

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

5

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

INDICE

Hallazgos relevantes	227
Valoración general	229
Valoración del Informe Estado de la Nación 2022	230
Aspiraciones	230
Introducción	231
Una tensión básica en los fundamentos de la gobernanza política crea riesgos para la democracia costarricense	232
Se rompió la dinámica Ejecutivo-Legislativo prevaleciente en años recientes	244
Ejecutivo no prioriza agendas multipartidistas en su relación con el Congreso	252
Un gobierno con alta popularidad coincide con una época de desarticulación social	261
Apoyo ciudadano a la democracia no repunta y se erosiona la libertad de expresión	268
Cierre: balance y perspectivas	271

HALLAZGOS RELEVANTES

- Estratos de ingresos medios, que históricamente han sobrepasado por su fuerte apego a la democracia electoral, se han “retirado” de las urnas en las últimas dos décadas.
- En la legislatura 2022-2023 se aprobaron 98 leyes en total, una cantidad similar a la de sus antecesores en sus primeros doce meses.
- La tasa de éxito de la Administración Chaves en el Congreso alcanza el segundo valor más bajo desde 1986, con valores por debajo del nivel alcanzado por gobiernos previos en sus primeros 12 meses.
- La cifra de vetos presidenciales en la legislatura 2022-2023 es la mayor del período 1986-2023 y, además, es la más alta en cantidad de resellos.
- Entre mayo de 2022 y abril 2023 más de la mitad de los decretos de alto alcance y leyes sustantivas fueron sometidas a control constitucional.
- Desde 2018, la cantidad de recursos de amparo declarados con lugar contra instituciones del Ejecutivo ha aumentado significativamente. El año legislativo 2022-2023 sobrepasa como la de mayor incremento en la serie de datos.
- Pese a firmar menos decretos que gobiernos anteriores, la administración Chaves no emite, en más proporción, decretos de alto alcance.
- En su primer año, la administración Chaves sobrepasa por ser el gobierno en el que los jefes duran menos días en sus cargos (183 días en promedio).
- Sindicatos del sector público, actores empresariales y vecinos, sectores que en períodos anteriores mostraban un mayor activismo social, han perdido protagonismo en materia de protesta.
- Costa Rica, que se mantenía como el último bastión de la región con una situación “buena” en libertad de expresión, ha cambiado de categoría tras caer 5 puntos, debido a un retroceso muy marcado en el Índice de Reporteros sin Fronteras (menos 16 puntos).
- El apoyo ciudadano a la democracia vuelve, en 2023, a sus valores normales de los últimos veinte años.

Cuadro 5.1

Resumen de indicadores políticos^{a/}. 2005-2022

Indicador	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022
Gestión del Ejecutivo							
Cantidad de leyes aprobadas en sesiones extraordinarias	28	58	16	56	45	79	50
Cantidad de leyes sustantivas aprobadas en sesiones extraordinarias	10	10	9	35	23	28	15
Salidas de ministros del Gabinete	2	3	5	9	11	4	5
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)^{a/}							
Ejecutivo	13	47	26	50	21	40	27
Legislativo	56	66	35	109	101	249	71
Proporción de leyes sustantivas aprobadas (%)	25	17	33	63	60	45	37
Proporción de leyes que no indican fuentes para su financiamiento (%)	67	75	25	14	11	9	18
Leyes aprobadas heredadas por administraciones anteriores (%)	9	88	62	28	11	2	11
Tasa de éxito del Ejecutivo	14	31	8	16	13	20	13
Convivencia ciudadana							
Cantidad de acciones colectivas	370	340	341	275	317	365	227

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

Valoración general

En el 2022 e inicios del 2023 Costa Rica profundiza una tendencia que se venía desplegando a lo largo del siglo XXI: el deterioro en el uso de los mecanismos de cooperación entre poderes y actores. La consecuencia es una pérdida aun mayor de las capacidades del sistema político para generar resultados en favor del desarrollo humano.

Las evidencias son la poca cooperación entre las fuerzas políticas para dar respuesta a las aspiraciones y demandas de la ciudadanía, la escasez de acuerdos para promover leyes y acciones de política pública con amplio respaldo social y político y, el aumento de la judicialización sobre asuntos de políticas públicas e, incluso, el recrudescimiento de episodios que vulneran libertades ciudadanas y acciones que rozan con la legalidad. Se trata de una coyuntura atípica de crispación, en el marco de un relativamente alto (pero declinante) apoyo ciudadano a la figura del Presidente de la República y de una baja contestación social a las políticas gubernamentales por parte de la sociedad civil.

Los efectos de este deterioro de corto plazo de la gobernanza política se agravan por la presencia de un factor estructural y de largo plazo en el funcionamiento de la democracia costarricense: la crisis de representación política que está minando sus bases, como lo refleja el “retiro” de los estratos medios de las urnas.

Costa Rica posee un sistema político cuya arquitectura constitucional requiere de un grado sustantivo de cooperación entre poderes de la República y entre fuerzas políticas. Ello se debe al diseño descentralizado del poder estatal y a un sistema presidencialista en el que el Ejecutivo es un actor clave, aunque no dominante. Sin embargo, la frágil condición de los actores políticos imposibilita la construcción compartida de múltiples soluciones que permitan enfrentar los retos del desarrollo nacional.

A lo largo del presente siglo, las sucesivas administraciones de gobierno han desarrollado estrategias de gestión política para lidiar con la crisis de representación ciudadana. En las primeras dos décadas predominaron los intentos para construir mayorías parlamentarias centradas en el partido oficialista, sin permitir la participación de otros partidos en el gabinete del Ejecutivo. Sucesivos informes proporcionaron evidencia de que dicha estrategia encalló y dio paso a un creciente bloqueo político en la medida en que se debilitaban cada vez los mandatos electorales de los gobiernos.

Ante la extrema debilidad de su mandato electoral y la urgencia de atender una crisis de solvencia fiscal, el gobierno del presidente Alvarado Quesada desplegó una estrategia de creación de coaliciones funcionales. Las ediciones del Informe del 2020, 2021 y 2022 caracterizaron esas coaliciones como centradas en asuntos de interés compartido y asuntos inme-

diatos, pero no en un programa común. Permitieron crear mayorías parlamentarias y brindaron acceso al gabinete del Ejecutivo a personas con trayectoria en partidos opositores. Esta estrategia estuvo asociada a la cosecha abundante de legislación en las últimas tres décadas y a la aprobación de leyes que modificaron la gobernanza de la fiscalidad, la gestión del sector público e, incluso, las condiciones para la negociación colectiva y la protesta social. No obstante, estas coaliciones funcionales no contaron con respaldo popular.

El presente Informe aporta evidencia de que la administración Chaves Robles no está aplicando ninguna de las dos estrategias de gestión gubernamental mencionadas. Se han abandonado los esfuerzos por crear coaliciones funcionales en el Ejecutivo y el Legislativo. Frente a difíciles condiciones de la gobernanza, similares a las experimentadas por el gobierno anterior, la administración actual ha optado por impulsar acciones de política pública desde el Ejecutivo, independientemente de si cuentan con apoyo legislativo mayoritario o de si, en principio, algunas de ellas están tienen fricciones con el bloque de legalidad y constitucionalidad. Se trata de una estrategia que procura reducir los costos de transacción implicados en las negociaciones con otros actores políticos a la hora de avanzar en sus prioridades.

El gobierno ha mantenido una inusual inactividad en materia legislativa, promoviendo pocas iniciativas de ley. Además, la tasa de éxito de las pocas iniciativas que presentó durante el período de sesiones extraordinarias de la primera legislatura, es la segunda más baja en treinta años: de 231 proyectos de ley convocados, sólo 29 fueron aprobados. Por su parte, la Asamblea Legislativa aprobó 98 leyes, la cuarta cifra más baja de los primeros doce meses de gobierno de las últimas administraciones y los plazos promedio para la aprobación de una iniciativa de ley aumentaron a 597 días. Estos y otros indicadores sugieren un retorno del entramado en el Congreso sin que el gobierno haya activamente procurado relaciones de colaboración del Legislativo.

La prescindencia de alianzas políticas con otros partidos ha tenido consecuencias para la gestión pública. Esta edición registra un aumento de la judicialización en torno a las políticas del Ejecutivo. A pesar de que el gobierno promulgó menos decretos y la Asamblea Legislativa aprobó menos leyes que en períodos similares en el pasado, una más alta proporción de estas acciones se sometieron a pruebas de legalidad y constitucionalidad: 52% de los decretos y 53% de las leyes sustantivas. La cantidad de recursos de amparo declarados con lugar contra instituciones del Ejecutivo aumentó significativamente en 2022-2023, con más de 3.000 casos en total.

Los constantes choques entre el gobierno, los partidos políticos opositores y los otros poderes de la República, no solo ocurren en el marco de la crisis de representación política de la ciudadanía. El Informe encuentra, además, indicios de una crisis de representación social: las organizaciones de la

sociedad civil, de diversa naturaleza, tienen importantes problemas para canalizar y representar los intereses particulares de los diversos grupos de la población. Esta edición habla de un período de desarticulación, que va más allá de la frágil condición de los partidos políticos y que ha permeado a organizaciones y movimientos sociales, que exhiben altos niveles de fragmentación. En 2022 se reportaron 227 acciones colectivas, una cifra inferior al promedio de todo el período desde que se tienen registros (1992-2022) y una importante desactivación de los grupos que históricamente impulsaron la protesta (trabajadores, empresarios y organizaciones comunales). La poca conflictividad social que sí hubo se orientó, en más del 50% de los casos, en contra del Presidente de la República o los ministerios del Ejecutivo.

Algunos indicadores comparativos, internacionalmente empleados para evaluar la salud de la democracia, apuntan a indicios preocupantes sobre el reciente desempeño del sistema político costarricense. Dos mediciones indican que, a diferencia del pasado, cuando ante situaciones difíciles del país, la adscripción ciudadana a la democracia aumentaba fuertemente, en la actualidad ese apoyo no repunta o se ha erosionado, según sea la fuente que se consulte.

Asimismo, el capítulo señala que los persistentes choques entre el gobierno y distintos medios de comunicación social parecen entrar un nuevo e inédito terreno para la democracia costarricense: lesiones al régimen de libertades de expresión y de prensa. Costa Rica cayó fuertemente en índices internacionales que miden estos fenómenos. El 2022 fue, por mucho, el año con más denuncias ciudadanas por violaciones a la libertad de prensa ante la Sala Constitucional, algunas de las cuales sobresalen porque el Poder Ejecutivo ha sido el activador de estos procesos.

La evidencia reunida señala que el deterioro de la gobernanza democrática está afectando negativamente las capacidades del sistema político para hacer entregas de bienestar a la población, que han sido documentadas en los otros capítulos del Informe. Para solventar este retroceso el sistema requeriría de partidos políticos vigorosos, una ciudadanía involucrada y unas fuerzas sociales con voluntad de cooperar en la solución de problemas compartidos. En su lugar, las “armas” para afrontar estos desafíos son partidos políticos débiles y atrofiados, un electorado con amplios sectores “huuyendo” de las urnas y fuerzas políticas con poca disposición colaborativa. Bajo estas circunstancias, al sistema político se le imposibilita desarrollar política pública sustantiva para la población. Incluso, lo poco que logra no alcanza para mitigar los efectos adversos de la ampliación de las asimetrías económicas, sociales y territoriales analizadas en los otros capítulos de esta edición.

Valoración del Informe Estado de la Nación 2022

En 2021 y parte del 2022, el sistema político costarricense fue capaz, con ayuda de la ciudadanía, de combinar dos resultados positivos. El primero de ellos consistió en organizar y celebrar elecciones nacionales legítimas, libres, limpias y transparentes. Este es un resultado importante, pues las elecciones se realizaron mientras el país experimentaba los efectos de la disrupción pandémica en un contexto internacional desfavorable para la democracia.

Los poderes de la República lograron

sortear la crisis fiscal y la pandémica. El Ejecutivo aplicó un amplio uso de los decretos para afrontar ambas crisis y, a pesar de que emitió más decretos de alto alcance, estos se apegaron al Estado de derecho y a la legalidad. Un análisis de revisión constitucional descartó que haya existido una extralimitación de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el ejercicio de sus potestades, incluyendo temas sensibles como las medidas y restricciones sanitarias. Por su parte, el Poder Legislativo cerró el período constitucional más productivo desde

1986 impulsado por la vigencia del acuerdo funcional descrito en anteriores ediciones de este capítulo.

Pese a los logros políticos ya mencionados, nuevamente la democracia costarricense mostró grandes dificultades para atender y resolver oportunamente las demandas de la ciudadanía. Amplios sectores de la población consideran que el rumbo del país es equivocado y anhelan cambios.

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. También se cuenta con mecanismos eficaces de control relativos al cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos para la elección 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, y sus 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 la 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 mayorías y minorías.

Participación y rendición de cuentas

Las instituciones públicas ofrecen, a la ciudadanía, amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participar 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, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo garante de 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). La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia y participa activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. La ciudadanía ejerce de modo eficaz su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil, y utilizan 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 para el impulso de los derechos humanos el desarrollo sostenible y la paz en el plano internacional, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

5

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

Introducción

El capítulo *Fortalecimiento de la Democracia* estudia el desempeño de la democracia costarricense y lo contrasta con las tendencias de mediano plazo reportadas en ediciones anteriores. La pregunta básica que procura responder es la siguiente: ¿cuál es la contribución del sistema político al desarrollo humano del país? Al respecto, en cada edición se evalúa de manera periódica y sistemática si el sistema político costarricense fue un catalizador o bien un obstáculo para resolver las demandas de la ciudadanía por mejores condiciones de vida.

La respuesta a esta interrogante general se fundamenta en la comparación valorativa entre el desempeño del sistema político y un conjunto de aspiraciones que establecen los parámetros normativos de lo que se espera que una democracia contribuya al desarrollo humano para determinar la medida en que, en la práctica, lo hace. Estas aspiraciones fueron definidas por el Consejo Consultivo del Informe desde el inicio del Programa y han sido adaptadas a lo largo del tiempo (ver página anterior).

Asimismo, el Informe analiza los acontecimientos políticos de un período particular: en esta edición, examina el año 2022 y la primera parte del 2023 y los compara con las tendencias de evolución a largo plazo del sistema político costarricense con el fin de responder la pregunta arriba indicada. Tanto la perspectiva de corto como la de largo plazo se basan en

la sistematización y procesamiento de datos e indicadores propios del Estado de la Nación y de otras fuentes. Asimismo, cuando es necesario y posible se efectúa una comparación con otros sistemas políticos.

El Informe parte de un concepto amplio de democracia que, aunque se encuentra anclada en el ámbito de lo político, trasciende el plano electoral. Se le entiende como:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos.
- Un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley y donde las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas.
- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democrático.

A partir de este concepto, se analizan ejes relacionados con la democracia electoral, la gestión de los poderes Ejecutivo y Legislativo¹ y sus interacciones. Se examina el equilibrio entre dichos poderes y el Judicial, el ejercicio de las libertades y derechos por medio de la movilización social, las actitudes ciudadanas sobre el poder y la democracia y la política exterior.

El capítulo se nutre de dos tipos de aportes: por un lado, los indicadores que son objeto de seguimiento y actualización anual y brindan la base empírica para los análisis y, por otro lado, estudios especiales que son comisionados para estudiar temas particulares a profundidad. En términos generales, algunos aportes son aproximaciones iniciales a asuntos complejos poco estudiados, mientras que otros son el resultado de investigaciones exhaustivas, realizadas con nuevas herramientas metodológicas sobre temas que este Informe ha desarrollado tradicionalmente.

El capítulo se organiza en cinco secciones. La primera se dedica al análisis de las condiciones estructurales que sustentan y organizan la gobernanza de la democracia costarricense. Para esta edición, se consideró indispensable abordar dicho tema en la medida en que el análisis de los acontecimientos en el período bajo estudio arroja indicios de importantes cambios en la dinámica política, cuyas ramificaciones y potenciales efectos deben ser puestos en el contexto más general de las reglas básicas del juego político democrático. Las dos secciones siguientes abordan las aspiraciones de gestión política responsable y convivencia ciudadana desde una perspectiva que da seguimiento a lo analizado en ediciones anteriores. Esta perspectiva resulta de gran importancia para entender si ha habido —y dónde— variaciones en el comportamiento y resultados de los Poderes de la República, en especial el Legislativo y Ejecutivo.

La cuarta sección es novedosa en cuanto a la estructura del capítulo y se enfoca en el tema específico de la contribución política de la democracia al desarrollo humano. Dicho eje temático se había venido tratando de manera dispersa en ediciones anteriores y se vincula con los resultados de los otros capítulos, por lo que se consideró necesario darle un tratamiento más sistemático. El análisis de la contribución democrática al desarrollo humano se efectúa desde la ciudadanía, el origen de la legitimidad de la democracia, y la preservación del régimen de libertades y derechos. En particular, enfatiza en un área conflictiva específica del período bajo análisis: las pugnas asociadas a la libertad de expresión en Costa Rica. Hasta ahora, esta área no había cobrado una relevancia particular en la historia política reciente del país, pero la información sistematizada sugiere que se ha convertido en un asunto crecientemente problemático.

La quinta y última sección es de carácter analítico, pues elabora conceptual y metodológicamente una hipótesis sobre la naturaleza de la dinámica política actual que rompe con tendencias previas y cuya verificación empírica se realizará en las próximas ediciones.

Una tensión básica en los fundamentos de la gobernanza política crea riesgos para la democracia costarricense

La primera sección del capítulo analiza los factores estructurales que organizan y condicionan la dinámica actual del sistema político costarricense. Este contexto es de especial relevancia, pues en la presente edición se sistematizaron indicios que apuntan a cambios durante el período bajo análisis, cuyas ramificaciones y potenciales efectos deben ser ubicadas en el marco de la situación general de las reglas básicas y condiciones políticas de largo plazo que prevalecen en el país.

Se estudian dos tipos de factores estructurales clave. El primer tipo es de carácter institucional y refiere a las normas constitucionales que, al definir la arquitectura constitucional del sistema político, condicionan la forma en la que ocurren las

relaciones entre los actores institucionales y fuerzas políticas, así como de estos con la ciudadanía. El segundo factor es propiamente político: refiere a las tendencias de largo plazo en el componente representativo de la democracia costarricense y a la capacidad de los liderazgos, partidos y personas funcionarias electas para identificar, canalizar y dar respuesta a las aspiraciones y demandas de la ciudadanía, un aspecto de capital importancia para la estabilidad y legitimidad de un sistema político.

Este segundo tipo de factores estructurales, de carácter propiamente político, se relacionan con la crisis en el componente representativo de la democracia costarricense. Dicha crisis surgió a finales del siglo pasado y se profundizó en años recientes. En esta edición, se analizan tres dimensiones que han dificultado la cooperación entre los Poderes de la República y que, crucialmente, han venido erosionando el apoyo de la ciudadanía a la institucionalidad y los gobiernos, y son los siguientes: la retirada progresiva de la ciudadanía de las urnas, el debilitamiento de los mandatos a los poderes Ejecutivo y Legislativo surgidos de las elecciones y la desestructuración del sistema de partidos políticos, el mecanismo más importante de representación ciudadana.

El capítulo plantea la existencia de una combinación de factores que fragiliza la gobernanza democrática pues la hace más propensa al entramamiento en la gestión de los asuntos y reduce su capacidad para responder a las necesidades y demandas ciudadanas. Se trata de la mezcla entre una de las fortalezas tradicionales del sistema político costarricense y una debilidad. La primera alude a existencia de un diseño descentralizado del poder dentro del Estado sin un Ejecutivo dominante y que, a su vez, no dispone de facultades para reiniciar² el mandato político heredado de las urnas, mientras que la segunda refiere a la crisis estructural de representación política que ha dado lugar a partidos y liderazgos políticos con débiles y transitorios vínculos ciudadanos, lo que ha aumentado la imprevisibilidad del curso de evolución política en el corto y mediano plazo.

Diseño descentralizado del poder impone la cooperación entre fuerzas políticas

En Costa Rica, la Constitución Política contiene un diseño descentralizado del poder dentro del aparato del Estado. No hay un Poder Ejecutivo o Legislativo dominante, sino que existen múltiples actores de veto dentro de la estructura institucional y quienes resultan electos en las urnas no pueden “reiniciar” sus apoyos a lo largo de un período más amplio de cuatro años. Por tanto, se trata de una democracia presidencialista con un Ejecutivo no dominante. Este es un rasgo específico del sistema político costarricense que lo destaca dentro del contexto latinoamericano, en el que predominan Ejecutivos dominantes con facultades constitucionales y políticas más amplias.

Un sistema así contiene un sesgo de origen a favor de la cooperación entre actores políticos representativos de la pluralidad de la sociedad costarricense. En la medida en que el poder está distribuido entre una multiplicidad de actores, ninguno de los cuales tiene facultades para imponerse al otro ni a sí mismo competencias para frenar iniciativas, el sistema obliga a diseñar estrategias de cooperación (y control recíproco) para la gestión de los asuntos públicos. Por otra parte, el sistema tiene un conjunto de salvaguardas para impedir que un actor o un Poder de la República procure alterar las normas democráticas básicas de manera unilateral o mediante una instrumentalización dudosa de la legalidad.

Desde la perspectiva del partido en control del Ejecutivo, la posibilidad de materializar la agenda con la que ganó las elecciones dependerá en buena medida de sus relaciones con el Poder Legislativo. Sin embargo, en aquellos temas en los que tiene prerrogativas para avanzar por su cuenta con su agenda, también estará sometido al control de constitucionalidad ejecutado por el Poder Judicial. En estas condiciones, cuando los actores buscan alcanzar sus objetivos políticos a costa de los demás, imponiendo sus intereses, se verán entorpecidos, pues sus adversarios reaccionarán para no ceder espacios ni poder.

Presidencialismo con un Ejecutivo no dominante

El diseño del sistema político costarricense fue definido en la Constitución Política de 1949 a partir de un principio básico: la descentralización del poder dentro del aparato del Estado. No se trata, en este caso, de una descentralización territorial, como sucede en los países federales o en los que existen fuertes autonomías regionales, sino de una descentralización del poder entre la institucionalidad pública. En este diseño de la “arquitectura constitucional” del Estado costarricense, la democracia presidencialista tiene una particularidad en relación con la mayoría de los sistemas presidencialistas en el continente americano: el Poder Ejecutivo no es el actor dominante debido a la existencia de una amplia variedad de controles cruzados y contrapesos con los otros poderes (Judicial y Legislativo), así como con las potestades de fiscalización de otros órganos de vigilancia sobre la gestión pública. A ello se suma un entramado de instituciones públicas que cuentan con variados niveles de autonomía, potestades y jerarquías. En síntesis, en el sistema político costarricense el Poder Ejecutivo “comparte” el poder, sin ser, a diferencia de otros países, un actor hegemónico. La presidencia de la República y su gabinete, pues, están sometidos a una red de múltiples controles y balances, situación que, en conjunto, implica constantes negociaciones para poder gestionar la política pública.

Este diseño descentralizado del poder no es fruto de la casualidad o de una única propuesta política de modernización estatal. Es el resultado de la evolución de largos procesos de cambio político, conflictos, pactos, construcción de equilibrios entre sectores y surgimiento de luchas por abrir nuevos espacios. En particular, fue el resultado de las deliberaciones de la Asamblea Constituyente convocada en 1948, que estuvo controlada por sectores liberales y conservadores. La Asamblea tomó como base la Constitución de 1871, a la que se le realizaron importantes enmiendas; el resultado fue la Constitución de 1949.

En ella, se consagró la abolición del ejército, la creación del Tribunal Supremo de

Elecciones (TSE), el reconocimiento del derecho al voto para las mujeres, el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial y la configuración del Poder Ejecutivo sometido a importantes limitaciones, tanto de carácter electoral como institucional. Algunas de estas medidas fueron producto de la visión ideológica de los líderes de la Segunda República, pero también fruto del temor por la concentración de poder en el Ejecutivo y el riesgo de nuevos autoritarismos (Vargas Cullel y Alpízar, 2020).

