguilar, Diego Brenes, Mariela Castro y Hugo Picado (IFED-TSE); Ronald Chacón (Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, TSE) y Marilyn Garro (Departamento de Registro de Partidos Políticos, TSE); Ricardo Agüero y Sandra Herrera (Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa); Francisco Bonilla y Kattia Salas (Sala Constitucional); Linyi Baidal, Arnoldo Brenes, Carmen Claramunt, Eduardo Cubero, Irinia Elizondo, María Devandas, Manuel

González, Eugenia Gutiérrez, Gioconda Ubeda y Xinia Vargas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto). Finalmente, se agradece a los líderes de los siguientes partidos políticos cantonales: Curridabat Siglo XXI, Del Sol, El Puente y los Caminos de Mora, Independiente Belemita y Acción Cantonal Siquirres Independiente, 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 efectuaron Rafael Segura y Ariel Solórzano.

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 27 de mayo, 24 de junio y 18 de agosto de 2015, con la participación de Rodrigo Aguilar, Ronald Alfaro Redondo, Felipe Alpízar, Alejandro Alvarado, Kathya Araya, Marianne Bennett, Margarita Bolaños, Luis Diego Brenes, Jorge Cáceres, Wilson Campos, Carmen Claramunt, Randolph Coto, María Devandas, Irinia Elizondo, Laura Fernández, Manuel González, María José Guillén, Eugenia Gutiérrez, Miguel Gutiérrez Saxe, Juan Huaylupo, Gloriana Martínez, María Fernanda Morales, Sergio Moya, Carlos Murillo, Ciska Raventós, Ana Rodríguez, Saskia Rodríguez, Rodolfo Solano, Eduardo Trejos, Gioconda Ubeda, Eduardo Ulibarri, Jeannette Valverde, Carolina Vargas, Xinia Vargas y Elayne Whyte.