Entre los cambios más significativos que fortalecieron los poderes de la Asamblea Legislativa y redujeron las facultades del Poder Ejecutivo (Lehoucq, 1997), se encuentran:

- *Se redujeron los poderes legislativos del Ejecutivo.* Se equipararon los períodos de las sesiones extraordinarias y ordinarias del congreso, pues se pasó de una estructura anual de nueve meses de sesiones extraordinarias bajo control del Ejecutivo y tres meses de ordinarias bajo control del Legislativo, a seis por igual. Además, se eliminó la potestad del Ejecutivo de convocar a una Comisión Permanente, compuesta por 5 personas diputadas, para la aprobación temporal de decretos de emergencia cuando el Congreso estuviese en receso.
- *Se eliminaron poderes electorales del Ejecutivo* tales como la organización de elecciones, la potestad de conformar la lista de electores, de nombrar los funcionarios electorales y efectuar el escrutinio de votos.
- *Se abolió el ejército*, lo que eliminó un factor de inestabilidad política y, a la vez, un recurso empleado con frecuencia por los Poderes Ejecutivos para cerrar o subordinar otros poderes del Estado. Adicionalmente, *se distribuyeron las fuerzas de seguridad entre distintas instituciones y poderes del Estado*, de manera que el presidente de la República no tiene control pleno de estas fuerzas.

Las potestades del Poder Ejecutivo que estuvieron vigentes hasta la Constitución

de 1949, incidieron en la estabilidad política y limitaron las posibilidades de consolidación de la democracia. Por ejemplo, de 48 elecciones presidenciales en Costa Rica entre 1824 y 1949, 40 de ellas no cumplieron con estándares de limpieza y competitividad y solo 8 se consideran justas y legítimas. Asimismo, durante 1882 y 1949, la oposición política organizó 26 rebeliones contra el Poder Ejecutivo, 3 de las cuales acabaron en golpes de Estado (Lehoucq, 1997).

La Constitución de 1949 es, entonces, una cristalización de los equilibrios de poder de esos años, pero también de las reservas y rencillas entre los actores en disputa luego de una guerra civil, reacios de otorgar excesivas concesiones al Poder Ejecutivo, temerosos de un golpe de Estado o de una nueva guerra civil (lo que ayudó a la abolición del ejército) y en general de ceder poder a sus oponentes (Vargas Cullel y Alpízar, 2020). Este desenlace permite explicar el origen de un presidencialismo con un Ejecutivo no dominante en el sistema político como un resultado ex profeso de un diseño descentralizado del poder por parte de una Asamblea Constituyente y no como una evolución desafortunada o imprevista de la dinámica política.

Para comprender el tipo de diseño descentralizado del poder y la clase de facultades del Poder Ejecutivo, enseguida se describen los principales resultados de un estudio comparativo sobre los poderes del Ejecutivo en Costa Rica. Distintos autores han estudiado los poderes constitucionales de la figura presidencial en América Latina (Mainwaring y Scully, 1994; Mainwaring y Shugart, 1997; Negretto, 2013; Payne, 2003). Todos apuntan en una misma conclusión: el Ejecutivo costarricense tiene menos potestades y competencias que las de la mayoría de los países del continente.

Shugart y Carey (1992) analizan los poderes legislativos de los regímenes presidencialistas; en dicho estudio, Costa Rica aparece en los lugares inferiores del ranking latinoamericano. Una investigación reciente de Botelho y Silva (2021) arriba al mismo resultado. Los autores miden los poderes partidarios y prácticas informales utilizadas por mandatarios

para ejercer su influencia. En total, utilizan 47 indicadores en tres dimensiones: presidentes como líderes en sus respectivos partidos políticos, presidentes como jefes de Estado y presidentes como legisladores. Para comparar a los países, los investigadores utilizan una escala que va desde presidentes con poderes potencialmente dominantes en el extremo más alto, presidentes con poderes proactivos, mandatarios con poderes reactivos y en la categoría inferior, presidentes con poderes potencialmente marginales.

Los poderes constitucionales e institucionales de la figura presidencial de Costa Rica se ubican en la zona más baja, pues son los segundos más débiles del continente. De 101 puntos posibles en los diferentes indicadores, Costa Rica alcanza un total de 27. Las puntuaciones más bajas se registran en la categoría *poderes como legislador* (6 puntos de 29), seguido de la de poderes como jefe de Estado (12 de 47 puntos) y finalmente la de poderes *como líder partidario* (9 de 25).

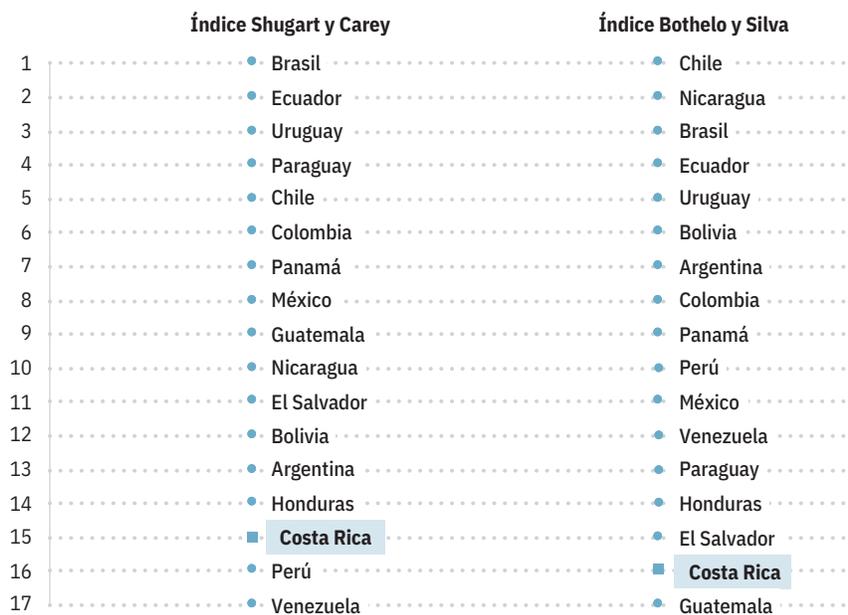
En resumen, el espíritu de las personas miembros de la Asamblea Constituyente plasmado en la Carta Magna de 1949 fue diseñar un presidencialismo controlado como mecanismo para evitar una concentración excesiva del poder. Desde una perspectiva comparada, el diseño del sistema político costarricense es uno de facultades deliberadamente recortadas, o lo que este capítulo denomina “presidencialismo no dominante” (gráfico 5.1).

Ejecutivo y Legislativo sin mecanismos constitucionales para reiniciar mandatos de origen

En un sistema presidencialista como el costarricense, los Poderes Ejecutivo y Legislativo son elegidos mediante votaciones concurrentes pero distintas. Por tal motivo, ambos poderes tienen la misma fuente de legitimidad popular y ninguno puede reclamar un mandato ciudadano preponderante sobre el otro. No obstante, la Constituyente de 1949 introdujo un conjunto de reglas peculiares que no solo reforzaron el equilibrio entre estos poderes, sino que establecieron barreras para evitar que un partido político se perpetúe en el poder e induzca un gobierno de élites que se alternan el poder.

Gráfico 5.1

Posición de Costa Rica en los índices de poderes del Poder Ejecutivo con respecto a los países de América Latina. 1992 y 2021



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 a partir de Shugart y Carey, 1992 y Botelho y Silva, 2021.

En otras democracias presidencialistas, los líderes electos y los partidos representados en el Ejecutivo y el Legislativo tienen a su disposición medios constitucionales para prolongar su estadía en el poder. Estos medios incluyen tanto la potestad de realizar acciones para persuadir a la ciudadanía sobre la conveniencia de seguir apoyando una gestión de gobierno específica, así como un portafolio de mecanismos institucionales para efectivamente lograrlo.

En el primer caso, las normas constitucionales de esos países permiten la beligerancia política del Ejecutivo. El presidente de la República y sus ministros pueden participar de las actividades de su partido y procurar mantener su control sobre la dirigencia y la organización, de manera que puedan reducir las probabilidades de cuestionamientos internos y desafíos a su liderazgo. Asimismo, pueden abiertamente hacer proselitismo político durante las actividades de gobierno, adjudicando a su partido los logros obtenidos.

En el segundo caso, tanto el presidente como las personas legisladoras tienen

posibilidad de reelegirse de manera sucesiva (con o sin límites), lo que les permite trabajar con un horizonte temporal de más largo plazo. En años recientes, se ha aprobado la reelección sucesiva del Ejecutivo mediante reforma constitucional o jurisprudencia del órgano encargado de la interpretación constitucional en varios países de América Latina.

Incluso, varias democracias presidencialistas contemplan elecciones legislativas de medio período que varían la composición del Congreso. En dichas ocasiones, tanto el oficialismo como la oposición tienen la oportunidad para reiniciar el mandato político original y modificar para su conveniencia la correlación política de fuerzas. Para el Ejecutivo eso resulta especialmente importante, sobre todo si fue electo con una minoría parlamentaria, pues tiene el chance de alterar el juego político y lograr una mayoría que le permita fortalecer su gestión.

Nada de esto existe en Costa Rica. La Asamblea Constituyente reforzó el diseño descentralizado del poder en la arquitectura constitucional del Estado

mediante prohibiciones expresas para impedir que las personas electas al Ejecutivo y Legislativo puedan reiniciar sus mandatos originales. La beligerancia política está prohibida al Poder Ejecutivo; la Constitución prohibió la reelección sucesiva tanto del Ejecutivo como del Legislativo y no hay elecciones legislativas de medio período. Además, la conformación del Congreso surge de elecciones concurrentes a las presidenciales de la primera ronda, lo que elimina la posibilidad de crear mayorías “manufacturadas” como en Francia, país en el que parte del Legislativo es elegido de manera concurrente a la segunda ronda electoral.

En resumen, las autoridades electas costarricenses no disponen de herramientas constitucionales para reciclar el mandato original de las urnas, como ocurre en otros sistemas políticos. No pueden “reiniciar el juego” ni gobernar pensando en una administración que puede continuar a lo largo de un período más prolongado que cuatro años, sino gobernar con las condiciones recibidas en las urnas al momento de ser electos y con un horizonte temporal de gobierno definido. Si un liderazgo desde el Ejecutivo piensa en volver a gobernar, debe mantener respaldo ciudadano a lo largo de un período no menor de ocho años y volver a luchar dentro de su agrupación y con otras para gobernar nuevamente.

Crisis de representación ciudadana

Una arquitectura descentralizada del poder que comprende múltiples controles cruzados y puntos de veto para la gestión pública supone la existencia de actores políticos, ciudadanía y partidos políticos fortalecidos, involucrados y activos. Este supuesto plantea la existencia de mecanismos mediante los cuales las autoridades electas representan a la ciudadanía y esta se siente identificada con sus representantes. En efecto, para que la democracia sea capaz de entregar resultados a la ciudadanía y sobreponerse así a una dinámica perversa de entramiento y parálisis, los actores políticos se ven obligados a cooperar.

En circunstancias en las que un diseño compartido del poder coexiste con

actores políticos debilitados, el éxito de cualquier iniciativa depende entonces de que las fuerzas políticas recurran a mecanismos formales e informales de colaboración. Ante ello, los actores pueden decidir no cooperar; sin embargo, el costo no de hacerlo es muy alto. Si las fuerzas del sistema no cooperan, difícilmente van a obtener lo que anhelan conseguir y además desencadenarán escenarios de conflictos de poderes y choques entre actores políticos.

En ediciones previas, el Informe ha señalado que la democracia costarricense atraviesa un período de crisis de representación política (PEN, varios años). Por “crisis de representación” se entiende que, aún entre quienes apoyan la democracia como el mejor sistema posible de gobierno para la sociedad, las personas no creen que los partidos políticos y los gobiernos electos interpretan sus necesidades, intereses, demandas y aspiraciones y, por su parte, los partidos políticos y gobiernos electos tampoco tienen la capacidad o el interés de forjar vínculos sólidos con segmentos estables del electorado.

Una crisis de representación política no es sinónimo de una crisis de la democracia en general, entendida esta última como la falta de legitimidad y apoyo a las normas e instituciones fundamentales del sistema que crea inestabilidad política y riesgos de quiebre y reemplazo por un sistema político alternativo. Aunque puede suponerse que una prolongada crisis de representación política puede llevar a una crisis de la democracia, la conexión entre estos dos fenómenos políticos no es automática y debe ser estudiada de manera empírica. Una de las razones de ello es que la institucionalidad del Estado puede seguir cumpliendo sus funciones razonablemente pese a los problemas de representatividad de partidos y gobernantes.

Lo que este capítulo afirma es que los problemas de la representación política afectan directamente la gobernanza del sistema al debilitar a los actores a cargo de la conducción de los asuntos públicos, crear incentivos entre ellos para el bloqueo, generar recriminaciones mutuas y minar la confianza de la ciudadanía en que el gobierno y las instituciones atenderán sus demandas. Ello, a su vez,

reduce la probabilidad de que la democracia logre acuerdos políticos y genere bienestar a la población, además de que expone a las instituciones al descontento ciudadano. En suma, fragiliza los fundamentos de la gobernanza política.

Desde esta perspectiva, la crisis de representación política en Costa Rica es de carácter estructural. Se trata de un fenómeno cuyos primeros síntomas emergieron hacia el final del siglo pasado. La crisis se ha profundizado a lo largo de las dos décadas iniciales del presente siglo sin que los inevitables vaivenes coyunturales hayan variado las tendencias de fondo. En la presente edición del Informe se analizan tres dimensiones de esta crisis estructural: la fuerte disminución en la participación electoral de la ciudadanía, ligada al proceso de creciente desigualdad económica; los declinantes mandatos electorales a los partidos y autoridades electas surgidas de las urnas y, finalmente, la desestructuración del sistema de partidos políticos costarricense, antaño uno de los más sólidos de América Latina y el principal vehículo de la representación política de la ciudadanía.

La desigualdad salarial está asociada a la “retirada” de las urnas de los estratos medios

La participación electoral de la ciudadanía es un factor determinante en cualquier democracia. Si en circunstancias normales grandes segmentos del electorado no concurren a las urnas, el mandato político de las autoridades electas se debilita, pues carecen de extendidos apoyos políticos para llevar adelante sus prioridades de gobierno. Además, los episodios de menor participación pueden interpretarse como una muestra de más frágiles compromisos de las personas ciudadanas con las normas y los valores que rigen las democracias.

Las circunstancias relacionadas con una menor participación electoral pueden generar un efecto duradero en el comportamiento político de las personas al alejar a votantes desencantados del mundo político, alienando con ello también a jóvenes que recién ingresan al electorado. Para las y los nuevos votantes,

esto podría tener un impacto dramático en el apoyo y estabilidad del sistema político en el largo plazo. Por tanto, si lo que se quiere es comprender las implicaciones del declive de la participación en una democracia como la costarricense, es necesario discernir las condiciones bajo las cuales ocurren estos cambios.

Este acápite aporta evidencia empírica para entender la primera dimensión de la crisis estructural de representación ciudadana que ha experimentado el sistema político costarricense a lo largo del presente siglo: la caída en la participación electoral. Aporta evidencia novedosa que explica la manera en la que la desigualdad social, una tendencia de la evolución socioeconómica del país analizada en sucesivas ediciones del Informe (capítulo 2), está afectando la gobernanza democrática. En particular, analiza cómo una manifestación específica de esta tendencia, la desigualdad salarial, deprime la participación electoral en Costa Rica en el largo plazo.

El apartado arriba a dos conclusiones. La primera es confirmatoria de un hallazgo de la literatura especializada internacional: las personas de menores ingresos salariales votan menos que aquellas de mayores salariales. La segunda conclusión es, sin embargo, novedosa: en Costa Rica, este sesgo socioeconómico en la asistencia en las urnas tiene un matiz particular, pues las capas de salarios intermedios (en adelante, las “capas medias”) son las que más han dejado de votar, un resultado que puede tener fuertes repercusiones en una democracia como la costarricense.

La importancia de la desigualdad económica en la literatura especializada

La noción de que las personas que poseen mayor estatus socioeconómico, más tiempo, o más dinero, entre otros, participan más en la política, está basada en la idea de que los ingresos aportan poder y recursos para involucrarse en la política. La lógica de este argumento es que los recursos económicos (como los ingresos) rápidamente se traducen en recursos políticamente relevantes (como el tiempo, por ejemplo) y, en con-

secuencia, en una mayor acción política (Beramendi y Anderson, 2008).

La literatura especializada sobre esta materia ha planteado que la desigualdad económica produce resultados democráticos inferiores debido a que concentra el poder en pequeños grupos de personas y, a su vez, incrementa la respuesta de los políticos a estos segmentos aventajados de la ciudadanía (Bartels, 2008; Dahl, 1971; Pateman, 1971; Schattschneider, 1960). En una sociedad desigual hay menos “incentivos para el compromiso cívico” y menos capacidad para construir el capital social necesario para la activación política (Putnam, 2000).

En colectivos con mayor desigualdad de ingresos se ha observado una polarización de los modos de participación, es decir una mayor desigualdad se asociará con una mayor divergencia de participación entre grupos sociales. Por ende, cualquier afirmación acerca de una disminución desproporcionada en la participación electoral entre ciertos segmentos del electorado y otros tiene serias implicaciones normativas: si un electorado predominantemente de clase alta emergiera del contexto de baja participación electoral, entonces es de esperar que las políticas públicas preferidas por los funcionarios electos reflejaran tal sesgo de élite (Leighley y Nagler, 1992) y los principios de la representación política se debilitarían (Key, 1949).

En su libro, Schattschneider planteó que las grandes desigualdades económicas conducen a bajas tasas de participación, así como a un alto sesgo de ingresos en la participación. “A medida que los ricos se hacen más ricos en relación con sus conciudadanos [...], en consecuencia, se vuelven más capaces de definir las alternativas que se consideran dentro del sistema político y excluir asuntos de importancia para los ciudadanos pobres” (Solt, 2010).

Los datos de este trabajo para Costa Rica respaldan estas conclusiones, como se verá más adelante, los cuales pueden resumirse en términos simples: las personas que reciben menos ingresos exhiben una menor probabilidad de acudir a las urnas, al tiempo que aquellas que obtienen más ingresos son más propensas a sufragar.

La fuente de información para un análisis novedoso

Tras una larga tradición de alta participación electoral, con niveles de concurrencia a las urnas generalmente por encima del 75% entre 1962 y 1994, ha disminuido de manera significativa esta cifra en las últimas siete elecciones (1998-2022). La caída en la participación en 1998 ha sido la más alta registrada entre una elección y otra (11 puntos porcentuales menos) y el nivel de participación registrado fue del 70% del electorado. Veinticuatro años más tarde, en los comicios de 2022, la asistencia a las urnas volvió a registrar una nueva caída significativa, y esta vez llegó al 60% de las personas habilitadas a votar.

En virtud de la gran trascendencia que reviste esta caída de la participación, este Informe examina cuáles factores pueden estar vinculados con dicho comportamiento. En las últimas tres ediciones del capítulo *Fortalecimiento de la democracia* se han publicado aportes sobre un problema de enorme relevancia: los efectos políticos de la desigualdad económica. Los resultados han revelado que la desigualdad se constituye como un factor estructural que ensancha la brecha entre partidos y ciudadanía. La principal novedad en esta ocasión es el uso de datos desagregados (en lugar de cifras agregadas) sobre esta materia. Esta información permite abordar preguntas hasta ahora no exploradas por los estudios sobre la democracia costarricense.

La fuente de información de este apartado es la extracción de una parte de la base de datos del Sistema Centralizado de Recaudación (Sicere) de la CCSS para apoyar la preparación de los Informes Estado de la Educación y el Estado de la Nación. La información fue anonimizada en la fuente por parte de la CCSS desde su salida misma, de manera que el PEN-CONARE nunca tuvo acceso a datos singulares y sensibles. Cualquier otra información que permitiera identificar a las personas fue eliminada de origen, luego del empalme de las bases.

El Sicere contiene información sobre los trabajadores y los patronos afiliados a la seguridad a partir de reporte de planillas que estos últimos presentan mes

a mes a la CCSS. No tiene información sobre personas no aseguradas, tales como trabajadores del sector informal que no pagan seguro, personas dependientes y pensionados del régimen de IVM-CCSS (invalidez, vejez y muerte). El PEN-CONARE adquirió una selección de variables para el período 2002-2022. Se cuenta con bases de datos para el análisis de los años 2002, 2006, 2010, 2014, 2016, 2018, 2020 y 2022.

Una vez recibida la base de datos anonimizada, un equipo de investigadores del PEN-CONARE se dio a la tarea de examinar la calidad de los registros del Sicere y localizar las variables de interés que podían ser empleadas en el análisis. Las bases de datos incluyen variables como sector público y sector privado, tipo de actividad, tipo de empresa o institución, sexo, edad, provincia, cantón, distrito, ingreso, participación en elecciones presidenciales y municipales, entre otras.

Los datos de personas trabajadoras en el sector público son exhaustivos, pues abarcan a todas las entidades públicas y su respectiva planilla. En el caso del sector privado, no es posible identificar empresas o negocios a modo individual. En el año más reciente (2022) la cantidad de personas y el tipo de trabajador se puede observar en el cuadro 5.2.

El Sicere fue “cruzado” con la base de datos del TSE que registra la participación de las personas en las elecciones, guardando los requerimientos legales para el adecuado manejo de información sensible, con anonimización del dato singular. Este cruce permitió trabajar con un subconjunto de individuos cuya información estaba contenida en ambas bases de datos, un total de 1.452.881 personas en 2018, que representaban el 46% del padrón electoral y el 78% de las personas registradas en Sicere. Asimismo, el porcentaje de personas trabajadoras formales que aparecen en el padrón electoral en el mismo año es del 99%. La estimación de los modelos para el cálculo de las probabilidades de votar se hizo con los datos del tipo de trabajador denominado “asalariados”, el grupo más numeroso, pues representa el 70% de la información.

Estas proporciones permiten trabajar con una masa de información lo suficien-

Cuadro 5.2

Personas aseguradas a la CCSS, según tipo. 2022

Tipo de aseguramiento	Personas	Distribución porcentual
Asalariado	1.303.947	70,3
Trabajador independiente	255.798	13,8
Asegurado voluntario	158.064	8,5
Pensionados en su propio sistema	69.899	3,8
Convenios especiales de trabajadores independientes	57.389	3,1
Convenios especiales de asegurados voluntarios	10.473	0,6
Total	1.855.570	100,0

Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023 con datos de Sicere de la CCSS.

temente grande como para tener confianza en que refleja características de la población de interés. Es apropiada para estudiar la desigualdad de ingresos, en la medida en que los ingresos asalariados representan casi el 80% de los ingresos autónomos de los hogares en Costa Rica (PEN, varios años). Además, desde el punto de vista del nivel de participación, la base “cruzada” arroja niveles de participación electoral provincial consistentes en términos generales con los resultados electorales: mayor asistencia a las urnas en las provincias con territorios en el Valle Central y menor asistencia en las provincias costeras (cuadro 5.3).

La principal causa de la incompleta intersección entre ambas fuentes de información se debe a la naturaleza particular de cada una de ellas. La fuente del TSE incluye a todas las personas con derecho a votar (mayores de 18 años), mientras que el Sicere, por su parte, registra la información de las personas que participan como asalariados o trabajadores independientes en el mercado laboral formal.

En consecuencia, las mujeres se encuentran subrepresentadas, pues tienen menor tasa de participación que los hombres (cuadro 5.3), así como lo están las personas en los extremos de la distribución de ingresos: las personas más pobres, que tienden en mayor proporción a tener trabajos sin garantías laborales, o las personas más ricas, que dependen de su patrimonio.

Los datos permiten analizar la relación

de la desigualdad salarial sobre la participación electoral con gran precisión. En promedio, por ejemplo, entre las personas con nivel educativo conocido, la participación de aquellas con educación terciaria (“alto”) es 78%, significativamente superior que la de las personas con nivel educativo bajo (primaria o menos), que alcanza el 60% (cuadro 5.3).

Pese al aporte que representa el cruce de los datos del Sicere, de la CCSS y el TSE, es importante recordar que se trata de una información parcial, imperfecta y limitada para captar la complejidad e intensidad de los efectos de la desigualdad económica. Ello requeriría tener datos sobre la riqueza de las personas, un tema sobre el que, pese al avance reportado en el capítulo 2 de este informe, mucho sigue siendo básicamente desconocido, así como información para el conjunto de la ciudadanía, participe o no en el mercado laboral.

Estratos medios se retiran de las urnas

El estudio realizado por este Informe permite corroborar un problema estructural para la representación ciudadana en la democracia costarricense: que el crecimiento de la desigualdad salarial a lo largo de las últimas décadas ha convergido con una era de menor participación electoral. Ambos procesos datan de finales del siglo anterior y continúan en el presente. No obstante, los efectos de esta desigualdad son distintos según el perfil socioeconómico de las personas y los territorios donde habitan.

Cuadro 5.3

Datos descriptivos comparativos entre Padrón TSE y Sicere-CCSS. 2018

Característica	Atributo	Padrón TSE		Porcentaje de participación	Datos Sicere		Porcentaje de participación
		Personas	Porcentajes		Personas	Porcentajes	
Sexo	Hombre	1.655.105	49,8	62,1	884.929	60,9	70,4
	Mujer	1.667.224	50,2	69,2	567.952	39,1	79,3
Edad	18-34	1.299.560	39,1	62,4	653.571	39,5	69,8
	35-54	1.170.075	35,2	68,2	701.277	42,4	76,5
	55 y más	852.694	25,7	67,3	299.836	18,1	61,6
Provincia	San José	1.114.533	33,5	68,4	1.087.529	33,5	76,5
	Alajuela	631.249	19,0	67,8	617.962	19,0	71,1
	Cartago	387.943	11,7	71,8	379.302	11,7	74,2
	Heredia	332.848	10,0	71,6	324.325	10,0	74,7
	Guanacaste	240.623	7,2	59,4	235.778	7,3	60,3
	Puntarenas	310.694	9,4	55,5	305.504	9,4	59,3
	Limón	272.572	8,2	57,1	267.177	8,2	60,2
	Extranjero	31.867	1,0	13,9	31.810	1,0	
Nivel educativo	Sin datos				437.170	26,4	78,5
	Bajo				338.638	20,5	59,8
	Medio				411.573	24,9	73,5
	Alto				467.967	28,3	78,1
Sector	Público				332.935	20,1	84,4
	Privado				1.322.413	79,9	70,5

Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023, con datos del TSE y CCSS.

El punto de partida del análisis fue el examen de la distribución territorial de la desigualdad salarial. Para mostrar estas diferencias entre regiones y zonas geográficas se construyó un índice de desigualdad (conocido como índice de Thiel) utilizando estimaciones de todos los individuos disponibles en la base de datos de Sicere, de la CCSS, los cuales se agruparon en 2.700 centros de votación que fueron georreferenciados e incluidos según el distrito, cantón y provincia a la que pertenecen.

El resultado es la radiografía más detallada sobre las concentraciones territoriales de mayor y menor desigualdad salarial en Costa Rica (mapa 5.1). Por primera vez, es posible examinar la expresión “micro” de la desigualdad. En términos generales, el centro del país tiende a tener niveles de desigualdad salarial superiores (niveles intermedios y altos) que las zonas costeras y fronterizas. Sin embargo, existen fuertes diferencias dentro de todas las regiones y cantones del país.

La desigualdad salarial está asociada a la reducción de la probabilidad de votar. Este resultado negativo se sostiene a lo largo de las últimas dos décadas. Entre los integrantes del grupo de 50% de menores salarios, la probabilidad de votar es claramente más baja que la del grupo intermedio (salarios entre el percentil 51 y 90). El grupo con la probabilidad más alta de votar es el del decil superior (salarios entre el percentil 91 y 100) e incluso supera a los del “top 1” (percentil 99) (gráfico 5.2). Sin embargo, el análisis de la evolución en el tiempo arroja una primera diferencia: la probabilidad es mayor entre los sectores de salarios bajos, que entre los de salarios altos.

En los extremos de la distribución de la desigualdad salarial, pues, los comportamientos son claramente distintos, pues la probabilidad de votar de las personas de menores ingresos es diferente que la probabilidad de sufragar de los de mayores ingresos. Sin embargo, los factores que explican este comportamiento no son

los mismos. En el extremo inferior de la distribución, la desigualdad disminuye la disposición de votar de las personas de menores ingresos porque los priva de recursos. Por su parte, en el extremo superior la desigualdad reduce la anuencia de sufragar entre la ciudadanía de mayores ingresos debido a la ausencia de incentivos para que estos sectores se involucren en la política electoral (Beramendi y Anderson, 2008).

Un aporte de la presente edición es que no solo se estudiaron las diferencias en la participación electoral según el nivel salarial de las personas. Se dio un paso adicional para entender si esas diferencias en participación en un momento dado han dado origen a comportamientos electorales cada vez más distintos entre los estratos económicos a lo largo del tiempo. Esto técnicamente se denomina “sesgo de ingresos del electorado”. Con este concepto lo que se procura examinar es si las diferencias de comportamiento electoral entre los estratos

Mapa 5.1

Costa Rica: Coeficiente de Gini^{a/}, según cantones. 2022

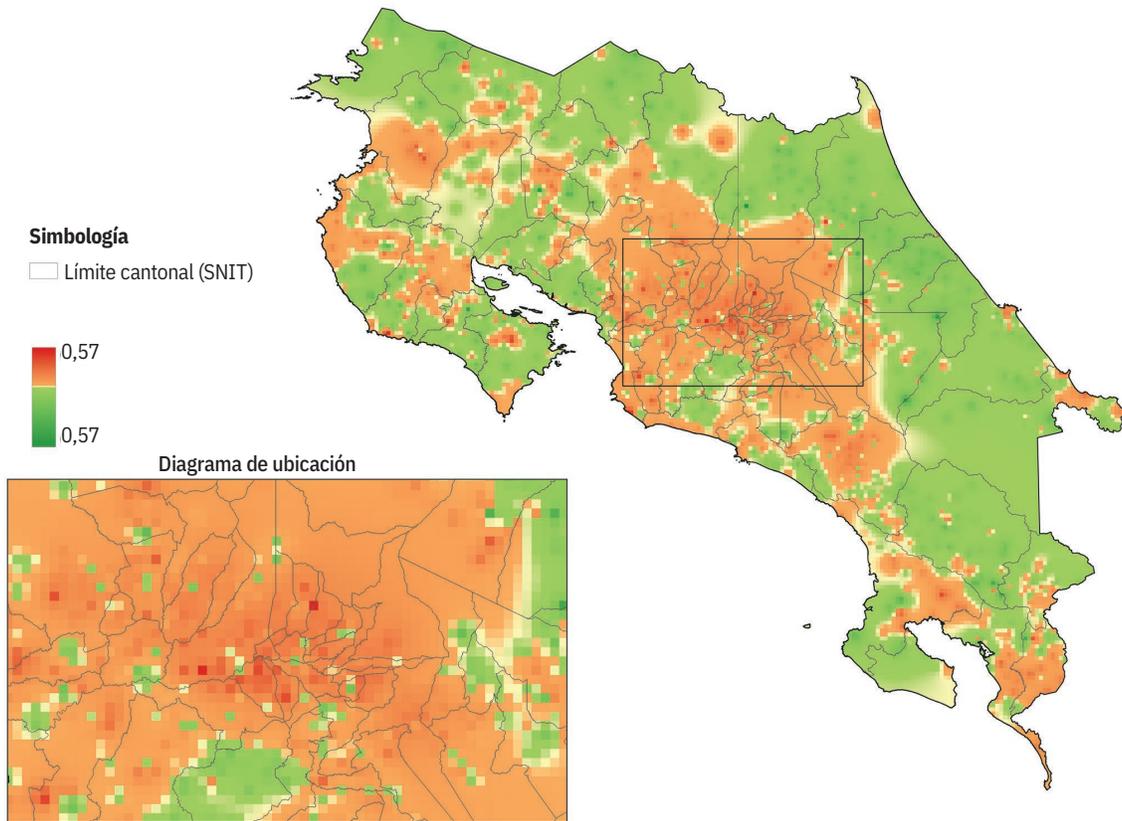
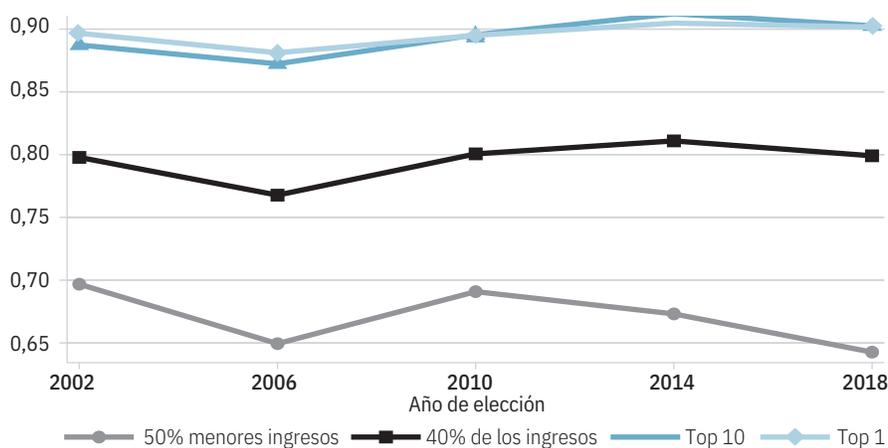


Gráfico 5.2

Probabilidad de votar en las elecciones presidenciales, según nivel de ingresos de las personas^{a/}. 2002-2018



a/ En la leyenda, la categoría "40% de los ingresos" se refiere a las personas que se ubican entre el 50% y el 90% de la distribución del ingreso.

Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023 con datos del TSE y CCSS.

crecen o disminuyen a medida que la participación del electorado costarricense en su conjunto ha venido declinando (Mahler, 2008).

Más concretamente, este trabajo explora empíricamente si la participación electoral tiene una dimensión de clase, es decir, si el sesgo del ingreso del electorado crece a medida que disminuyen las tasas de participación. Con ello se comprenderá si la relación entre el nivel de participación electoral, la desigualdad de ingresos y el sesgo de ingresos en el voto se explica por la movilización electoral o desmovilización de ciudadanos de bajos, medios o altos ingresos o bien por los tres al mismo tiempo y en la misma medida. Para efectos de este análisis se divide a la población en tres estratos o grupos: los de *ingresos bajos* que corresponden a los deciles³ 1 al 3; los de *ingresos medios* que agrupan a los deciles 4 al 7 y los de *ingresos altos* que reúne a los deciles 8 al 10.

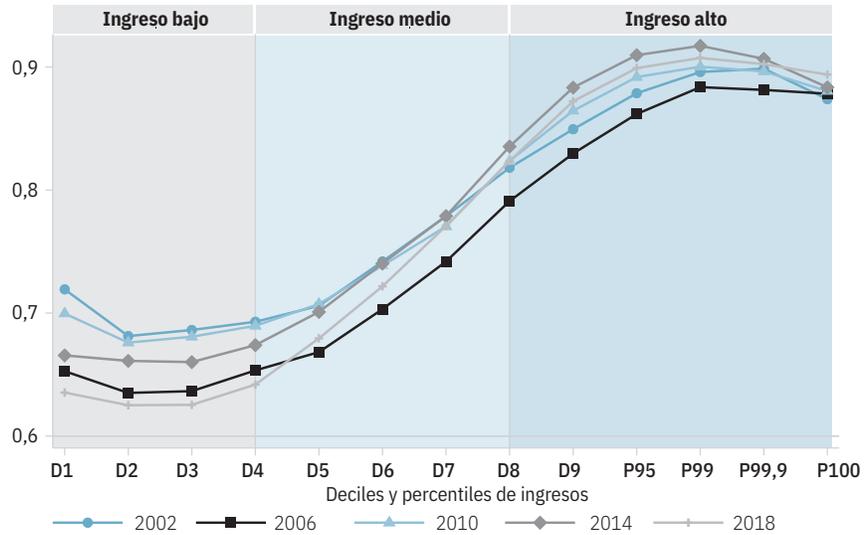
En el gráfico 5.3 se muestran las curvas de probabilidad de votar para los distintos deciles de ingreso en cada una de las elecciones. Debido a que en la investigación se argumenta que la disposición a votar es distinta en los extremos de la distribución, el gráfico desagrega los grupos en las “colas” (en los dos extremos) para captar estos efectos que de otra manera pasarían desapercibidos, pues muestra los resultados no solo por deciles sino también dentro de los más pobres y ricos, o sea, del 1% que está en peor y mejor situación. El análisis permite distinguir los efectos de época o elección, es decir, si la probabilidad de asistir a las urnas es menor en las elecciones más recientes que en los comicios más antiguos, por lo que muestra las diferencias entre los grupos. A modo de ilustración de estos efectos, entre los deciles de menores ingresos la probabilidad fue menor en la elección de 2018, pero entre los de mayores recursos, dicha probabilidad fue inferior en 2006.

Desde esta óptica, es posible ahora agregar nuevos matices a la conclusión general de que las personas con salarios más bajos tienen una menor disposición de participar en las elecciones que los de mayor ingreso. Una primera especificación importante es que este efecto no es lineal entre dichos grupos ni en el tiempo, sino que es curvilíneo. Puntualmente, los votantes del percentil 1 y decil 1 (el 1% de menor salario del país) reportan una mayor probabilidad de concurrir a las urnas en todas las elecciones que el resto de las personas de bajos salarios, aunque con probabilidades decrecientes en el tiempo.

La probabilidad de votar aumenta entre el decil 2 y hasta el decil 9, aunque con traslapes entre elecciones. El punto de inflexión ocurre en el percentil 95: a partir de este nivel, cuanto más se acerca la cúspide de los salarios, menor resulta la participación electoral. De hecho, la disposición de votar de los del percentil 100 (el grupo de asalariados de más altos ingresos) es similar a la de los del percentil 95 de la distribución. De este modo, el interés de los “más ricos” en la política electoral es distinto al de los deciles bajos y medio-bajos de la distribución electoral.

Gráfico 5.3

Probabilidad de votar en las elecciones presidenciales, según nivel de ingresos de las personas^{a/}. 2002-2018



a/ Se calcula a partir de los ingresos reportados a la CCSS.

Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023 con datos del TSE y CCSS.

Desde esta perspectiva, el informe aporta otra evidencia para completar la explicación de la caída en la concurrencia a las urnas observada desde 1998. Mientras que la mayoría de los estudios se concentran en los extremos de la desigualdad (los más ricos / los más pobres), en este estudio se enfatizó en los sectores medios de la distribución de ingresos salariales. La principal conclusión es que también hay efectos significativos en los sectores o “capas” de ingresos medios.

La información evidencia una “retirada” de los estratos medios de las urnas en las últimas dos décadas. En otras palabras, no solo la curva de la probabilidad de votar según niveles de ingreso se ha desplazado negativamente con cada nueva convocatoria a las urnas, sino que ese desplazamiento es más pronunciado entre los electores de ingresos medios en comparación con lo registrado por los de ingresos bajos y altos (gráfico 5.4).

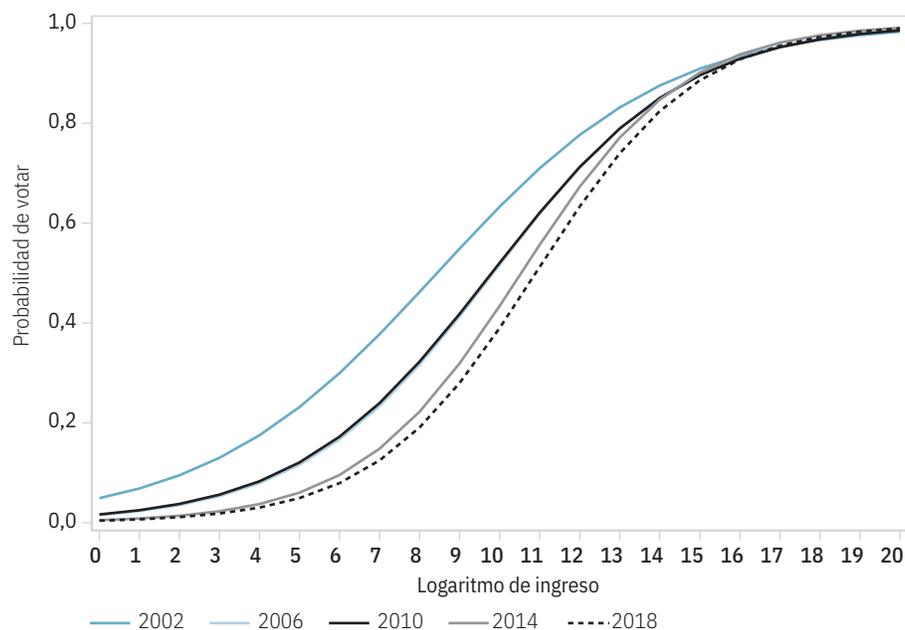
Este efecto más pronunciado en los niveles intermedios, antes no conocido, puede implicar un serio problema para la democracia electoral costarricense en el largo plazo. Esta ha sido históricamente reconocida por ser una democracia de “capas medias”, considerando el tamaño de estas capas en la sociedad,

fuertemente conectadas con la política y con un alto nivel de participación y apego a los valores democráticos como el apoyo al sistema político y la tolerancia (Seligson, 1972; Booth, 2008; Lehoucq, 1991; Yashar, 1997). Si los hábitos de votar de estos segmentos del electorado están variando y su alta afluencia a las urnas disminuye aún más que en el pasado reciente, habría un debilitamiento de una de las fortalezas del sistema político.

Una mirada en profundidad sobre el electorado de mayores remuneraciones permite entender los efectos del cambio en los ingresos salariales sobre la participación electoral. Si el salario de una persona ha mejorado, ¿aumenta también su disposición a asistir a las urnas? El estudio pudo constatar que, entre 2002 y 2018, las personas de los deciles 9 y 10 de la distribución de ingresos salariales, mejoraron sus ingresos y aumentaron sus niveles de participación en las cinco elecciones estudiadas (gráfico 5.5). En todos los deciles restantes, los cambios agregados en la distribución de los ingresos y los cambios en la asistencia a las urnas fueron negativos. En otras palabras, los datos constatan que cuanto mejor “le va” a las personas, más aumenta su probabilidad de votar.

Gráficos 5.4

Probabilidad de votar en las elecciones presidenciales, según la distribución del ingreso^{a/}. 2002-2018



a/ Transformación logarítmica de la variable de ingreso, distribuida en orden ascendente. Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023, con datos del TSE y CCSS.

Otra manera de examinar este fenómeno es mediante el análisis de la participación de las personas según la concentración del ingreso. Por ejemplo, la probabilidad de votar de las personas que concentran apenas el 10% de la masa salarial es del 60%; esta aumenta al 70% entre quienes concentran la mitad de los ingresos y crece al 80% entre aquellas personas que concentran el 90% o más de los ingresos. Ello puede representar indicios sociológicos sobre una cierta “elitización” del electorado durante el período 2002-2018, un asunto preocupante que, aunque incipiente, debe seguir siendo estudiado para determinar si esta tendencia se mantuvo en 2022 y se reproducirá en futuros comicios.

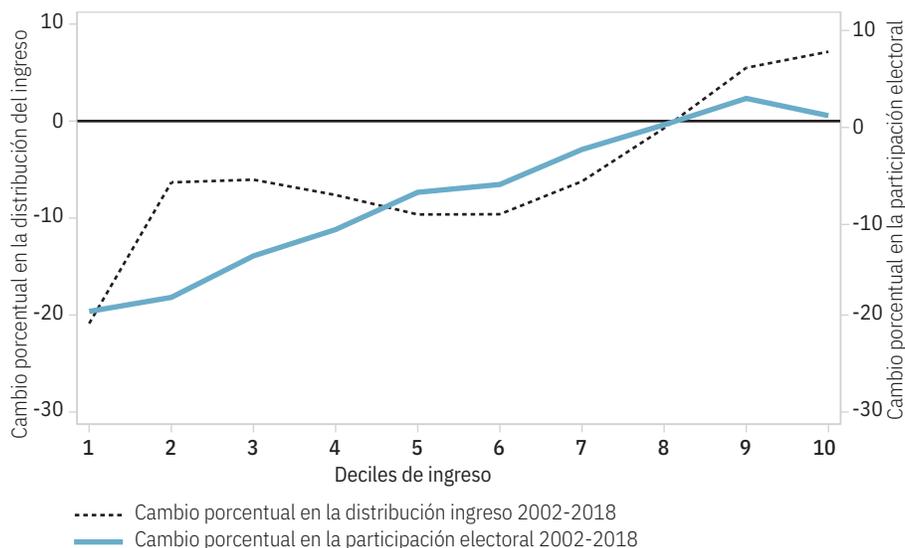
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

DESIGUALDAD Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

véase Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023, en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 5.5

Cambio porcentual en la distribución del ingreso y en la participación electoral, según deciles de ingresos^{a/}. 2002-2018



a/ Se calcula a partir de los ingresos reportados a la CCSS. Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023 con datos del TSE y CCSS.

Debilitamiento de apoyo electoral a gobiernos electos

Una segunda dimensión de la crisis de representación ciudadana que experimenta la democracia costarricense es el decreciente apoyo electoral a quienes triunfan en los comicios. Ediciones anteriores del Informe han señalado que, a lo largo del siglo XXI, la ciudadanía costarricense ha evidenciado crecientes dificultades para construir mayorías electorales claras a favor del ganador. Esta situación refleja un aumento en la debilidad del mandato político surgido de las urnas en las elecciones presidenciales y legislativas. En el Informe anterior se planteó que el sistema político costarricense inauguró en 2014 una nueva fase denominada como *mandatos frágiles*. En esta fase, los mandatarios experimentan un mandato condicionado por un bajo apoyo electoral, sin mayorías legislativas y *gobiernos divididos* con un partido en control del Ejecutivo y la oposición al mando del legislativo (PEN, 2022b), descripción que se apega a la situación del 2022-2026.

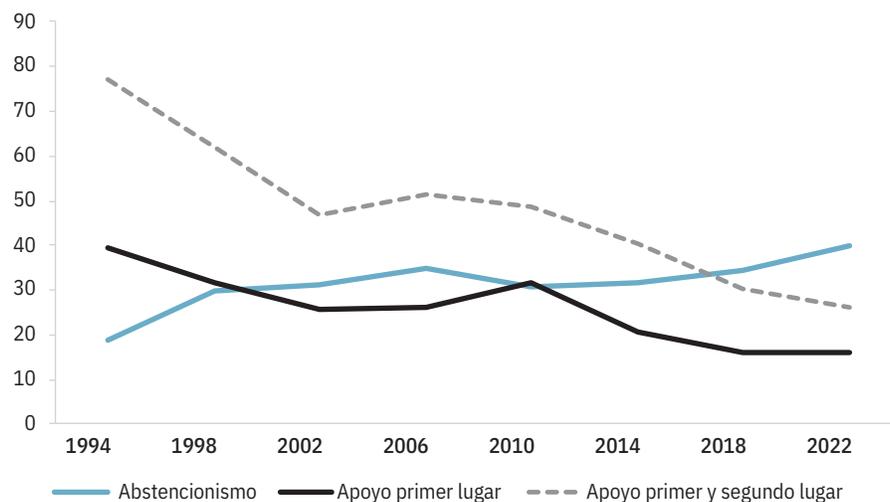
En el ámbito de las elecciones presidenciales, un primer indicador de esta situación es el hecho que en cuatro de las seis elecciones desde 2002, ha sido necesario realizar una segunda ronda electoral, pues ningún partido ha logrado obtener el 40% o más de los votos válidos. Además, el respaldo electoral de los partidos es mucho más pequeño, tanto en términos absolutos como relativos, que el de hace treinta años, cuando había más de un millón y medio de votantes menos y, tanto en 2018 y 2022, menor a la cantidad de personas que se abstienen a participar en las elecciones (gráfico 5.6). El respaldo obtenido por el primer y segundo lugar en 2022 es el más bajo en treinta años.

Una manera concreta de ver esta disminución del respaldo ciudadano a los gobernantes electos surge de comparar la cantidad de votos que obtuvo el partido ganador en 1994 y 2022. Hace 28 años, cuando el padrón electoral tenía 1.660.562 votantes menos que en 2022 (casi un 40% más pequeño), el partido ganador obtuvo dos veces más de votos que la agrupación ganadora en la primera ronda de 2022, con un padrón mucho más numeroso. De igual manera, la agrupación que alcanzó el segundo lugar en 1994 obtuvo cuatro veces más votos que el obtenido por el partido en segundo lugar en la primera ronda 2022. Si estas cifras se comparan con respecto al total de la población, los apoyos descritos son mucho menores.