## NOTAS

- 1** Las asambleas distritales fueron declaradas inconstitucionales mediante el voto 2010-009340 de la Sala Constitucional, del 26 de mayo de 2010. Esa sentencia indica, por el fondo, que: “esta Sala comparte el criterio esgrimido por el Tribunal Supremo de Elecciones, en el sentido que la imposición que se hace a los partidos políticos para que su estructura se defina a partir de las asambleas distritales, dificulta en extremo la constitución de nuevos partidos y la renovación de sus estructuras. Ciertamente, la celebración obligatoria de asambleas distritales es un requisito desproporcionado al obligar a la celebración de aproximadamente cuatrocientas sesenta y cinco asambleas distritales, por lo que en cuanto a este punto, debe acogerse la inconstitucionalidad”.
- 2** Algunos han catalogado, erróneamente, a las elecciones municipales de 2016 como elecciones de medio período. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en casos como los de El Salvador o México, en Costa Rica no se renuevan, de manera parcial o total, las curules en la Asamblea Legislativa, por lo que no tiene sentido denominarlas de esa manera.
- 3** Anteriormente, la elección del ejecutivo municipal (como se denominaba al alcalde) era indirecta, pues la efectuaba el Concejo Municipal mediante votación de mayoría simple.
- 4** Dato del TSE con fecha de corte a abril de 2015.
- 5** Para facilitar la comprensión de los resultados en esta sección se asume que la totalidad de las observaciones del panel (más de siete millones) es igual a 100.
- 6** El PLN se utilizó como categoría base para el análisis por dos razones: i) fue el partido que ganó dos de las tres elecciones presidenciales entre 2002 y 2010, y ii) fue el partido con mayor cantidad de alcaldes electos en dos de los tres comicios municipales.
- 7** Los partidos analizados son: FA, ML, PAC, PASE, PLN, PRC y PUSC.
- 8** Según consta en el expediente del partido en el TSE. No obstante el PLN considera como fecha de fundación el 12 de octubre de 1951, cuando se constituye su primer comité ejecutivo provisional.
- 9** El Reglamento a la Ley de Planificación Nacional (DE-37735) establece el Plan Estratégico Nacional como el instrumento de planificación a largo plazo (no menor a veinte años) que expresa los principales objetivos, políticas y metas para impulsar la visión sobre el futuro del país. El Plan debe ser diseñado bajo la coordinación del Mideplan y actualizado cada cinco años. Actualmente, Costa Rica cuenta con un listado de objetivos de desarrollo nacional con visión al 2030 (Mideplan, 2013). Sin embargo, no se ha definido con claridad cuál es la influencia o relevancia de este instrumento en relación con el PND. Una razón es que el Plan Estratégico es regulado por el Reglamento citado y no en el marco de las leyes que norman el Sistema Nacional de Planificación (SNP).
- 10** 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.
- 11** Según esas encuestas, en julio de 2014 el balance para el Gobierno era positivo, pues un 39,2% de las personas consultadas calificó su gestión como buena o muy buena, frente a un 19,8% que la consideraba mala o muy mala. Para abril de 2015 la situación cambió significativamente: el primer grupo se redujo a la mitad (20,1%), mientras que el segundo más que se duplicó (48,7%).
- 12** Recuérdese que el año legislativo va del 1 de mayo de un año al 30 de abril del año siguiente.
- 13** La tasa de éxito aquí utilizada no distingue según el proponente del proyecto, ya sean los legisladores o el Ejecutivo, como sí ocurre con otros indicadores de éxito usados en la literatura comparada. En este caso lo que interesa es determinar la proporción de leyes convocadas por el Ejecutivo (que pueden ser de su iniciativa o de la de algún diputado) que fueron finalmente aprobadas en sesiones extraordinarias. Con ello se evalúa el desempeño del Gobierno en la promoción de sus iniciativas en el Congreso.
- 14** El IPIL refleja las capacidades que tiene el Ejecutivo para incidir en la agenda legislativa, de acuerdo con catorce variables extraídas de la normativa incluida en la Constitución y los reglamentos internos (García, 2009).
- 15** Vale recordar que un mes antes de la segunda ronda electoral, el candidato del PLN anunció que abandonaba la contienda y, por ende, su aspiración presidencial.
- 16** El 27 de julio de 2015 se aprobó el proyecto tramitado bajo el expediente 19328, que fue propuesto por varios diputados e incorporó el voto nominal en el Reglamento Legislativo. Por medio de un Transitorio la reforma dispone que “el Directorio de la Asamblea Legislativa contará con un plazo de tres años para implementar el o los mecanismos necesarios para el registro de votos en que se deba consignar el nombre completo del legislador o legisladora junto con su votación, en relación con todos los asuntos conocidos por el Plenario Legislativo”.
- 17** Según Naím (2014), este es uno de los factores que están limitando el margen de actuación de los políticos, expresado en un declive en las mayorías electorales en el mundo. Por ejemplo, el autor estima que en 2012, de los 34 miembros de la OCDE, solo cuatro tenían un gobierno que disfrutaba de mayoría absoluta en el Parlamento. Desde 1940 hasta hoy, en las democracias electorales los partidos minoritarios ocuparon en promedio más del 50% de los escaños legislativos; en 2008 era un 55%. Incluso en Estados Unidos, donde, según este autor, el sistema de partidos suele generar ganadores y perdedores claros, no se presenta una victoria aplastante en todos los planos (Ejecutivo y Legislativo) desde el triunfo de Ronald Reagan en 1984. Este panorama hace que se dependa de manera muy significativa de la capacidad de formar coaliciones, las cuales implican negociación política y concesiones. En el Reino Unido, en 2010, el gobierno no pudo obtener una mayoría parlamentaria, lo cual implicó el establecimiento de una coalición entre el partido conservador y el demócrata liberal. La misma situación hizo que Holanda pasara cuatro meses sin gobierno en 2010, y en Bélgica en febrero de 2011 terminó un período de 541 días de parálisis por las dificultades para consolidar un gobierno.
- 18** Otro grupo con una participación importante fue la Comisión de Lucha contra la Pobreza en Alajuelita (Colupoa).
- 19** En 2014 las acciones colectivas que tenían demandas específicas sobre la concesión a la empresa APM Terminals representaron un 2,6% del total, es decir, quince protestas, de las cuales nueve se dieron en octubre. Una de ellas fue la huelga, que a su vez contó con gran variedad de “repertorios”, como bloqueos y declaraciones públicas.
- 20** Como se ha indicado en anteriores Informes, en 2007 hubo otro momento de alta conflictividad social que la fuente de información –los medios escritos– no registró como tal, por tratarse, esencialmente, de un proceso electoral: el referendo sobre el TLC con Estados Unidos.
- 21** La principal debilidad de este argumento es que, lamentablemente, no se tiene una medida de tolerancia previa a la campaña contra el FA, que permita observar la situación antes y después de esa coyuntura.
- 22** El Barómetro de las Américas mide la eficacia política externa con la siguiente pregunta: A los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase? Se usa una escala de 1 a 7, en la que 1 es “muy en desacuerdo” y 7 “muy de acuerdo”.
- 23** 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 comprehensivos y específicos de su quehacer y, con ello, amplíe la frontera de información sobre las complejas funciones que realiza.
- 24** El Cuarteto de la Celac lo integran el país que tiene la Presidencia pro Tempore, el que le precedió, el que tendrá ese cargo el año siguiente y un país caribeño. Así pues, en 2014, de acuerdo con este orden el grupo estuvo conformado por Costa Rica, Cuba, Ecuador y Antigua. Costa Rica lo encabezó debido a que ostentó la Presidencia pro Tempore en el período 2014-2015.