El debilitamiento del mandato electoral ocurre también en las elecciones legislativas. El *Informe Estado de la Nación* ha reportado que a partir de 1994 el sistema político costarricense ha encadenado una sucesión de “gobiernos divididos”. Ello significa que el partido ganador en las elecciones presidenciales no tiene mayoría parlamentaria (gráfico 5.7). La diferencia es que, entre 1994 y 2002, la fracción oficialista era la principal fracción parlamentaria y necesitaba de pocos votos adicionales para lograr mayorías, usualmente provenientes de partidos pequeños. A partir de 2014, sin embargo, la fracción oficialista dejó de ser la primera minoría y requirió conseguir amplios apoyos de otros partidos para

Gráfico 5.6

Apoyo electoral obtenido por los dos partidos políticos con mayor votación y porcentaje de abstencionismo (porcentajes del padrón electoral)



Fuente: González, 2022b con datos del TSE.

aprobar sus iniciativas. En 2018 y 2022, el déficit del oficialismo con respecto al umbral necesario para obtener mayorías fue el más grande desde 1953 (50% de los escaños en el Congreso, es decir 29 diputaciones).

Sistema de partidos políticos desestructurado

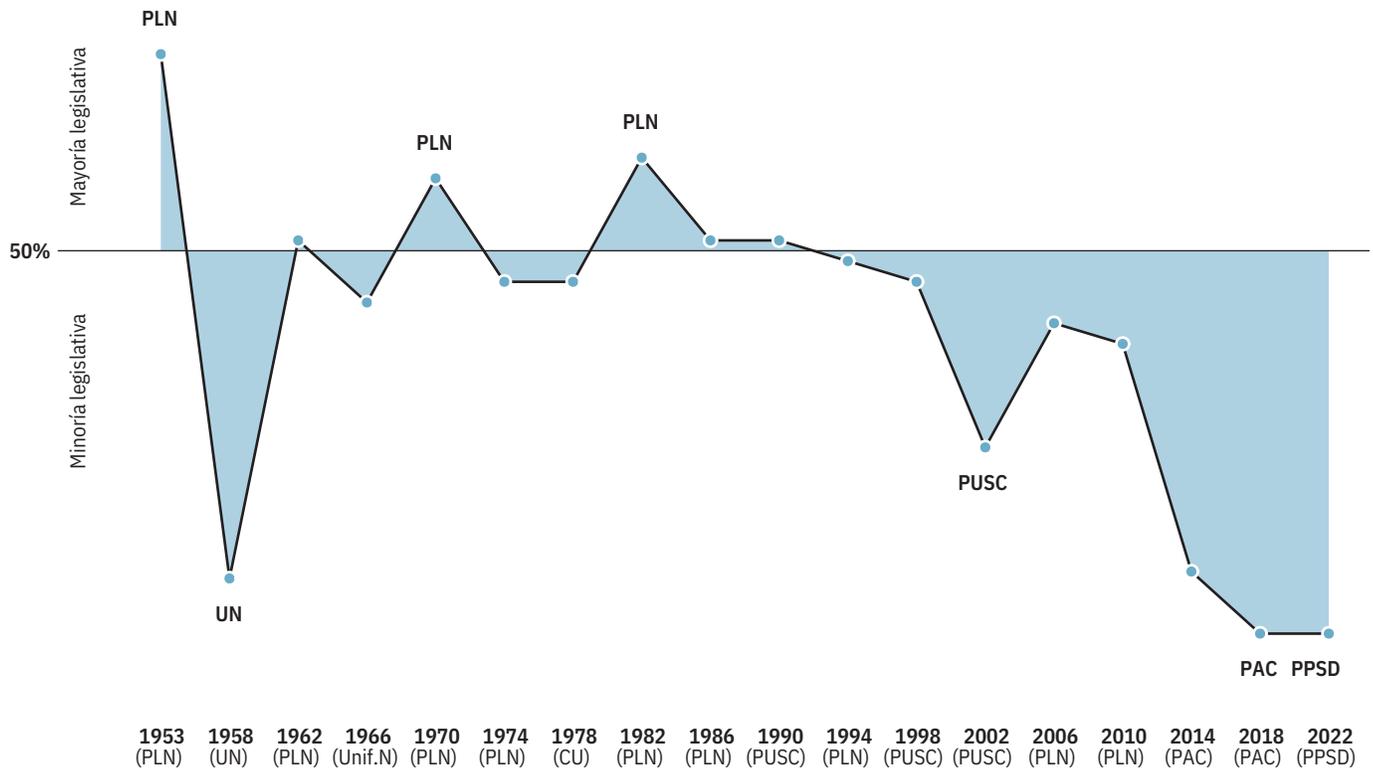
Entre las personas que siguen votando, las preferencias e identidades partidarias son cada vez más minoritarias, fluidas e inestables, un tema consistentemente estudiado en las sucesivas ediciones del Informe (PEN, varios años). Este fenómeno es de capital importancia para la democracia electoral costarricense, pues en su sistema político los partidos son la única vía para acceder al poder y materializar el principio de representación política en los órganos del Estado. Técnicamente, el debilitamiento de las identidades partidarias entre la ciudadanía se denomina como “desalineamiento partidario” y ha provocado que el sistema de partidos del país pasara de ser catalogado como “consolidado”, a inicios de la década de los noventa del siglo pasado (Mainwaring y Scully, 1994) a uno altamente desarticulado en la actualidad.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XXI, la democracia costarricense ciertamente experimentó profundos cambios en este tema. Entre 1953 y 1982, un sistema de partidos polarizado por el legado de la guerra civil de 1948 se caracterizó por una fuerte hegemonía electoral del Partido Liberación Nacional (PLN) y por la existencia de un cambiante grupo de partidos que competían por convertirse en la principal fuerza de oposición al liberacionismo. En una segunda etapa, entre 1983 y 2002, una modificación a la legislación electoral, producto de un acuerdo entre estas fuerzas polares, llevó a la instauración de un bipartidismo anclado en el PLN y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Finalmente, en el siglo XXI, el sistema de partidos dio un nuevo giro y transitó a un formato multipartidista fragmentado.

El tránsito del bipartidismo al multipartidismo no es problemático por sí mismo. El problema consiste en que se dio en conjunto con el debilitamiento de las organizaciones partidarias y de sus bases de apoyo territorial (PEN, varios años). En un estudio realizado por el PEN para el TSE en 2017 se demostró que la mayoría de las organizaciones

Gráfico 5.7

Evolución del tamaño de la fracción parlamentaria oficialista en la Asamblea Legislativa. 1953-2022



Fuente: Gómez Campos, 2023 con información del TSE.

partidarias carecían de sedes permanentes, no realizaban actividades de capacitación de su dirigencia y muchos dirigentes no eran capaces de identificar la ideología de su partido. Se determinó el fuerte personalismo y la poca participación femenina en sus cúpulas (PEN, 2017), los efectos del transfuguismo político, sus consecuencias sobre la cohesión partidaria (PEN, 2015) y los pocos espacios para la renovación de liderazgos a nivel local debido a la predominancia de la regla de la reelección indefinida de alcaldes hasta hace poco (PEN, 2020). Finalmente se identificaron riesgos para la autonomía y la independencia de los partidos políticos derivados del sistema de financiamiento electoral (PEN, 2021).

El debilitamiento de los partidos no solo se expresa en sus frágiles organizaciones. Ediciones anteriores de este capítulo han efectuado estudios pormenorizados sobre los planes de gobierno

que presentan a la ciudadanía. La principal conclusión de estos estudios es que las agrupaciones políticas se preparan para competir electoralmente, pero no para gobernar, pues sus planes de gobierno carecen de metas y estrategias para implementar las prioridades que exponen como propuestas (PEN, 2022b).

La frágil condición de los partidos ha ocasionado una proliferación de nuevas agrupaciones políticas sin militancia, con débil estructura y con grandes dificultades para acceder al financiamiento político. La no obligatoriedad de realizar asambleas en todos los distritos del país debido a la sentencia de la Sala Constitucional 9340-2010 propició la erosión de las bases de apoyo territorial de los partidos tradicionales, pues debilitó los vínculos de estas agrupaciones políticas con sus dirigencias de base local. El resultado ha sido una mayor lejanía entre las élites políticas nacionales y las

bases locales partidarias, así como un aumento de la conflictividad interna, especialmente a la hora de elegir las candidaturas en puestos públicos.

Partidos políticos de todo el espectro ideológico como el Partido Acción Ciudadana (PAC, centro-izquierda), Movimiento Libertario (derecha), Frente Amplio (izquierda) han experimentado esta tendencia de “montaña rusa”. A diferencia de las fuerzas políticas del pasado, las que compiten en contiendas electorales desde 2002 no han desarrollado identidades políticas sólidas y duraderas. Como resultado, los votantes saltan de una opción política a otra sin desarrollar vínculos con los partidos o bien estos son débiles.

El indicador de volatilidad entre elecciones —la proporción del electorado que cambia de partido entre una elección y otra— es, en la actualidad, el más alto en décadas. Por su parte, el

indicador de volatilidad intraelectoral, que el Informe ha registrado por medio de estudios de panel electoral, muestra que una proporción mayoritaria de la ciudadanía cambia de preferencias en el corto lapso de los cuatro meses que tarda una campaña electoral. De esta manera, en cada elección y dentro de ella, el viaje en la montaña rusa comienza de nuevo con otros actores políticos o con los que han sobrevivido. Actualmente, las identidades políticas de la mayoría de votantes costarricenses son transitorias: se forman en torno al voto, pero se desvanecen poco después de las elecciones (Alfaro Redondo, 2020).

Un segundo factor que afecta a los partidos políticos es la salud de sus finanzas, una condición indispensable para que estas agrupaciones puedan representar los intereses de la ciudadanía y participar en la competencia electoral. La normativa vigente arrastra problemas, debilidades e inequidades que hacen vulnerables a los partidos a múltiples riesgos de captura por fuerzas indeseadas o capitales ilícitos, lo cual pone en juego la independencia misma de las organizaciones partidarias y su exclusiva misión en materia de representación política (PEN 2022).

En el estudio denominado Rutas de ejecución para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos (PEN, 2022b), se concluyó que la situación del sistema de partidos en Costa Rica -caracterizado por la erosión de las identidades partidarias y la “explosión” de nuevas agrupaciones, así como los desafíos en el tema de sus finanzas, que ponen en riesgo la independencia y autonomía de los éstos- conforman un síndrome que da cuenta de la debilidad del componente representativo de la democracia costarricense (recuadro 5.1).

Se rompió la dinámica Ejecutivo-Legislativo prevaleciente en años recientes

En esta sección del capítulo se analizan las formas en las que los poderes de la República gestionan los asuntos públicos y conducen sus acciones. Puntualmente, este factor examina el desempeño del Poder Ejecutivo en dos sentidos: el

Recuadro 5.1

La aparición de nuevos partidos sigue en alza y el oficialismo se divide

En setiembre de 2023, un total de 161 partidos políticos aparecían inscritos ante el Tribunal Supremo de Elecciones (34 nacionales, 22 provinciales y 105 cantonales). Esta cifra es muy elevada para una democracia de las dimensiones de la costarricense que, además, no ha experimentado cambios significativos recientes en la normativa para la inscripción y registro de partidos. En términos generales, los requisitos existentes para formar partidos en Costa Rica no son restrictivos, pues son fáciles de cumplir y no implican grandes esfuerzos organizacionales desde el punto de vista financiero o territorial. Por ejemplo, todo grupo de al menos 100 personas puede conformar un partido político. Además, se establece como requisito un total de 3.000 adhesiones para partidos nacionales: menos del 1 por cada mil del padrón electoral. Del mismo modo, solo las inscripciones de partidos que no alcancen una votación igual o mayor a 3.000 votos pueden ser canceladas. Todas estas mismas disposiciones ya estaban incluidas en la legislación electoral previa al 2009 y por sí mismas no dieron paso a una alta fragmentación de la oferta partidaria.

A la fecha del cierre de edición de este capítulo, 9 de las 10 personas diputadas de la fracción oficialista del Partido Progreso Social Democrático (PPSD), dieron su apoyo a una nueva agrupación, denominada *Aquí Costa Rica Manda*, que competirá eventualmente en las elecciones municipales de 2024. Además, se tramita la inscripción de otra agrupación llamada Pueblo Soberano, conformada por personas cercanas a la Administración Chaves. Este fenómeno de transfuguismo partidario no es nuevo en la política costarricense y ha sido analizado en versiones previas de este capítulo (Ávalos, 2016). Sumado a lo anterior, el PSD afronta varias causas judiciales asociadas al financiamiento de la campaña electoral del 2022 a través de un fideicomiso. El TSE elevó el caso al Ministerio Público, donde se encuentra en estudio.

Por otra parte, el TSE presentó ante la Asamblea Legislativa una serie de reformas electorales relacionadas con la inscripción y el financiamiento de los partidos políticos. En futuras ediciones del capítulo se examinará el grado de avance de estas reformas, así como el trámite parlamentario.

primero se refiere a su funcionamiento propio como poder de la República y el segundo al rendimiento del Ejecutivo en sus funciones y potestades en el proceso legislativo, en su calidad de “legislador”. También se evalúa en esta dimensión el rol del Poder Legislativo en sus atribuciones para promover y aprobar legislación. Finalmente, se estudia la función de control constitucional, una atribución exclusiva del Poder Judicial (PEN, 2022a).

El resultado más sobresaliente de este ejercicio es que luego de un período (2018-2022) en el que las fuerzas políticas de la democracia costarricense fueron capaces de superar el entramiento y la parálisis, se rompió la dinámica Ejecutivo-Legislativo que prevaleció en los últimos cuatro años, producto de la existencia de una coalición parlamentaria.

La ruptura de esta dinámica ocurre en condiciones de mayor conflictividad por políticas públicas y una más elevada inestabilidad del gabinete al principio de la administración.

Incapacidad de las fuerzas legislativas para construir acuerdos

El Poder Legislativo es responsable de cumplir dos funciones clave en un sistema democrático. Por un lado, procura la representación ciudadana en el proceso de formación de las leyes y, por otra, ejerce el control político del Poder Ejecutivo. Ambos son requisitos indispensables para que, en un ambiente de libertad, las diversas fuerzas políticas en el parlamento logren acordar políticas públicas que procuren el desarrollo humano en

el país. Esta sección aporta información relevante para estudiar las capacidades de conducción de la Asamblea Legislativa, la contribución de este poder de la República al cumplimiento del principio de representación política responsable y sus aportes a la consecución de resultados en materia de desarrollo humano.

Cantidad de leyes aprobadas retorna a sus niveles promedio

Un primer indicador para aproximarse a la producción legislativa es la cantidad de leyes aprobadas. La mirada de largo plazo apunta a que en la legislatura 2022-2023, el primer año de la Administración Chaves, el número de leyes, 98 en total,

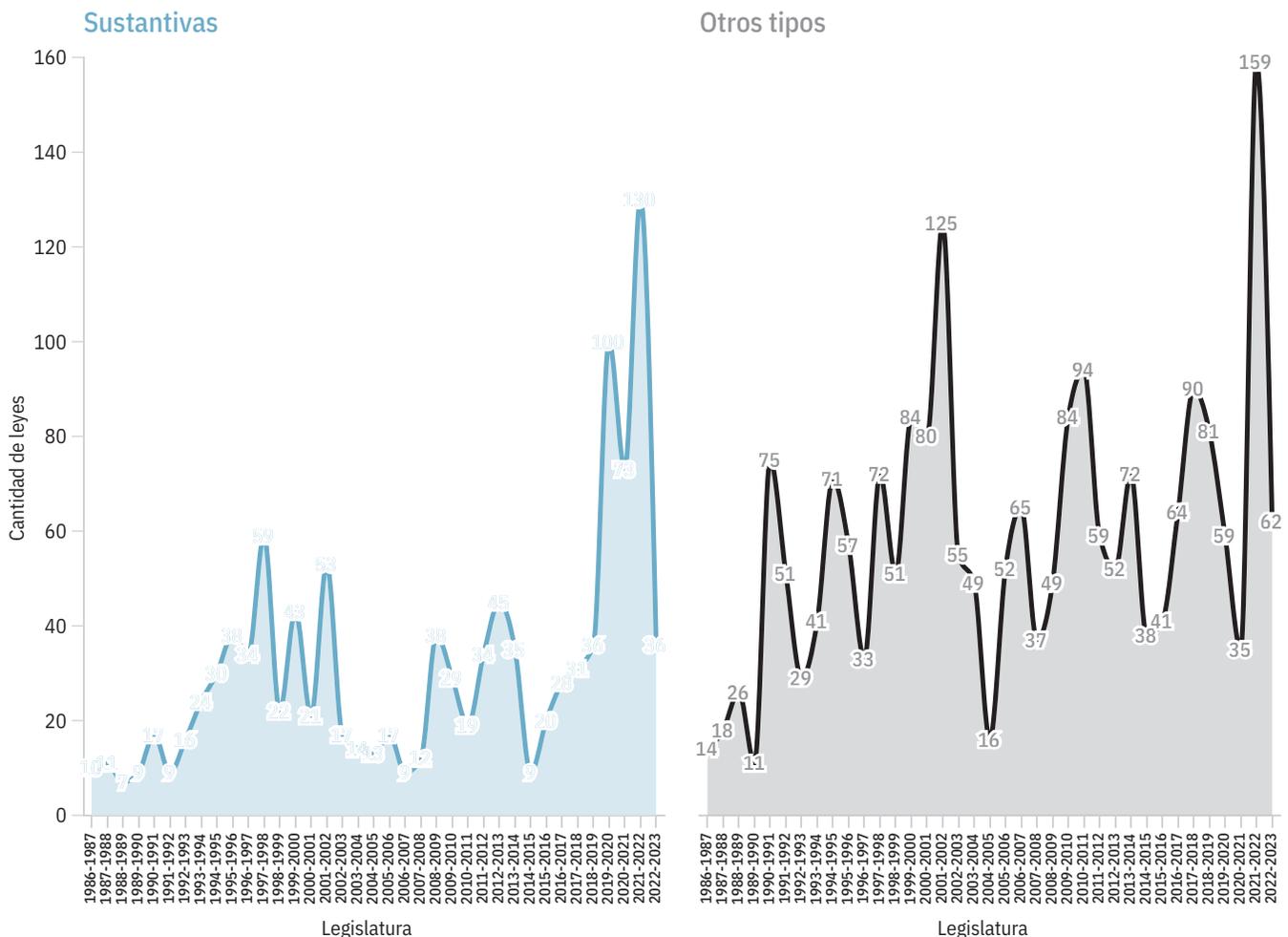
es similar a la de sus antecesores. Cuando se compara esta cantidad con los primeros años de gobierno, la administración Chaves ocupa la cuarta posición, superada por las administraciones de Alvarado Quesada (117), Chinchilla Miranda (113) y Figueres Olsen (101).

El comportamiento promedio de la productividad también se refleja en el tipo de legislación aprobada. Del total de leyes aprobadas, 36 son consideradas *leyes sustantivas*, es decir, normas que tienen un impacto sobre el desarrollo humano del país⁴. Esta cantidad tampoco se aparta del promedio de años anteriores comparables, con la excepción del período constitucional 2018-2022 (gráfico 5.8).

El indicador denominado “duración de las leyes” permite determinar si las leyes aprobadas son oportunas, de forma tal que atiendan, en plazos razonables, las necesidades y demandas de la ciudadanía. Si los plazos para legislar son extendidos, existe la posibilidad de que la normativa con la que se pretende incidir sobre la realidad y sus problemáticas se vuelva irrelevante debido a sus desfases temporales. La Asamblea Legislativa, mediante sus propias políticas y disposiciones reglamentarias, tiene la capacidad para aprobar leyes de manera más expedita. En efecto, durante la afectación de la pandemia, el Parlamento tramitó normativa en plazos reducidos (PEN, 2021).

Gráfico 5.8

Leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, según tipo^{a/}. 1986-2023



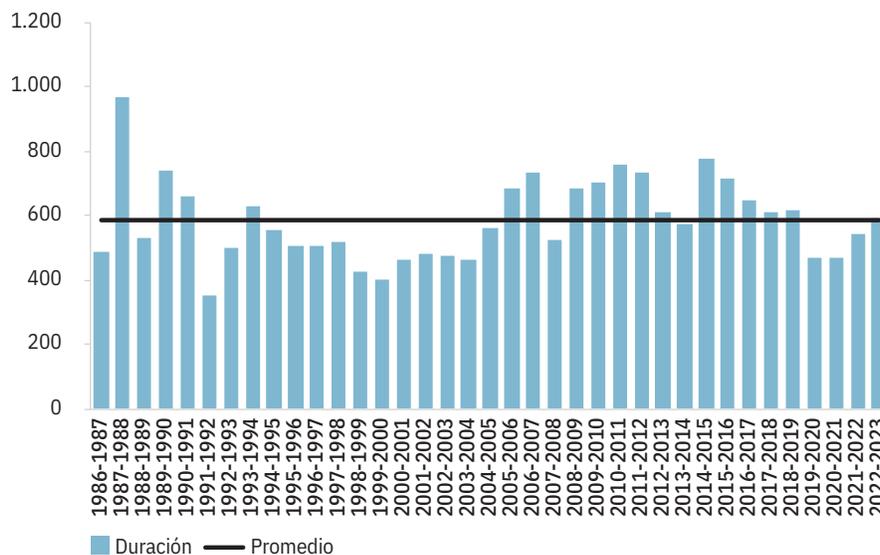
a/ Una ley sustantiva es una norma que tiene un impacto sobre el desarrollo humano.

Fuente: Alvaro Redondo, 2023 a partir de Aguirre y Cortés, 2023 y de la base de datos de legislación aprobada del PEN.

Entre 1986 y 2023, el Congreso tardó en promedio alrededor de 600 días en tramitar las leyes, es decir, poco más de año y medio. En ninguna de las 37 legislaturas (año legislativo de mayo a abril) la duración fue menor a 400 días. En el largo plazo no hay grandes diferencias en los períodos de tramitación, a pesar de los profundos cambios del sistema político, tales como la transición del bipartidismo al multipartidismo y la presencia o ausencia de gobiernos con mayorías legislativas. Tampoco se percibe un efecto asociado a la reforma del reglamento legislativo y su recorte de tiempos. De igual manera, estos plazos no dependen de la cantidad de legislación aprobada, pues al comparar una legislatura de alta productividad (como la del 2021-2022) y una de menor productividad (2022-2023), la duración fue mayor en la segunda que en la primera (gráfico 5.9).

Gráfico 5.9

Duración promedio en la aprobación de leyes, por período legislativo (en días)



Fuente: Aguirre y Cortés, 2023 con datos de la base de legislación aprobada del PEN.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA

véase Aguirre y Cortés, 2023, en www.estadonacion.or.cr

Una posible hipótesis para explicar este comportamiento inercial de los plazos, sobre la cual no se profundiza en este capítulo, es que, debido a la inexistencia de reelección parlamentaria, por lo general la duración en aprobar leyes es mayor el primer año del gobierno, ya que las personas diputadas están en proceso de aprendizaje, mientras que luego se reduce debido a la curva de conocimiento.

Actores no incurren en “promesa democrática sin sustento económico”, pero principal fuente es la reasignación de recursos

El último indicador con el que se evalúa en qué medida contribuye la representación política al desarrollo humano, es lo que este *Informe* denomina “promesa democrática”. Esta se construye a partir de la revisión de cada una de las leyes sustantivas aprobadas, con el fin de determinar si requieren recursos para su implementación y, de necesitarlos,

constatar si definen los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto no ocurre, se produce lo que este capítulo llama “promesa democrática sin sustento económico”, con la que aumentan las probabilidades de incumplimiento del sistema político. Esto genera presión sobre las entidades públicas y sus finanzas, a las cuales se les asignan nuevos mandatos sin dotarlas de capacidades económicas para ejecutarlos.

En la legislatura 2022-2023 continuó la tendencia observada desde mediados de la década anterior en cuanto a una mayor responsabilidad fiscal de las personas congresistas. A pesar de que el porcentaje de leyes sustantivas que requieren de recursos económicos y a las cuales no se les asignan ha aumentado ligeramente desde 2020, esa cifra se ubica en el 18%, un valor que sigue por debajo de los niveles promedio del período 1986-2023 que es del 45%.

Al analizar con detenimiento las leyes aprobadas, el parlamento debe resolver, sin embargo, importantes retos en términos de las capacidades que otorga a la administración pública para atender los mandatos legales aprobados. En la legislatura 2022-2023, únicamente 6

de las 29 leyes sustantivas que requieren recursos para atender sus mandatos crean nuevos ingresos. La gran mayoría de la legislación (18) reasigna recursos, es decir, se trata de normas que estipulan el traslado de recursos que ya utilizaba la Administración o bien señalan la necesidad de buscar nuevos recursos sin especificar la fuente del financiamiento.

Como se ha señalado en el pasado, estos resultados sugieren, en principio, una mayor preocupación de las personas diputadas de las últimas legislaturas por especificar las fuentes de financiamiento en las leyes. Sin embargo, es prudente no adelantar conclusiones sobre la responsabilidad fiscal del parlamento, pues existen otros aspectos que deben considerarse a la hora de examinar el tema. Por ejemplo, en un contexto de finanzas públicas rígidas e insuficientes, las y los diputados continúan aprobando exoneraciones tributarias. En la primera legislatura de la Administración Chaves Robles, comprendida entre mayo de 2022 y el 30 de abril de 2023, se aprobaron 36 exoneraciones fiscales, una cifra elevada para el período (si desea conocer, más detalles ver Achoy, 2023, en el capítulo de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas).

Nueva composición del Parlamento no trae cambios en los patrones de votación

En este informe se actualiza el estudio de voto nominal (votación individualizada de las personas legisladoras) con los datos de la legislatura 2022-2023, para responder a la pregunta de si la nueva composición de la Asamblea Legislativa ha traído consigo cambios en los patrones de votación de las personas congresistas⁵.

En Costa Rica, las condiciones de fragmentación política y el sistema de elección de diputados y diputadas, en combinación con la prohibición de reelección consecutiva, son elementos propicios para patrones de votación “caóticos”, en la terminología de Poole y Rosenthal (2000). En esas condiciones, debería predominar, teóricamente, la indisciplina legislativa y la gran mayoría de los proyectos de ley se rechazarían. Sin embargo, no sucede de esa manera.

A fin de examinar el comportamiento real de las personas diputadas, se compara su votación en proyectos de ley con el de tres figuras políticas relevantes: el jefe o jefa de su fracción, el presidente o presidenta del Congreso y el jefe o jefa de fracción del partido oficialista. El primero de ellos es un indicador de la disciplina dentro de la fracción parlamentaria; el segundo, de la disciplina con la autoridad más importante de la Asamblea Legislativa; y en el tercer caso, si quien ocupa el cargo pertenece a la fracción oficialista, evidenciaría su afinidad o lejanía con el Poder Ejecutivo (recuadro 5.2).

La principal constatación es que las diputaciones actuales se comportan igual que sus antecesores, a pesar de tratarse de una nueva Asamblea Legislativa. Pocas veces se apartan de sus jefaturas, independientemente del partido político al cual pertenezcan. Es decir, al igual que en las otras dos legislaturas previas analizadas, una mayoría de las votaciones se deciden por amplios consensos internos. En promedio, las y los congresistas votan 9 de cada 10 leyes según lo hace su líder de fracción. Este patrón se repite incluso en diputados y diputadas que son percibidos por los medios de comunicación o la ciudadanía como disidentes dentro

Recuadro 5.2

Construcción de la base de datos de voto nominal 2022-2023

En agosto de 2016, la Asamblea Legislativa implementó el sistema electrónico para las votaciones que se llevan a cabo en el plenario. En virtud de ello, es posible registrar la forma de votar de las y los diputados y construir la base de datos de voto nominal. Para la legislatura 2022-2023 se incluyeron 13.956 registros, de los cuales se analizaron 245 votaciones de proyectos de ley en un total de 57 diputaciones.

En la base de datos se codifican los casos de las jefaturas de fracción de cada uno de los partidos y la persona presidenta del Congreso, con la finalidad de comparar la forma en la que estos votan y cómo lo hace el resto de los diputados y diputadas.

Se establece el porcentaje de coincidencia de cada uno respecto a su jefe de fracción y el presidente, como un indicador de disciplina partidaria y de desacuerdo a lo interno del plenario. Además, se contabiliza la cantidad de votaciones en que participa cada diputado, y se establece el porcentaje de participación de cada uno. Esta base de datos se unió con la de leyes aprobadas mediante el uso del número de expediente legislativo como código compartido, con lo que se pudo realizar el análisis según el tipo de legislación aprobada (sustantiva o no) y su relación con los proyectos de ley asociados a la atención de la pandemia sanitaria.

Fuente: Guzmán, 2023.

de sus fracciones o férreos oponentes al Ejecutivo.

Lo cierto es que la mayoría de los votos de las diputaciones no se apartan de sus jefaturas de fracción y tampoco de la manera en que vota quien ejerce el cargo de presidente legislativo, aunque en este último caso el nivel de consenso el nivel de coincidencia es levemente menor. Las fracciones del Partido Progreso Social Democrático y la Unidad Social Cristiana son las que muestran un nivel de coincidencia menor respecto a la presidencia legislativa. Un aspecto interesante de este comportamiento es que ocurre en un Directorio Legislativo controlado por la oposición, pues se encuentra bajo el mando del PLN.

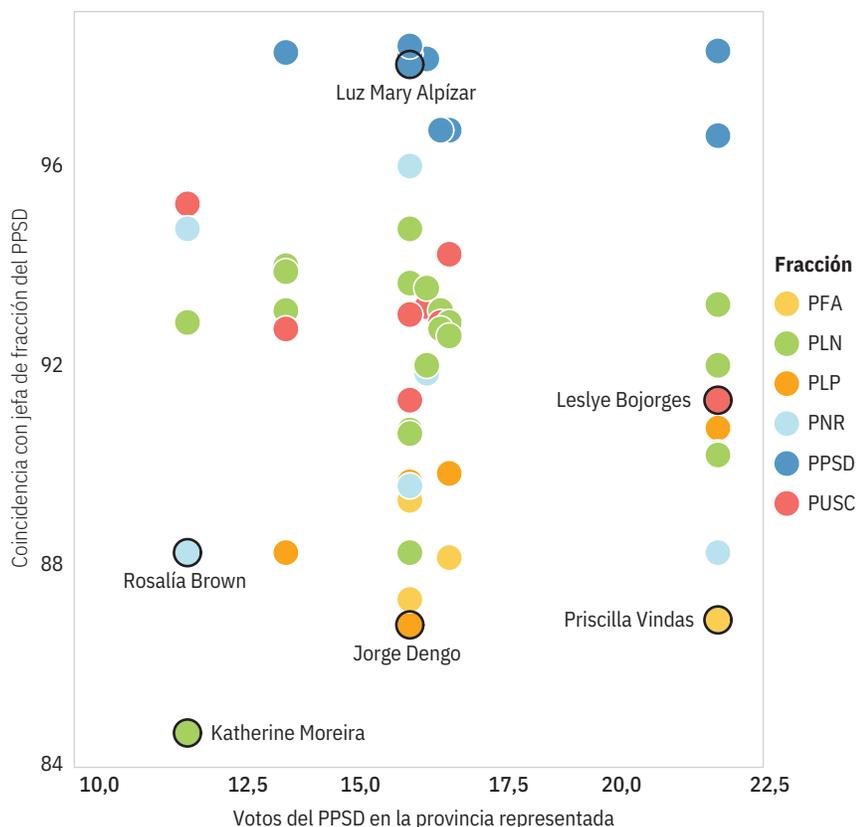
En lo que respecta a la afinidad o lejanía con la fracción oficialista, los datos también reflejan una alta coincidencia de todas las fracciones. Sobresalen por los niveles más altos de similitud en sus votos las fracciones del PLN y Nueva República con un 95% de coincidencia, mientras que las fracciones del Frente Amplio (93%) y la Unidad Social

Cristiana (91%) son, por su parte, las de menor afinidad, aunque, como se aprecia, en números muy altos (gráfico 5.10).

En síntesis, en general las fracciones en el Congreso son más disciplinadas de lo que aparentan, aunque se trate de una nueva composición del Parlamento. Del análisis del voto legislativo nominal examinado se desprende que los patrones de voto de las personas legisladoras poquísimas veces se apartan de la forma en la que votan los principales liderazgos en el Congreso, un resultado identificado en ediciones previas de este Informe. Este resultado tiene importantes implicaciones prácticas, pues, como se verá más adelante, además de evidenciar que el Ejecutivo no ha implementado una estrategia activa en su relación con el Parlamento, los resultados de voto nominal revelan que tiene enfrente a bloques partidarios cohesionados y disciplinados en la oposición. En una sección posterior de este documento se analiza este fenómeno en términos del trámite de vetos y resellos.

Gráfico 5.10

Porcentaje de coincidencia de las personas diputadas con la jefatura de fracción del partido PSD en votaciones de legislación sustantiva, según el apoyo que recibió el PSD en la provincia que representa. 2022-2023



Fuente: González, 2023 con datos de la base de voto nominal del PEN.

Aumenta la conflictividad Ejecutivo-Legislativo y disminuye la efectividad del Ejecutivo

En un esquema de Poderes de la República con autonomía e independencia para el ejercicio de sus funciones, la tarea crucial del Poder Legislativo es aprobar leyes mediante la aplicación de normas democráticas que reflejen los intereses ciudadanos. Por su parte, la principal responsabilidad del Poder Ejecutivo es conducir los asuntos de gobierno y promover e implementar políticas públicas para satisfacer las necesidades de la población. Además de estas tareas exclusivas, ambos poderes com-

parten atribuciones en materia de representación política responsable. Durante el período de sesiones extraordinarias en el Parlamento, el Ejecutivo participa del proceso legislativo y define la agenda parlamentaria durante seis meses, al tiempo que el Legislativo discute y aprueba las leyes sometidas a su conocimiento.

A continuación, el capítulo examina en qué medida los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en sus interacciones y relaciones, impulsan sus prioridades con apego a la Constitución Política, la legalidad y el Estado de derecho, por un lado, y el grado de efectividad de sus decisiones en aquellas circunstancias en las que deben trabajar en equipo, por otro. El análisis

se efectúa empleando períodos de gobierno comparables, es decir, los primeros doce meses de gobierno. La información analizada proviene de una base de datos denominada *Decretos de convocatorias a sesiones extraordinarias* para el período 1990-2023 (mayo a abril).

Tasa de éxito del Ejecutivo es de las más bajas

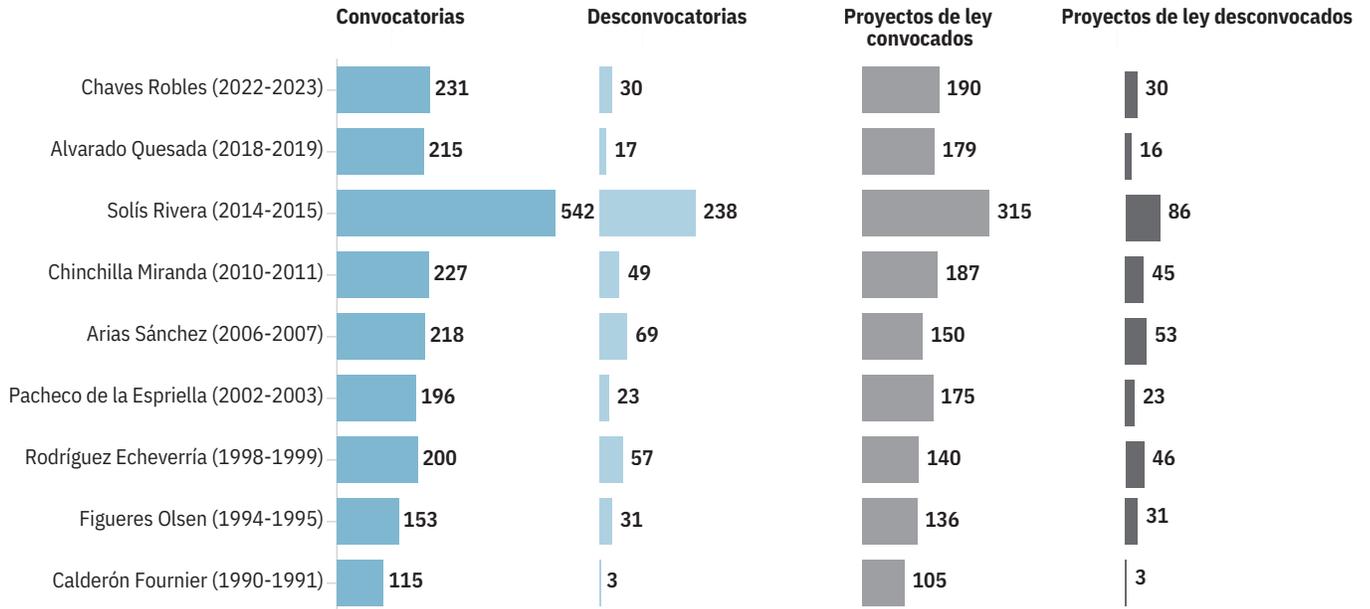
Según la información disponible, la administración Chaves Robles muestra un comportamiento muy similar al resto de administraciones de gobierno previas, tanto en la cantidad de decretos de convocatoria de proyectos de ley como en la cifra de decretos para desconvocar. De igual forma, la cifra de proyectos de ley convocados y desconvocados no se aparta de sus predecesores. La única excepción en ambos temas es la administración Solís (2014-2018) que sobresale como un caso extremo por su alto volumen de decretos de convocatoria y proyectos de ley. En otras palabras, en su función como legislador, el Poder Ejecutivo no recurre a más o menos decretos en sesiones extraordinarias que los gobiernos anteriores, como tampoco lo hace en términos de la cantidad de proyectos de ley que convoca o desconvoca (gráfico 5.11).

El otro indicador útil para comprender la gestión del Legislativo es la tasa de éxito. Como su nombre lo indica, se refiere a un valor que contrasta la cantidad de proyectos aprobados versus los convocados. El valor de la tasa es mayor si se aprueba una mayor cantidad de los proyectos de ley convocados. Durante el primer año de gobierno de la administración Chaves Robles, se registró un total de 231 proyectos de ley convocados; de estos, 181 están inconclusos, 29 fueron aprobados y 21 fueron archivados (Calderón, 2023), una cifra que no se aparta de la registrada en mandatos anteriores. Sin embargo, el éxito del Ejecutivo en sus relaciones con el Legislativo es más bajo que el reportado en siete gobiernos previos.

Al respecto de este último dato, la evidencia demuestra que la tasa de éxito de la Administración Chaves Robles alcanza, en su primer año de mandato, el segundo valor más bajo después de

Gráfico 5.11

Cantidad de decretos ejecutivos y proyectos de ley en sesiones extraordinarias, por administración, según tipo. 1990–2023



Fuente: Calderón, 2023 con datos de la base de decretos del PEN.

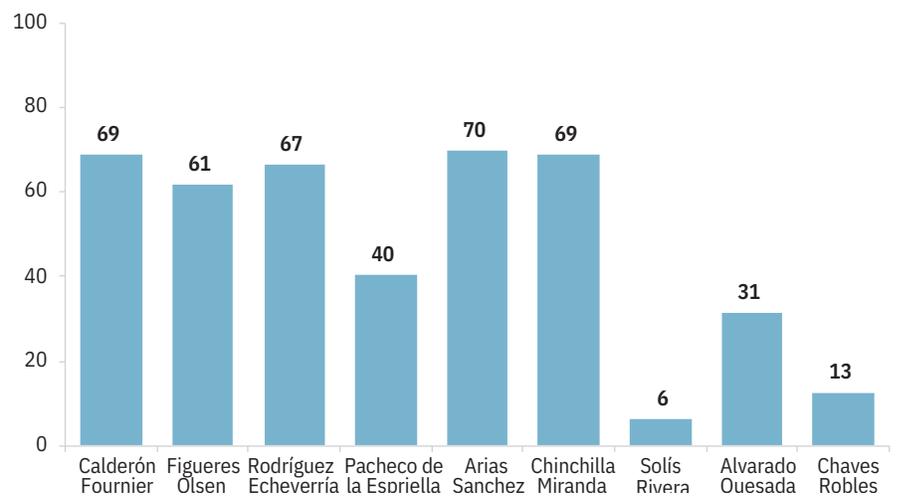
la administración Solís, y sus valores están muy por debajo del rendimiento de gobiernos previos en sus primeros 12 meses (gráfico 5.12). Es decir, mediante una cantidad muy similar de decretos a sesiones extraordinarias y a través de una cifra muy similar de proyectos de ley, el actual gobierno alcanza niveles bajos de éxito.

Resellos legislativos alcanzan su nivel más alto desde 1953

Otro indicador relevante para este análisis de las relaciones Ejecutivo-Legislativo es el comportamiento comparado de los vetos presidenciales y resellos legislativos. La potestad del Poder Ejecutivo de vetar una ley (parcial o completamente) está establecida en la Constitución Política en los artículos 125, 126, 127 y 128, por criterios de oportunidad, conveniencia o inconstitucionalidad. No obstante, la Asamblea Legislativa puede anular el veto presidencial, pero para ello requiere de dos tercios del total de sus miembros. A este procedimiento se le conoce como resello. Valga señalar que para que un resello se

Gráfico 5.12

Tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, por administración. 1990-2023



Fuente: Calderón, 2023 con datos de la base de decretos del PEN.

concreto, es necesario conformar una amplia y diversa coalición de fuerzas políticas, un obstáculo que le exige a la oposición mayor empeño, especialmente en períodos multipartidistas. Las figuras 5.1 y 5.2 sistematizan los procesos involucrados en el trámite de la herramienta del veto.

Vetar una ley de la República tiene un alto costo político genera un enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y, si esto ocurre en los primeros

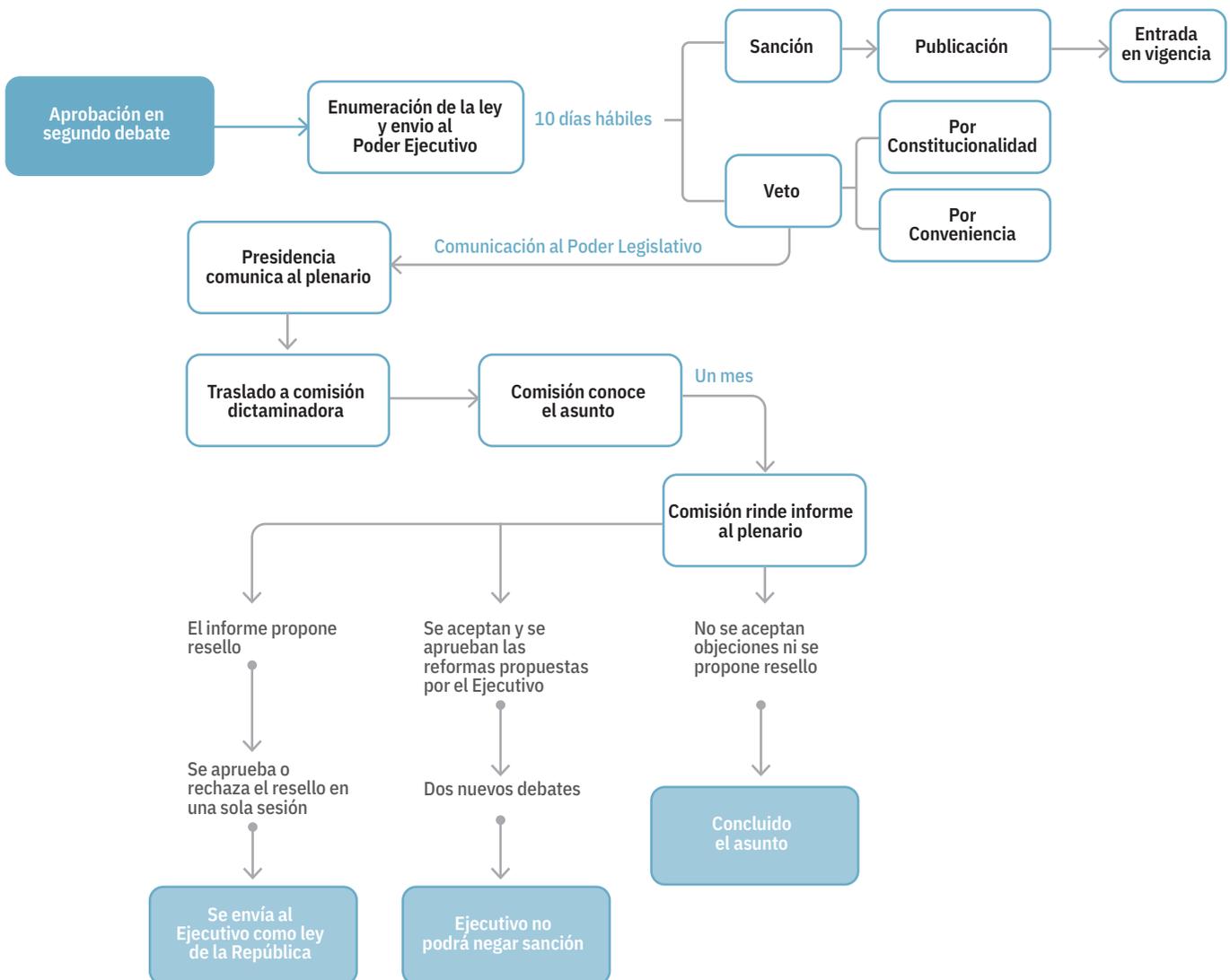
doce meses de gestión, el impacto del conflicto puede ser mayor. Por tal razón, un Ejecutivo que tenga una situación política adversa en el Congreso, como es el caso en la actualidad, ya que cuenta con una fracción oficialista pequeña, tendrá, comparativamente, menor incentivo para vetar una ley, pues la Asamblea Legislativa puede reunir el apoyo necesario para resellar la ley vetada y que esta entre en vigencia a pesar de la oposición manifiesta del Ejecutivo. Ahora bien,

si el Ejecutivo cuenta con respaldo en el Parlamento, es de esperar que su disposición a vetar leyes sea mucho mayor, pues puede tener mayor certeza sobre el desenlace. Veamos enseguida qué dicen los datos en esta materia.

La mirada de largo plazo al tema de vetos presidenciales y resellos pone en perspectiva histórica la dinámica de sus usos y su prevalencia. La cantidad de vetos presidenciales en el primer año de gobierno fue mayor entre 1953 y 1983 que

Figura 5.1

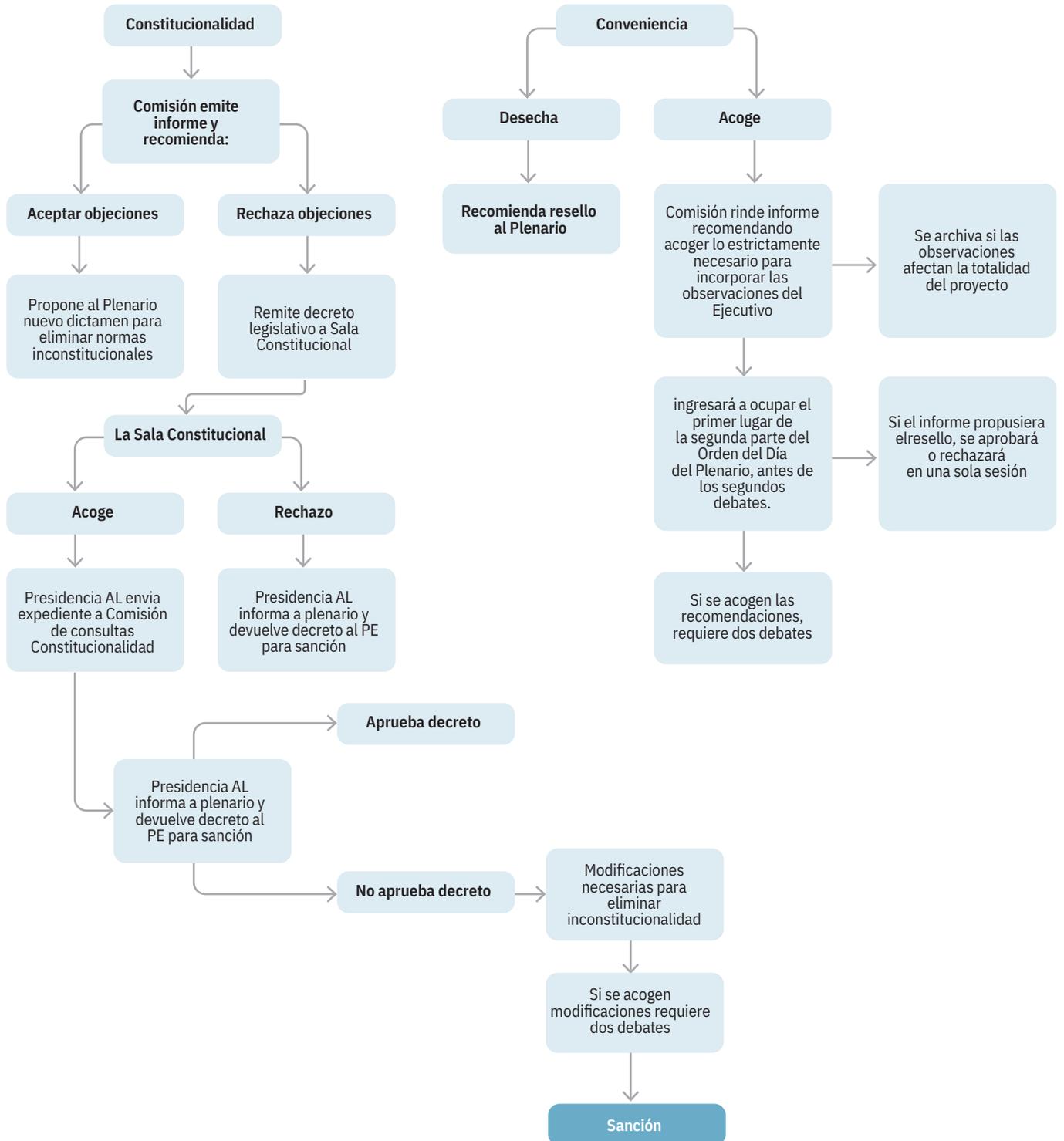
Trámite legislativo del veto presidencial según el Reglamento de la Asamblea Legislativa



Fuente: Aguirre y Cortés, 2023.

Figura 5.2

Trámite legislativo según el tipo de veto (constitucionalidad o convencionalidad) según el Reglamento de la Asamblea Legislativa



Fuente: Aguirre y Cortés, 2023.

la registrada a partir de 1986. Incluso, en los primeros doce meses del mandato de Chinchilla Miranda (2010-2011) y Solís Rivera (2014-2015) no se reportan vetos y, por ende, tampoco resellos.

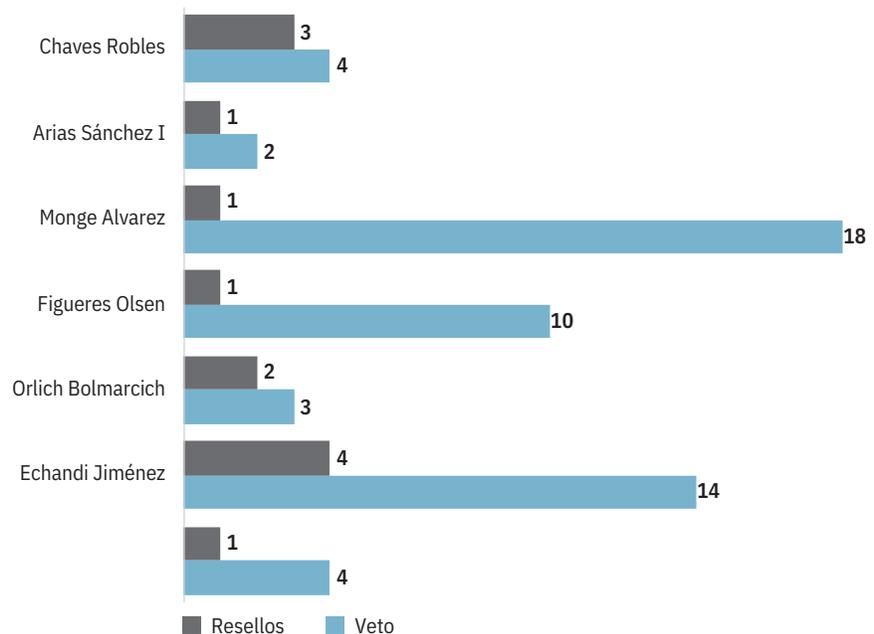
Por otra parte, este Informe plantea que el uso de vetos y resellos está asociado al contexto político y a la configuración partidaria Ejecutivo-Legislativo. Puntualmente, en períodos de gobierno unido, es decir, en circunstancias en las que el mismo partido político controla el Ejecutivo y el Legislativo (con mayoría simple), pueden ocurrir dos cosas. En primer lugar, que haya menos casos de vetos y resellos, o bien que cuando se registren vetos a leyes, la cantidad de resellos sea menor, pues la oposición es incapaz de reunir el respaldo necesario para anular el veto. Las cifras de legislaturas como 1953-1954 y 1962-1963, en control del liberacionismo, dan muestra del primer escenario, mientras que las de 1970-1971 y las de 1982-1983, del segundo escenario (gráfico 5.13).

No obstante, durante mandatos de *gobierno dividido*, entendiéndose por ello la condición en la que el partido oficialista controla el Ejecutivo, pero la oposición domina en el Congreso, la probabilidad de vetos y resellos incrementa. Esto es lo que sucede en años como 1958-1959, 1966-1967 y 1974-1975. En estas circunstancias, cuando el Ejecutivo, sin mayoría parlamentaria, decide frenar una ley aprobada en el Congreso, se expone a la contra respuesta de la oposición, que querrá ejecutar una de sus potestades. En lo que respecta a los datos de la administración Chaves Robles, la cifra de vetos es la mayor de todo el período 1986-2023 (junto con la de 1998-1999) y además es la más alta en cantidad de resellos. Es decir, comparte una similitud con la administración Echandi (1958-1959), pues ambas corresponden a gobiernos divididos con fracciones legislativas reducidas (11 congresistas de 42 en la administración Echandi y 10 de 57 en el caso de la administración Chaves Robles).

Los datos evidencian que la cantidad de vetos es menor durante etapas de gobiernos unidos (38 versus 47) y, a pesar de que la cifra de resellos es casi

Gráfico 5.13

Cantidad de vetos y resellos en primer año de gobierno^{a/}, según administración. 1953-2023



a/ Las administraciones que no aparecen no registran vetos ni resellos en su primer año de gobierno.

Fuente: Alfaro Redondo, 2023 a partir de datos aportados por el Departamento de Servicios Parlamentarios.

idéntica en ambos tipos de gobierno (6 en unidos versus 7 en divididos) el porcentaje de estos sí difiere: el promedio de resellos incrementa del 31% en *gobiernos unidos* al 52% en *gobiernos divididos*. Por último, en el análisis de largo plazo de los vetos y resellos de los primeros años de gobierno, la administración Chaves Robles sobresale como la que registra el mayor porcentaje de resellos (75%) de leyes vetadas y le sigue la administración Orlich Bolmarich, con un porcentaje del 67%.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

VETOS Y RESELLOS,
véase Aguirre y Cortés, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Ejecutivo no prioriza agendas multipartidistas en su relación con el Congreso

Una práctica común en una Asamblea Legislativa fragmentada, como la actual, es que las distintas fracciones negocien e incorporen iniciativas de varias de las fuerzas políticas a la agenda con el fin de promoverlas y eventualmente aprobarlas, como un mecanismo de transacción. Ahora bien, considerando que el Poder Ejecutivo controla la agenda del Legislativo durante 6 meses, interesa saber cuántos de los proyectos de ley que se incluyen en los decretos de convocatorias a las sesiones extraordinarias son producto de estas alianzas multipartidarias, y si eso ha cambiado.

Si el supuesto planteado anteriormente es correcto, los datos deberían mostrar que los gobiernos inclinados a la construcción de coaliciones agregan, comparativamente, más iniciativas de la oposición que aquellos que apuestan por una agenda en la que el Ejecutivo se inclina por ir “en solitario”.

En época de *gobiernos divididos*, el oficialismo “sacrifica” proyectos propios para ceder espacio a iniciativas de la oposición (gráfico 5.14). Sin embargo, se dan contrastes importantes. Por ejemplo, la diferencia entre el porcentaje de expedientes legislativos fruto de alianzas de partidos opositores en el primer año de gobierno de la administración Alvarado Quesada y el resto gobiernos es significativa. La administración Chaves Robles incluyó solo un 15% de propuestas de partidos opositores, frente al 39% que promovió la Administración Alvarado a través de la coalición legislativa funcional⁶. Además, la administración actual apostó en sus convocatorias por más proyectos de su autoría o de la administración anterior y abrió menos espacios para los de agrupaciones opositoras. Igualmente, las iniciativas del partido oficialista fueron las más bajas (1%) desde que se lleva este registro (1990).

Otro indicador relevante para este análisis de la estrategia del Ejecutivo en el Parlamento es: ¿qué tanta cabida tienen las propuestas de las agrupaciones opositoras en las leyes aprobadas? Al igual que en el caso anterior, al separar la legislación según proponentes, los datos muestran que, en las primeras legislaturas, el Congreso relega las iniciativas de la oposición y prioriza las del Ejecutivo, con la excepción de la administración Alvarado Quesada, en la que la coalición funcional hizo una diferencia. Por otra parte, además de que en la administración actual no hay un predominio de iniciativas de la oposición, sobresale por otras dos cifras. En primer lugar, por registrar el menor porcentaje de leyes aprobadas de su propia iniciativa o heredada por gobiernos anteriores (solo el 11%) y por no aprobar ninguna ley proveniente de su propio partido (gráfico 5.15).

El nuevo Ejecutivo emplea el decreto con el mismo patrón que sus predecesores

El Poder Ejecutivo, es decir, el presidente de la República y su gabinete, desempeñan una función preponderante en los sistemas políticos: la conducción del gobierno y sus instituciones. Para cumplir con esa meta, los decretos

Gráfico 5.14

Iniciativa legislativa por administración, según proponente. 1986-2022 (porcentajes)



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con base en Calderón, 2023 y datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

Gráfico 5.15

Leyes aprobadas por administración, según proponente. 1986-2022 (porcentajes)



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con base en Aguirre y Cortés, 2023 y la base de datos de legislación aprobada del PEN.

ejecutivos constituyen uno de los mecanismos más importantes que posee el Ejecutivo a fin de encauzar su gestión. El decreto es considerado un “instrumento de gestión política” (Ramírez, 2016) y constituye un acto administrativo ejercido por la persona que ocupa la Presidencia, en conjunto con uno o varios ministerios, para efectuar funciones administrativas, económicas,

políticas y reglamentarias. A diferencia de otros países, en Costa Rica el decreto ejecutivo siempre tiene un rango inferior a una ley aprobada por el Congreso y las personas mandatarias no están en capacidad de hacer un uso ilimitado de esta herramienta.

Con el fin de examinar si el Poder Ejecutivo se apega a sus potestades constitucionales, el Programa Estado de la

Nación realiza un análisis de los decretos ejecutivos emitidos por los gobiernos desde 1990⁷. Se busca analizar la cantidad y alcance de los decretos emitidos, así como las funciones que desempeñan y los ministerios proponentes. En particular, se examina si por medio de ellos el Ejecutivo ha procurado invadir la competencia de otros poderes o de restringir las libertades y derechos ciudadanos.

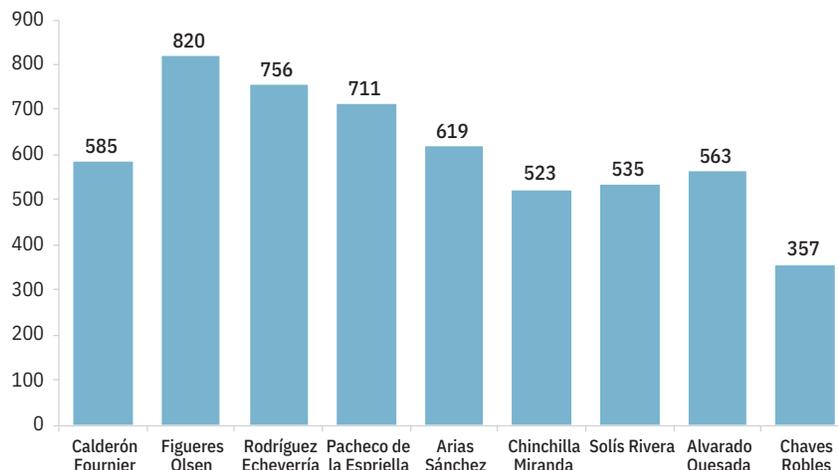
Durante el primer año de gobierno de las nueve administraciones comprendidas entre 1990-2023, se aprobaron 5.469 decretos ejecutivos. Las décadas de 1990 y 2000 se caracterizan por agrupar los primeros años de gobierno de las administraciones más productivas. Entre ellas, se destaca la Administración Figueres, la cual concentra la mayor cantidad, con 820 (gráfico 5.16). A partir de 2010, se evidencia una disminución en la productividad de los primeros años de gobierno, con un leve repunte durante la Administración Alvarado y una caída abrupta durante la Administración Chaves, que registra la menor producción de decretos ejecutivos (Calderón, 2023).

A pesar de que la cantidad de decretos en los primeros doce meses de las administraciones ha disminuido, existen diferencias importantes en la tipología de los que se promulgan. Del total de decretos, algunos pueden tener un alcance estrictamente administrativo, mientras que otros pueden considerarse lo más cercano a una ley en términos de sus alcances y efectos. Para analizar las diferencias tipológicas en los decretos que se emiten, desde hace varios años el Informe efectúa una clasificación del alcance político de los decretos a partir de tres dimensiones: la afectación social, la normatividad y la discrecionalidad. Aquellos que tienen amplia relevancia en las tres dimensiones se denominan decretos de alto alcance.

El hallazgo más relevante es que, pese a firmar menos decretos que gobiernos anteriores, la administración Chaves recurre con más frecuencia a los decretos de alto alcance, de manera similar a lo que ocurrió durante el manejo de la pandemia, cuando el Ejecutivo implementó esta herramienta para manejar la emergencia sanitaria. Por primera vez

Gráfico 5.16

Cantidad de decretos promulgados en el primer año de Gobierno, por administración. 1990-2023



Fuente: Calderón, 2023 con datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

en las últimas tres décadas, durante tres años seguidos (2020, 2021 y 2022), los decretos de alto alcance superan, proporcionalmente, a los de bajo y medio alcance. En 2020 y 2021 esta situación fue consecuencia directa de las medidas implementadas para disminuir los contagios por la pandemia de Covid-19, buena parte de las cuales fueron emitidas vía decreto ejecutivo.

En 2022-2023, sin embargo, dicho comportamiento no estuvo relacionado con el manejo de una situación extraordinaria como una emergencia sanitaria. La proporción de decretos de alto alcance durante el primer año de gobierno con respecto al total de los emitidos fue, en 2022-2023, entre dos y cuatro veces mayor que la registrada durante el primer año de cualquier administración desde 1990 (gráfico 5.17). Como se explicó, el énfasis en los decretos de alto alcance no se refleja en la cantidad absoluta de decretos promulgados. El promedio de este tipo de decretos en el primer año de gobierno es de 122. La administración actual promulgó 137; la Alvarado Quesada, 140; la Solís Rivera, 108 y la Chinchilla Miranda, 114. Es decir, en términos absolutos no se observan diferencias en cuanto al uso de este tipo de instrumento. En el siguiente apartado

se analiza en qué medida el gobierno se ciñó o no a las reglas constitucionales en esta materia.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

DECRETOS EJECUTIVOS

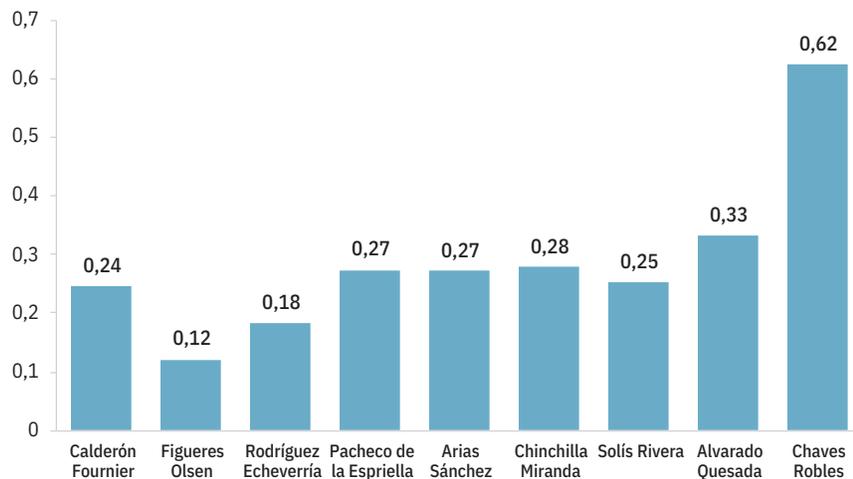
véase Calderón, 2023, en www.estadonacion.or.cr

Mayor judicialización asociada a la gestión de políticas públicas y más roces con las leyes

Hasta ahora, el presente capítulo ha examinado el desempeño tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo. Ambos poderes por separado y en sus interacciones institucionales, promueven políticas y acciones en una amplia variedad de temas. Sobre dichas acciones existen dos tipos de controles: uno que se ejerce desde la vigilancia ciudadana y otro desde el Poder Judicial. Este segundo mecanismo procura determinar que las acciones de los poderes se apeguen a las normas constitucionales para evitar que, mediante ellas, las y los representantes políticos se extralimiten o generen roces

Gráfico 5.17

Razón de decretos ejecutivos de alto alcance con respecto a los de medio y bajo alcance, por administración. 1990-2022



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 a partir de Calderón, 2023 y con datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

con la Constitución⁸. El respeto al Estado de derecho por parte del Ejecutivo y el Legislativo como principales actores en un régimen presidencialista es central en la gestión de los asuntos políticos.

El estudio del control de constitucionalidad efectuado por este Informe permite concluir que, a pesar de que en el año estudiado la cantidad de decretos ejecutivos y leyes es menor que en el pasado reciente, tanto en términos generales, como aquellos decretos de alto alcance o normas sustantivas, persiste el hecho de que una alta proporción de estos se someten a control constitucional. Además, se registra una mayor conflictividad⁹ sobre políticas públicas.

Más de la mitad de los decretos de alto alcance y leyes sustantivas son sometidos a control constitucional

Para este análisis se utiliza la base de datos de control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del Programa Estado de la Nación. En esta base se registran únicamente las acciones de inconstitucionalidad (en adelante abreviadas como AI) en las que exista una impugnación hacia algu-

na de las siguientes normas jurídicas: Constitución Política, ley, decreto ejecutivo o acto legislativo. Esta base de datos tiene como unidad de análisis la cuestión impugnada por una AI. Puede tratarse de una norma en su totalidad o, en su defecto, una sección de esa norma impugnada. El principal insumo de esta base de datos son las sentencias resolutorias de la Sala Constitucional entre 1990 y 2023. La actualización disponible de la base de datos para este estudio cuenta con datos de octubre de 1989 hasta mayo de 2023 y alcanza los 13.836 registros.

En términos generales, la admisión de una AI es poco frecuente; específicamente un 22% de las normas impugnadas superaron el examen de admisibilidad en el período 1989-2023. Una vez admitida, el resultado más probable es que sea declarada sin lugar, pues un 62% de las admisiones terminan en este resultado. Por tanto, menos del 10% de las acciones que se impugnan llegan a un fin favorable: un 8% de las AI fueron encontradas con lugar y un 1% con lugar parcial (figura 5.3).

En promedio, durante el primer año de gobierno, una AI rechazada tiende a ser resuelta en 180 días, mientras que

una admitida tarda 803 días. De continuar el patrón de las administraciones anteriores, el grueso de los expedientes admitidos se resolverá durante el tercer y el cuarto año de la administración, aproximadamente. Al 8 de mayo de 2023, solo una AI admitida contaba con resolución y esta tardó 282 días (gráfico 5.18).

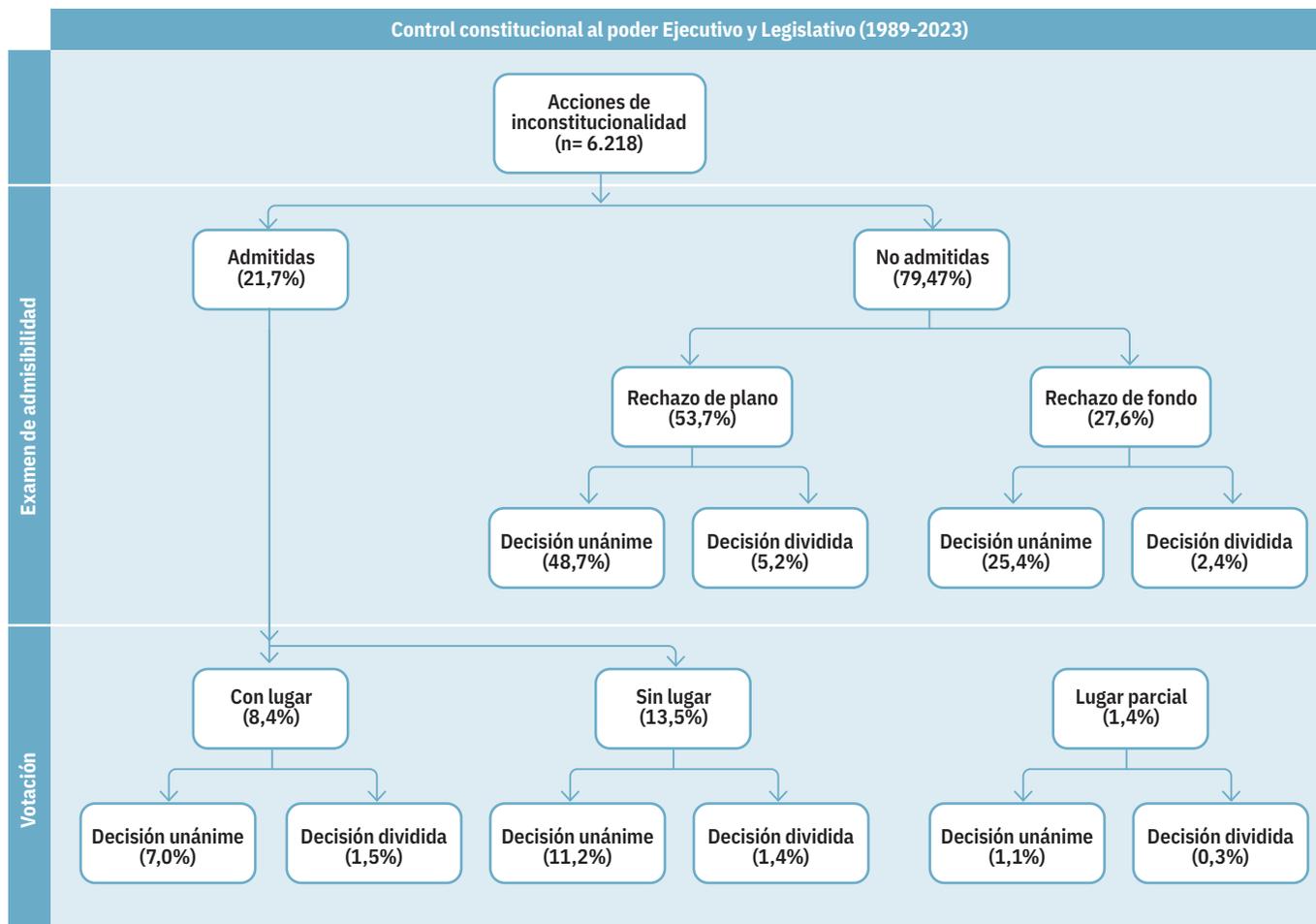
Una tendencia que se mantiene constante en esta materia es el aumento de las votaciones divididas. Por voto dividido se entiende cuando al menos una de las siete personas magistradas se separa de la mayoría y salva su voto. Para la administración Calderón Fournier, las votaciones divididas se presentaban en 1 de cada 20 AI, mientras que para la de Chaves Robles ocurre en 1 de cada 4 AI. En este último período, las votaciones divididas se concentran en cuatro temas: derechos humanos (16%), seguridad (16%), judicial (16%) y familia (12%).

En 2020 y 2021 la cantidad de AI fue de 144 y 152 acciones respectivamente. En 2022 esa cifra fue de 122 casos. El promedio de todo el período es de 182; desde 2013 el número de AI no sobrepasa dicha cifra. Ahora bien, el hecho de que el número de AI no diste mucho del promedio no es, necesariamente, el único aspecto en el que sea necesario profundizar.

Si bien es cierto que la cantidad de AI en 2022 es similar a la registradas en años anteriores, es relevante estudiar cuáles decisiones o medidas son sometidas a este tipo de control. En particular, interesa saber cuánta proporción de acciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo (es decir, decretos ejecutivos de alto alcance en el caso del primero y leyes sustantivas en lo que respecta al segundo) son examinadas por cuestionamientos de constitucionalidad. Por lo tanto, lo más importante no es la cantidad total de AI formuladas, sino la cifra de AI en las que sí se identifican roces con la Constitución y el marco jurídico. Este valor puede considerarse un indicador de intentos del sistema político y sus autoridades de tomar decisiones que lesionan o contravienen el ordenamiento jurídico vigente.

Como se planteó en un apartado previo, los decretos ejecutivos varían según

Figura 5.3

Resumen del control constitucional^{a/} al Ejecutivo y Legislativo. 1989 – 2023

a/ Se toman en cuenta todos aquellos expedientes resueltos para el 8 de mayo de 2023.

Fuente: González, 2023 con de datos la base de Control Constitucional al Poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN.

su trascendencia. Por su naturaleza, los decretos con mayor probabilidad de roce constitucional son los denominados de *alto alcance*. En promedio, durante los últimos 32 años se aplica control de constitucionalidad al 35% de estos decretos. En el primer año de la administración Chaves Robles, ese porcentaje fue del 52%, una cifra que iguala el nivel de la administración Solís Rivera como los dos períodos gubernamentales de mayor escrutinio de constitucionalidad en el Ejecutivo (gráfico 5.19).

En el período estudiado por este Informe se identificaron transgresiones del Poder Ejecutivo al marco jurídico, las cuales fueron declaradas contrarias

a la ley o bien a la Constitución¹⁰. Uno de esos casos es el decreto n° 43810-MGP; en este, una de las medidas más controversiales fue la disposición de que las personas que pidieran refugio a Costa Rica no podían salir del país por ninguna razón. Al respecto, la Sala Constitucional declaró, en respuesta a un *habeas corpus*, que “la restricción de tránsito impuesta a las personas solicitantes de refugio es contraria a los derechos humanos de las personas migrantes, pues impone limitaciones a su libertad ambulatoria, mediante un instrumento jurídico que no es idóneo ni legítimo para esos efectos” (resolución n° 2023002464 del 03 de febrero de 2023). Otro de los

casos en los que uno de los decretos promulgados origina ambigüedades sobre las potestades de las instituciones es el decreto n° 43543-S. La ambigüedad se presenta debido a que el Poder Ejecutivo comunicó a la ciudadanía la eliminación de la obligatoriedad de la vacuna contra el covid-19 vía el decreto mencionado. Sin embargo, esta acción originó un conflicto de competencias, pues la potestad para decidir sobre este asunto es de la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología y no del Ejecutivo.

En relación con el Poder Legislativo, la cantidad de leyes sustantivas recurridas por medio de AI muestra dos momentos. Los primeros años de las

Gráfico 5.18

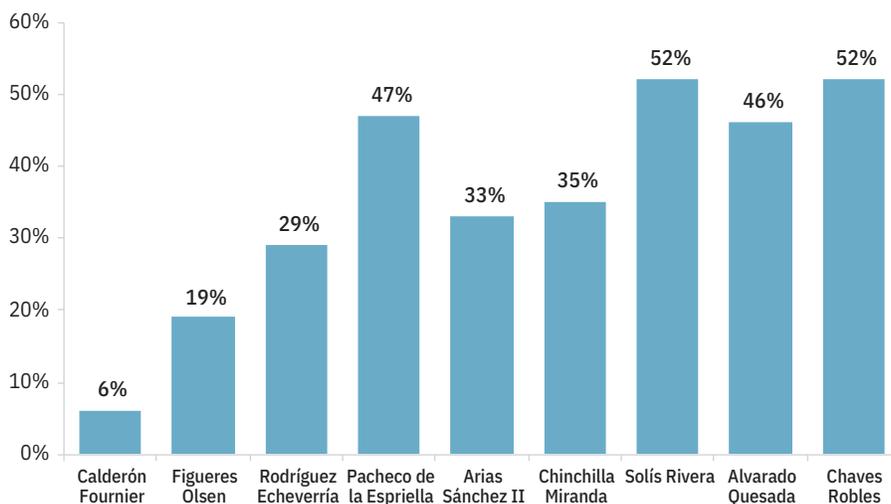
Cantidad de días que tarda una acción de inconstitucionalidad en ser resuelta, según administración y tipo de resultado. 1990-2022

Administración	Resultado	Cantidad de días
Calderón Fournier	Admitida	1.102
	Rechazada	697
Figueres Olsen	Admitida	791
	Rechazada	182
Rodríguez Echeverría	Admitida	672
	Rechazada	146
Pacheco de la Espriella	Admitida	741
	Rechazada	226
Arias Sánchez II	Admitida	608
	Rechazada	105
Chinchilla Miranda	Admitida	512
	Rechazada	135
Solís Rivera	Admitida	810
	Rechazada	35
Alvarado Quesada	Admitida	627
	Rechazada	73
Chaves Robles	Admitida	282
	Rechazada	35

Fuente: González, 2023 con datos de la base de acciones de inconstitucionalidad del PEN y del Departamento de Planificación y Estadística del Poder Judicial.

Gráfico 5.19

Porcentaje de decretos ejecutivos con revisión constitucional, por administración. 1990-2023



Fuente: González, 2023 con datos de la base de acciones de inconstitucionalidad del PEN y del Departamento de Planificación y Estadística del Poder Judicial.

Administraciones Calderón Fournier (1990-1991) y Figueres Olsen (1994-1995) registran menores niveles de control de legalidad. El segundo período es el que reúne a las siete administraciones (en sus primeros doce meses) comprendi-

das entre el período 1998 y 2023. En esta etapa, el porcentaje de AI relacionadas con leyes sustantivas sobrepasa siempre el 50%, e incluso en dos de los casos esa cifra supera el 60% (gráfico 5.20).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CONTROL CONSTITUCIONAL,
véase González, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Incrementa la conflictividad ciudadana en materia de políticas públicas

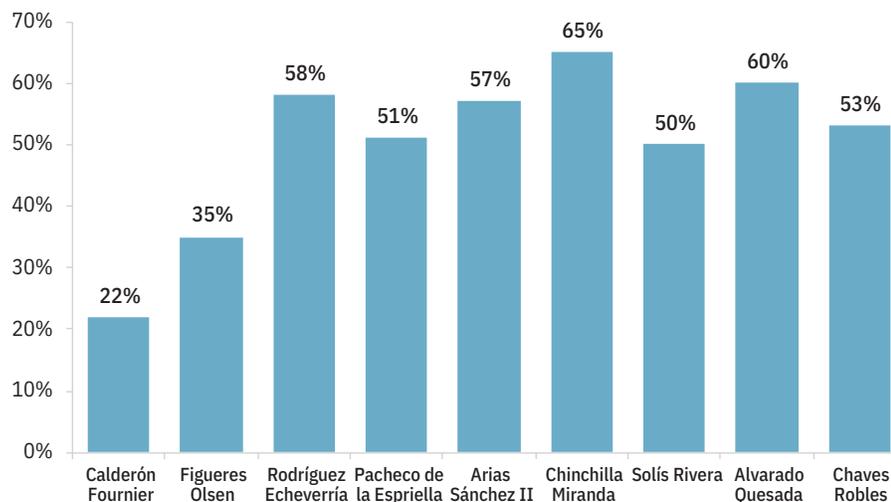
Una interrogante adicional relacionada con la representación política es cómo conduce el Poder Ejecutivo sus acciones en aquellas decisiones que son de su entera responsabilidad. Estas se materializan generalmente en políticas públicas concretas y, en ellas, el Ejecutivo tiene una amplia discrecionalidad, aunque también existen amplios controles horizontales. Uno de estos controles es ejecutado por la Sala Constitucional en la modalidad de recursos de amparo. En estos recursos, los actores sociales o la ciudadanía vigilan y reclaman que no se vulneren libertades o derechos.

Para estudiar este fenómeno, se recopilaron datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial que están disponibles a partir de 2015. Esta información registra la cantidad de asuntos declarados con lugar por el tribunal constitucional y que además contemplan una orden concreta contra alguna institución o entidad del Poder Ejecutivo. Es decir, no se trata de los recursos de amparo *en bruto* o los recibidos por la Sala IV, sino de aquellos que, después de ser estudiados, son admitidos y declarados con lugar por las personas magistradas. Pero, además, no se trata de sentencias genéricas, sino de las que incluyen órdenes contra las instituciones por su accionar.

Debido a la naturaleza de este tipo de sentencias, es posible plantear que se trata de acciones o decisiones del Poder Ejecutivo que riñen con el marco jurídico existente y con sus disposiciones. Existe una tendencia creciente de reclamos contra políticas públicas a partir del 2018-2019 (mayo-abril). Desde entonces, la cantidad de recursos de amparo declarados con lugar contra instituciones del Ejecutivo y en los que además se incluyen

Gráfico 5.20

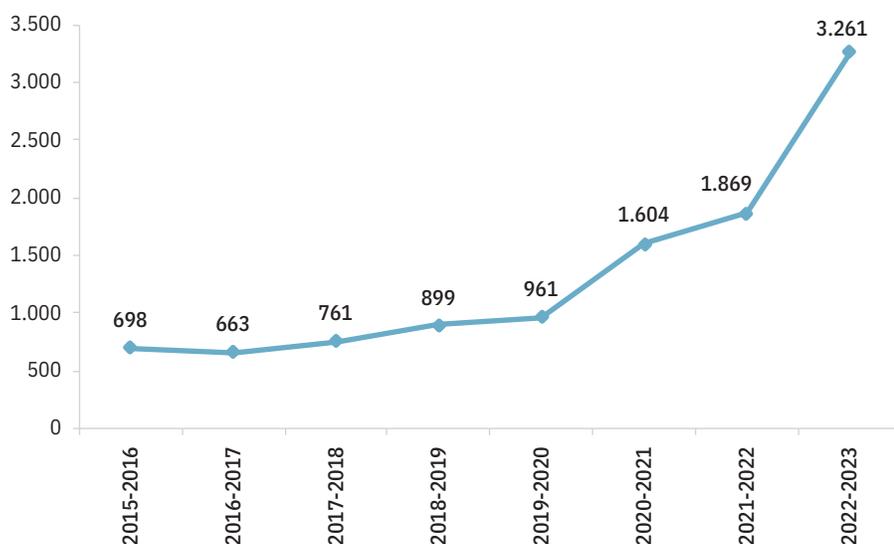
Porcentaje de leyes con acciones de inconstitucionalidad, por administración. 1990-2022



Fuente: González, 2023 con datos de la base de acciones de inconstitucionalidad del PEN y del Departamento de Planificación y Estadística del Poder Judicial.

Gráfico 5.21

Asuntos declarados con lugar por la Sala Constitucional, con una orden concreta contra instituciones del Poder Ejecutivo, por legislatura. 2015-2022



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial.

órdenes concretas ha aumentado significativamente. El año 2022-2023, que corresponde a los primeros doce meses de la administración Chaves Robles, sobresale como el de mayor incremento en la serie de datos, con un incremento de 1.392 casos en comparación con la cantidad registrada en el año 2021-2022 (gráfico 5.21). Los últimos tres años, además, coinciden con un uso ampliado y diferenciado de los decretos ejecutivos por parte de dos administraciones gubernamentales diferentes, con un mayor énfasis en decretos de alto alcance.

Una de las disputas dirimida por la Sala Constitucional en este período fue la decisión del Consejo de Gobierno, en diciembre del 2022, de suspender a cuatro miembros de la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, aduciendo que incurrieron en conflicto de interés producto de la aprobación de un aumento salarial que había sido congelado durante la pandemia de covid-19. El tribunal constitucional obligó a la restitución de las personas suspendidas y, en respuesta a los recursos de amparo planteados, señaló que: “las actuaciones cuestionadas del Consejo de Gobierno contravinieron la independencia absoluta y la garantía de inamovilidad que la ley les da a los miembros de la Junta Directiva de la CCSS en el ejercicio de sus funciones” (Poder Judicial, 2023).

Indicios de una nueva estrategia del Ejecutivo para mantener la iniciativa política

En el primer año de gobierno, la actual administración no hizo un uso particularmente intenso de sus dos principales instrumentos de política pública. En el ámbito de las relaciones con el Poder Legislativo, los indicadores sugieren, más bien, un bajo perfil y eficacia en la gestión del Ejecutivo. Además, el gobierno no hace un uso excepcionalmente alto de los decretos ejecutivos para materializar su agenda, aunque ciertamente existe un mayor énfasis en los decretos de alto alcance.

Lo anterior no significa que la actual administración de gobierno haya renunciado a llevar la iniciativa política en la gestión de los asuntos públicos. Más bien,

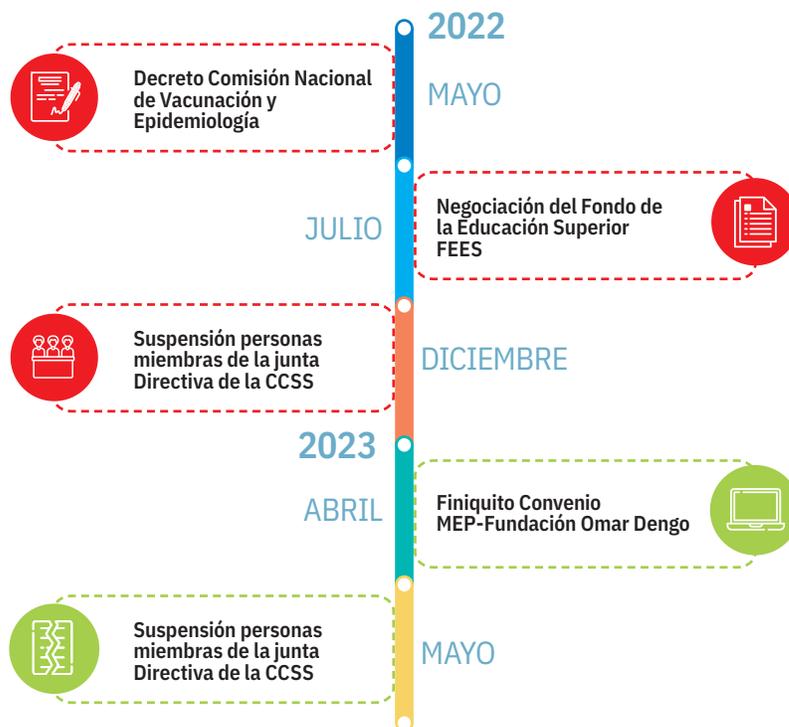
hay indicios que sugieren que recurre a una estrategia diferente: implementar cambios en los ámbitos de la política pública en los que el Ejecutivo tiene prerrogativas o facultades para modificarlos sin necesidad de consultar con otros actores ni poderes del Estado. Dicha estrategia reduce los costos de transacción para la implementación de una decisión política, pero incrementa las consecuencias derivadas de estas acciones.

Desde esta perspectiva, el Poder Ejecutivo ha finiquitado alianzas público-privadas de larga data en políticas estratégicas para el desarrollo humano nacional, con lo cual ha decidido asumir la conducción directa de las políticas públicas respectivas. El primer caso es el fin del convenio entre el Ministerio de Educación Pública y la Fundación Omar Dengo para la informática educativa (MEP-Pronie). El segundo tiene que ver con la atracción de inversión extranjera directa, pues el Ejecutivo rompió el acuerdo con la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo Económico (Cinde). En ambos casos, se trata de políticas públicas basadas en acuerdos políticos de larga duración, consolidadas desde inicios de la década de los noventa del siglo pasado, que habían sobrevivido a gobiernos de distintos partidos políticos. En próximas ediciones de este Informe y el del Estado de la Educación se analizarán los resultados de estas decisiones.

En otros casos, algunas de las acciones del Ejecutivo en ámbitos de política pública (particularmente aquellos que no requieren de acuerdos con otros poderes ni fuerzas políticas) pueden catalogarse como fallidas. Ello es así debido a que no han logrado el propósito original debido a la intervención de los controles de legalidad, lo que ha restituido la situación previa a la decisión del Ejecutivo. Algunos ejemplos de estas acciones fallidas son el caso de la donación de un terreno del Incofer a la municipalidad de Limón (una atribución de la Asamblea Legislativa); la modificación unilateral de las potestades de la Comisión Nacional de Vacunación, la propuesta para reducir el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) y la recomposición de la Junta Directiva de la Caja

Figura 5.4

Algunas acciones de política pública impulsadas por el Ejecutivo entre mayo 2022 y agosto 2023



Nota: En rojo se muestran las acciones del Ejecutivo que no lograron ser implementadas por frenos políticos o de legalidad. En verde, las acciones del Ejecutivo que lograron implementarse.

Costarricense del Seguro Social, siendo esta última revertida por sentencias de la Sala Constitucional (figura 5.4).

En síntesis, las acciones de gobierno sustentadas en esta estrategia han abierto frentes de disputa con otros actores políticos y sociales que cuestionan, por un lado, la pertinencia y conveniencia de su implementación y por el otro, las facultades del Ejecutivo para adoptarlas en un escenario descentralizado del poder con múltiples controles, como se señaló en la primera parte de este capítulo. Los conflictos y disputas asociadas a esta estrategia dificultan la cooperación de las fuerzas y entran el sistema político.

Además, como se verá enseguida, la nueva estrategia también tuvo consecuencias sobre la estabilidad del mismo Poder Ejecutivo. Concretamente, el intento de centralización de poderes en

la Presidencia de la República, procurando el alineamiento del gabinete y del personal de confianza en la gestión pública, ha estado asociado a una fuerte inestabilidad en el Ejecutivo.

Inestabilidad de Gabinete supera registros históricos

Un aspecto directamente relacionado con las capacidades políticas del Poder Ejecutivo para conducir los asuntos públicos es la unidad y estabilidad de su equipo de *gobierno*. En la versión ampliada de la noción de gobierno que se utiliza en este Informe, el Poder Ejecutivo lo conforman el Presidente y las personas nombradas en las diferentes carteras ministeriales. En términos numéricos, se trata de alrededor de una veintena de jerarcas institucionales con responsabilidades en temas como ambiente, salud, educación e infraestructura. El

nombramiento, destitución y sustitución de ministros y ministras es una potestad exclusiva del Presidente de la República.

En ediciones anteriores de este capítulo se han abordado aspectos como la rotación en las distintas carteras gubernamentales, la duración en el cargo de las personas nombradas en los puestos; los tiempos que tardan en designarse los reemplazos de quienes son destituidos o renuncian a sus nombramientos, las razones señaladas para la rotación, los perfiles de quienes ocupan estos puestos, así como los factores asociados a la supervivencia en el gabinete (PEN, varios años).

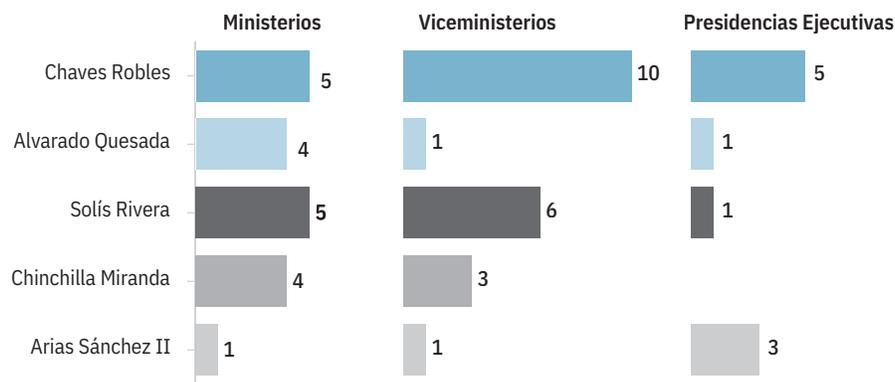
En todos estos estudios, una premisa clave es que la formulación y continuidad de las políticas públicas demanda algún grado razonable de estabilidad de los gabinetes ministeriales. A pesar de que no existe en la comunidad de personas expertas un umbral consensuado sobre rotación del gabinete, lo cierto es que se considera que un gabinete inestable dificulta la conducción del gobierno. También, entre mayor sea esa rotación, más difícil se torna la consecución de sus metas y objetivos. A pesar de que todos los gabinetes experimentan un desgaste de sus integrantes, una dinámica de constantes salidas y entradas al gabinete interrumpe los procesos institucionales para la toma de decisiones, obliga a rearmar los equipos de trabajo y se torna en un obstáculo para una mejor gestión.

Según la información disponible en este ámbito, la rotación ministerial en el primer año del gobierno actual es alta, como lo ha sido la de las administraciones en época multipartidista (2002 en adelante). Además, si se consideran los puestos de viceministerios y presidencias ejecutivas, también nombradas por el presidente de la República, se trata de la rotación más alta en 17 años (gráfico 5.22).

Cuando se calcula la cantidad de días que se mantuvieron en el cargo las personas que fueron reemplazadas, la administración Chaves sobresale por ser el gobierno en el que los jefes duran menos días en sus cargos, en promedio 183 días (gráfico 5.23). Carteras como el Ministerio de Comunicación, Trabajo

Gráfico 5.22

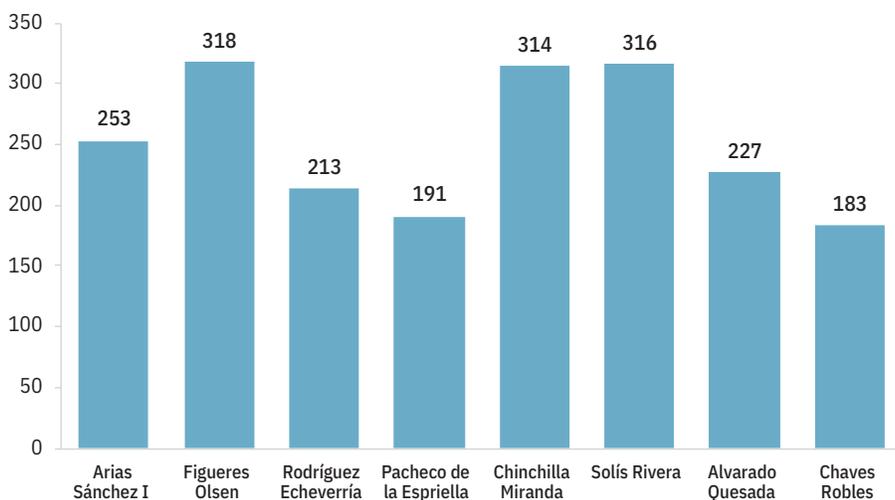
Cantidad de salidas del Gabinete, según tipo, por administración. 2006-2023



Fuente: Pichardo, 2023 a partir de la base de datos de rotación del gabinete del PEN.

Gráfico 5.23

Días promedio en el gabinete de personas ministras salientes, por administración. 1986-2023



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 a partir de la base de datos de rotación del gabinete del PEN.

y Seguridad Social, Seguridad y Salud destacan entre los cambios mencionados.

En síntesis, las relaciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya sea en sus atribuciones exclusivas o en aquellas potestades que comparten, indica que, luego de un cambio en la dinámica ocurrida entre 2018 y 2022, han vuelto a las tendencias de baja efectividad y poca productividad predominantes en la era de gobiernos

divididos y multipartidismo. En este sentido, la administración Chaves Robles abandonó la estrategia de conformación de coaliciones funcionales en los poderes del Estado impulsada por el gobierno anterior y no prioriza agendas pluripartidistas. No se trata, sin embargo, de un retorno al pasado, pues las condiciones políticas son distintas. En la actualidad no se da un uso extraordinario de los

decretos y se registra mayor inestabilidad en el gabinete y las jerarquías de las instituciones públicas. Ello puede ser indicativo de un cambio en el estilo de gobierno por parte de la presente administración. En la última sección del capítulo se plantea una hipótesis sobre este tema.

Un gobierno con alta popularidad coincide con una época de desarticulación social

Cada año, el *Informe Estado de la Nación* procura reunir información para responder a una interrogante sencilla en su formulación, pero compleja en su contenido: ¿en qué medida la democracia costarricense promueve el ejercicio activo de la ciudadanía para participar en la gestión pública? En este apartado del capítulo se exploran algunas dimensiones relacionadas con dicha materia.

El primer ámbito se refiere a la opinión de las personas sobre la gestión de los asuntos públicos. En el informe anterior se señaló que la administración Chaves rompió con dos tendencias en materia del clima de opinión pública sobre los

gobiernos en Costa Rica (PEN, 2022b). En primer lugar, inicia su mandato con el más alto respaldo de la ciudadanía, pese a resultados electorales relativamente modestos (baja votación comparativa en primera ronda y gane estrecho en segunda ronda). Por otro lado, dicho respaldo se mantuvo niveles altos por varios meses, aunque mediciones recientes reflejan señales de un desgaste de la opinión pública y un incremento de comentarios negativos en redes sociales hacia la gestión.

Gobierno actual tiene la aprobación ciudadana más alta en décadas durante su primer año

Luego de transcurridos los primeros 12 meses de la administración Chaves, es de interés para esta edición evaluar si el clima de apoyo popular hacia el gobierno ha variado o si las tendencias generales se mantienen. Los datos recopilados evidencian que el respaldo al gobierno ha entrado en la dinámica tradicional de las administraciones de las que se dispone información. Es decir, luego de

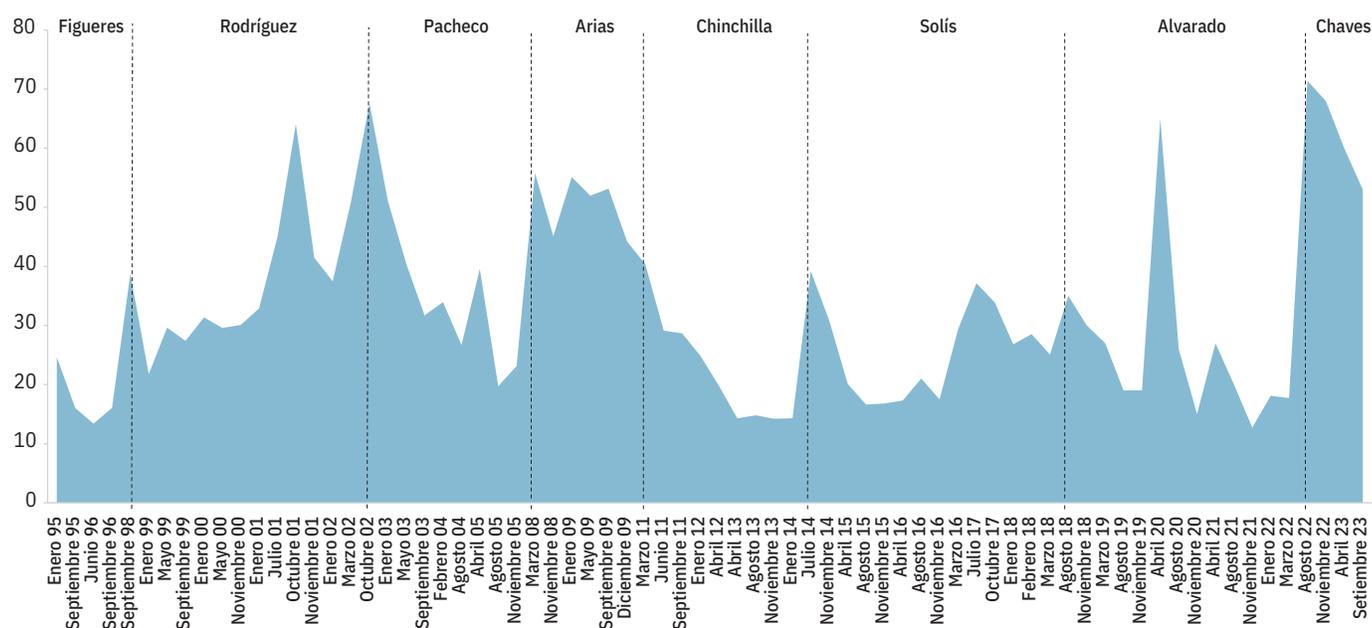
un arranque de gobierno con una alta confianza, se empiezan a mostrar caídas en ese apoyo. A pesar de que existen importantes variaciones en la magnitud y velocidad de la pérdida de capital según las circunstancias y el tiempo que tarda en ocurrir, la tendencia es similar en el tiempo.

En términos generales, puede decirse que el nivel de aprobación ciudadana al desempeño del actual presidente de la República se caracteriza por ser, durante su primer año, el más alto de las últimas tres décadas. Las mediciones más recientes apuntan a que, pese a este inusualmente alto nivel de apoyo a la figura presidencial, también experimenta una pérdida de capital político, como ocurrió con mandatarios anteriores, aunque a un ritmo menor (gráfico 5.24).

Por un lado, el reporte n° 20 del Observatorio de Comunicación Digital de la Universidad Latina, publicado el 06 de setiembre del 2023, señala que los sentimientos positivos en redes sociales hacia el Presidente Chaves se han reducido de un 65% a los 100 días de asumir el mando (el nivel más alto) a un 33% en

Gráfico 5.24

Porcentaje de opiniones positivas sobre el Gobierno. 1995-2023



Fuente: Unimer y CIEP-UCR.

agosto 2023. Además, el estudio indica que las emociones negativas hacia el mandatario experimentaron un aumento del 32% al 40% entre mayo de 2022 y agosto 2023. Otro de los indicadores que ha variado a lo largo del período de gobierno es la atención y el seguimiento semanal a las conferencias de prensa. El pico de audiencia antes de los 100 días fue de 17.209 dispositivos conectados, mientras que, en el último registro, fue de 5.353 dispositivos (Universidad Latina, 2023).

Por otra parte, según la encuesta de *Confianza del consumidor* de la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, el respaldo al mandatario no parte de un reconocimiento generalizado de logros obtenidos por el gobierno o de expectativas de que podrá atender los problemas del país. Por ejemplo, en mayo 2023 se observó un primer saldo negativo entre las opiniones positivas (“trabajo bueno”) y negativas (“trabajo pobre”)

de la labor en política económica de la administración Chaves Robles, que alcanzó un valor de menos 20 puntos porcentuales. En el estudio más reciente de agosto 2023, se registra un nuevo saldo negativo de menos 15 puntos porcentuales (UCR, 2023).

Reducción de la movilización social se percibe en tres grupos: empresarios, vecinos y trabajadores

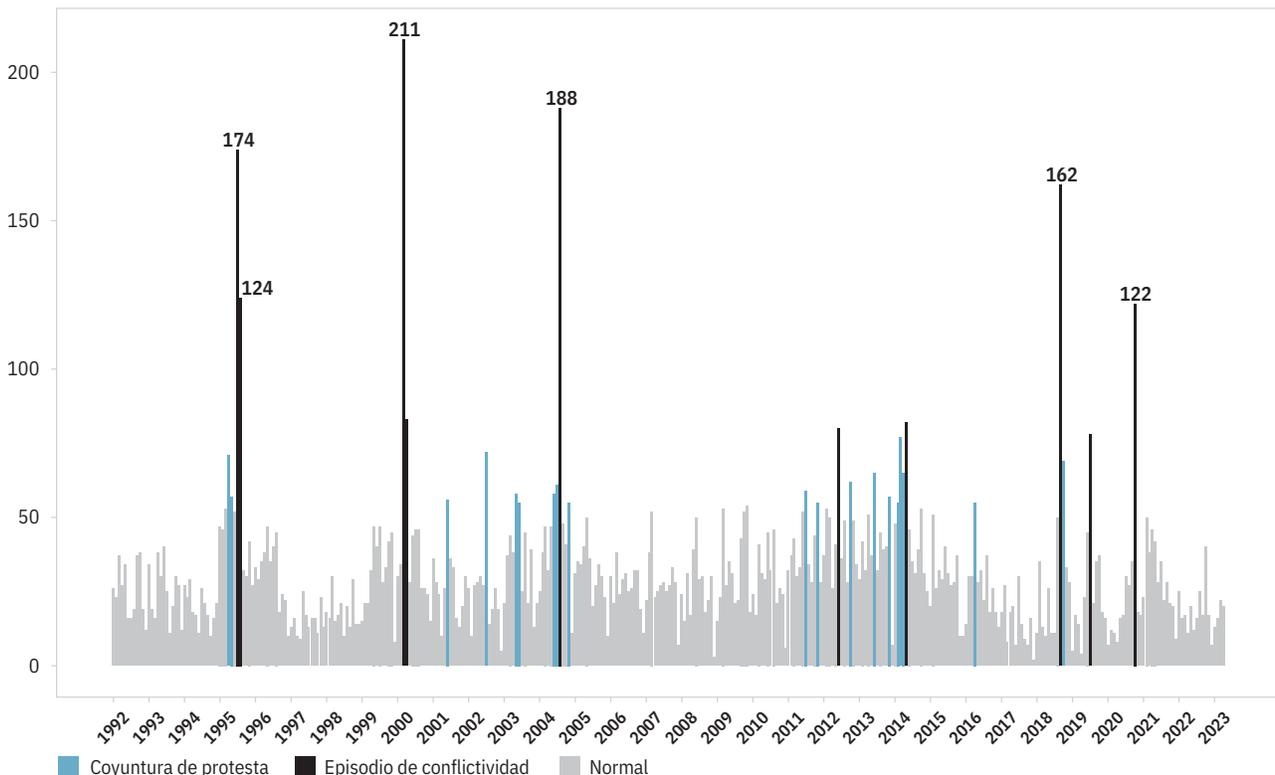
Un aspecto al que el Informe da seguimiento en materia de convivencia ciudadana es el de la protesta social, entendida como las acciones mediante las cuales las personas emplean sus derechos y libertades de manera organizada para obtener objetivos que consideran importantes. Los datos más recientes señalan que para el año 2022 y hasta abril de 2023 continúa una etapa de baja movilización social, la cual fue señalada en la edición anterior y que viene desde la época de la

pandemia (PEN, 2022b). El conjunto de datos utilizado contiene registros desde 1992 a la actualidad, lo que permite observar el comportamiento histórico y el promedio de acciones colectivas por año. De esa forma, no solo se pueden comparar los períodos constitucionales o de gobierno, sino, además, identificar ciclos de protesta social, tal y como se ha desarrollado en informes previos.

La base de datos contiene 11.802 registros de distintos tipos de protesta ciudadana, de los cuales 227 casos corresponden al año 2022: un nivel muy por debajo de los valores registrados en los períodos anteriores e inferior al promedio anual que es de 369 (cifra que equivale a, prácticamente, una acción colectiva por cada día del año). La serie histórica de acciones mensuales de protesta permite observar más fácilmente los diferentes episodios de conflictividad a lo largo de más de tres décadas (gráfico 5.25). El gráfico, basado en Gómez Campos y Cerdas (2019), des-

Gráfico 5.25

Acciones colectivas por mes. Enero 1992 a abril 2023



a/ Se entiende como “episodio de conflictividad” aquel valor mensual por encima de la tercera desviación estándar.
Fuente: Moncada, 2023 con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

taca en color rojo lo que se conoce como un episodio de conflictividad, es decir, coyunturas de mucha protesta concentradas en un solo mes. El último episodio de este tipo se registró en octubre del 2020 y desde hace casi tres años la situación discurre con una tendencia a la baja.

Esta etapa de desmovilización está asociada a dos factores principales: por un lado, los sindicatos del sector público han perdido protagonismo y, por otra parte, los actores empresariales y vecinos, que en períodos anteriores mostraban un mayor activismo colectivo han reducido su participación de manera significativa, particularmente a partir de 2014 (gráfico 5.26). En lo que respecta a las personas trabajadoras, los datos también dan cuenta de una merma en su activismo. Por ejemplo, en 1995 se registró el pico más alto de protesta de estos actores, con 457 registros. No obstante, en 2022, el último año para el que se cuenta con datos completos, sólo aparecen registradas 66 acciones.

Aún no se han investigado las causas que explican estos comportamientos, aunque la reducción del activismo sindical no pasa por un acuerdo político formal con el gobierno de turno, como ocurrió al inicio de la administración

Solís Rivera. A pesar de que varios sectores sociales se siguen manifestando, especialmente productores agrícolas y estudiantes, visto en su conjunto, esta actividad no altera el escenario de baja intensidad.

Al profundizar en el tipo de acción colectiva que más emplean las organizaciones, la información muestra que el repertorio más utilizado en el primer año de la administración Chaves Robles corresponde a mítines y/o concentraciones (31%), con lo cual supera levemente a la declaración pública. El bloqueo, las marchas y/o caravanas también aumentaron porcentualmente. Hubo un aumento leve en las reuniones con las autoridades. Este año, se incluye la reunión y/o asamblea entre participantes como estrategias utilizadas, pues no se habían registrado en el período anterior. La huelga desaparece y es sustituida por el paro, aunque con un porcentaje muy bajo.

El tipo de repertorio utilizado determina si las acciones colectivas son de tipo disuasivo o confrontativo. Se entienden por *repertorios disuasivos* a aquellos que movilizan un interés particular bajo un marco que no transgreda los límites del sistema, tales como declaraciones públicas, denuncias ante entidades estatales

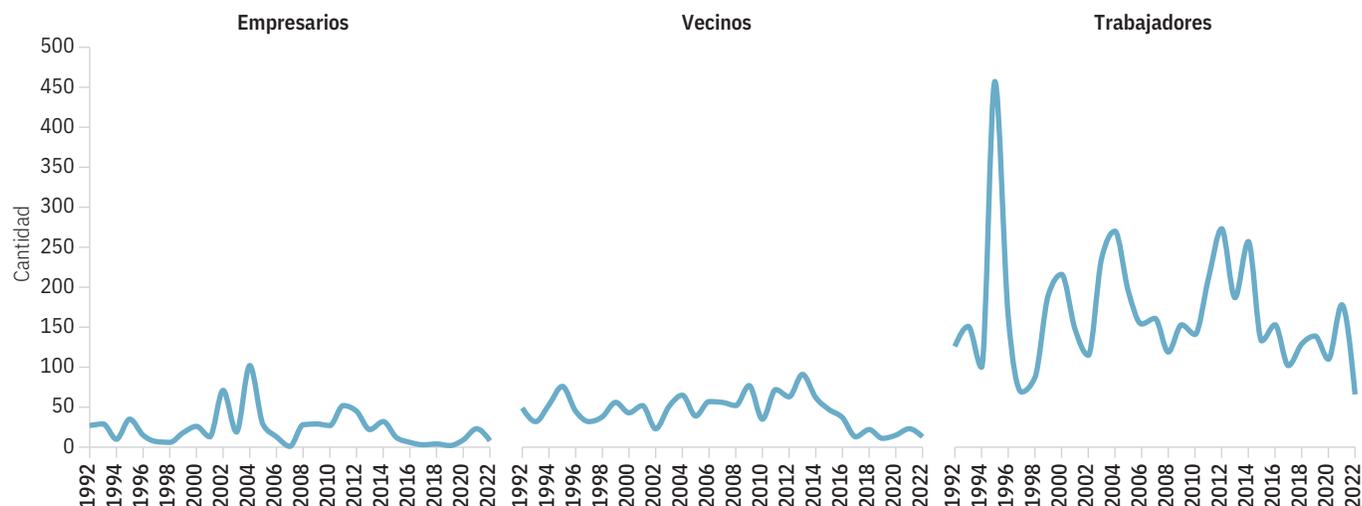
y/o internacionales, organización de una consulta o proyecto de ley por iniciativa popular, paro, reunión con autoridades y reunión/asamblea entre las/los agentes. Por su parte, los de tipo *confrontativo* tienden a transgredir los límites del sistema, como actos contra la propiedad, amenazas, bloqueos, huelga, huelga de hambre, invasión de propiedad, marcha o caravana y mítines y/o concentraciones.

Aunque se registró una menor cantidad de acciones colectivas para este período, la tendencia prevalece: la protesta social en Costa Rica vuelve a mostrar mayor predominio de acciones confrontativas. Si bien el conjunto de datos no permite conocer posibles razones, ofrece ciertas pistas; por ejemplo, existe una muy baja respuesta de las autoridades a las acciones colectivas planteadas¹¹. En 2022, no hubo respuesta en más del 60% de las acciones colectivas, cuando el porcentaje promedio del período 1992-2022 es del 75%.

La protesta ciudadana se dirige principal, aunque no exclusivamente, a la figura del Presidente de la República o al Poder Ejecutivo. Los datos de 2022 y parte del 2023 indican que el objetivo de las acciones en más del 50% de los casos es el Presidente de la República en

Gráfico 5.26

Cantidad de acciones colectivas por año, por tipo de actores. 1992-2022



Fuente: Moncada, 2023 con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

conjunto con los Ministerios, comparado con el 11% a la Asamblea Legislativa. Al observar la serie histórica en la cantidad de acciones colectivas dirigidas al Poder Ejecutivo desde 1992, se observa que la cantidad dirigida al Presidente de la República superó a las que se dirigen a los ministerios solamente en cuatro años específicos y en momentos puntuales: 2017, 2018, 2022 y lo que va de 2023 (gráfico 5.27).

La reducida movilización social se ha reflejado también entre los sectores que apoyan al gobierno. Grupos políticos afines a la actual administración han realizado intentos de articular movilización social a favor del presidente y su mandato; sin embargo, estos también han sido de bajo perfil y poca convocatoria. Dichos eventos tuvieron lugar los días 5 de diciembre de 2022 en las afueras del medio CRHoy, el 11 de septiembre de 2022 en la Plaza de la Democracia y el 17 de febrero de 2023 en las afueras de la Asamblea Legislativa¹². En suma, puede argumentarse que el sistema político atraviesa una de las etapas de menor expresión social de los distintos grupos de la sociedad civil (recuadro 5.3).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ACCIONES COLECTIVAS

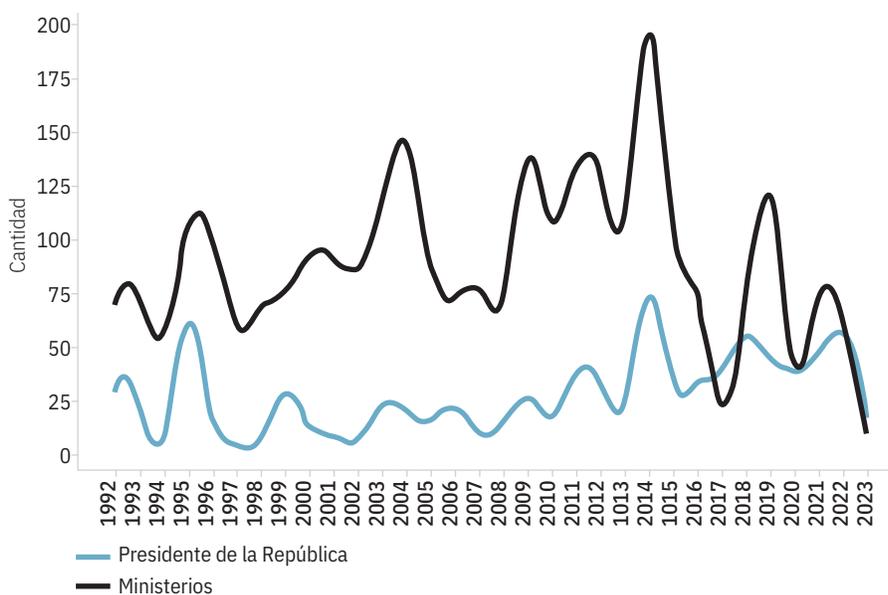
véase Moncada, 2023, en www.estadonacion.or.cr

Sociedad costarricense desaprovecha amplio tejido de organizaciones civiles

Una forma en la que la ciudadanía ejerce su derecho a la libre organización es mediante la creación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la manera en la que estas participan en la gestión pública. Una OSC se define como una entidad constituida legalmente y compuesta por un conjunto de personas que pretenden contribuir e influir en la gestión pública y la organización comunal, regional o nacional a través de la exigencia de demandas y canalización de intere-

Gráfico 5.27

Cantidad de acciones colectivas dirigidas al Poder Ejecutivo. 1992-2023



Fuente: Moncada, 2023, con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

ses de grupos corporativos¹³ (PEN, 2001 y 2022; Franceschi y Zamora, 2002).

El tejido organizativo en la sociedad costarricense es amplio y diverso. Según el anuario institucional del MTSS, existen un total de 307 sindicatos activos para finales del 2022, con una tasa de sindicalización del 15,2%¹⁴. La misma fuente identifica el número de cooperativas en 736, cifra que viene en aumento, pues en 2020 eran 586. Por su parte las federaciones, confederaciones y asociaciones solidaristas constituyen 1.533 organizaciones activas en todo el país.

Para conocer la visión que estas organizaciones tienen sobre la situación del país y sobre el accionar del gobierno, la presente edición del capítulo consultó a personas líderes de estas, tales como cámaras empresariales, sindicatos, asociaciones solidaristas, cooperativas, juntas de vecinos, comités cívicos y asociaciones de desarrollo comunal (ver la sección de Referencias bibliográficas de este capítulo para el detalle de las personas entrevistadas).

Las entrevistas realizadas fueron sistematizadas en una matriz de Excel que posibilitó el análisis en función de las siguientes dimensiones:

- Relación Estado-organizaciones de la sociedad civil en tres aspectos: a) percepción de la situación actual del país; b) impacto interno de la OSC en la realidad nacional; y c) relación y vínculo con instituciones de gobierno.
- Desafíos principales de cada OSC.
- Acciones internas y externas para solventar dichos desafíos.

Se efectuaron entrevistas a representantes de siete organizaciones de la sociedad civil (OSC): Cámara de Comercio de Costa Rica, Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios Costarricenses, Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la Educación Costarricense,

Recuadro 5.3

No se protesta, tampoco se dialoga

Las convocatorias al diálogo no son una novedad en Costa Rica. Una lectura histórica hace posible identificar múltiples convocatorias de diferente naturaleza pero con un mismo fin: dirimir los conflictos y las diferencias. Distintos actores sociales y políticos coinciden en que el diálogo es un rasgo de la cultura política costarricense (PEN, 2021).

Uno de los principales hallazgos de Jirón (2021) es que los actores políticos en el país conservan su vocación democrática y optan por el diálogo para dirimir los conflictos y las diferencias. No obstante, pese a que dicha vocación se mantiene, los procesos de diálogo social cumplen con el cometido de desescalar los conflictos, pero posponen la satisfacción de los intereses de la ciudadanía. Esta incapacidad impide crear puntos de convergencia entre instituciones y ciudadanía, un asunto que está en la base de la crisis de representación política en Costa Rica.

En el estudio citado, se indica que en la historia reciente de Costa Rica se pueden identificar múltiples convocatorias al diálogo. Un recuento no exhaustivo a partir de mediados los años noventa constata que en la sociedad costarricense se convoca al diálogo con distintos propósitos y con diferentes alcances (Jirón, 2021). En 1994, por ejemplo, se convocó el Foro *Un acuerdo nacional razonable*, el cual enfatizaba en la discusión fiscal del país. En 1998 se

convocó la “Concertación Nacional”, proceso que estuvo orientado a la construcción de una agenda con una visión compartida para el futuro del país.

Otro ejercicio similar, pero con una característica distinta fue el Acuerdo Nacional del 2017, orientado a discutir temas en los que los actores políticos identificaran líneas en común que permitieran retomar la senda del desarrollo del país. En el 2020, el país cerró con la convocatoria a tres mesas de diálogo de alcance nacional. Una de ellas fue convocada por la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular y las otras dos, desde la figura del presidente de la República con el apoyo del Presidente de la Asamblea Legislativa. Este es un hecho inédito en la historia reciente. En la presente administración, el único proceso de diálogo convocado se enfocó en aprobación y entrada en vigencia de la Ley de Empleo Público, aunque tuvo un carácter principalmente informativo.

Los estudios sobre este tema señalan que, pese al convencimiento con respecto a la oportunidad de utilizar el diálogo, este se utiliza para desescalar el conflicto, pero sin metodologías claras para la satisfacción de los intereses en pugna. En ese sentido, el diálogo se emplea como estrategia de contención de conflictos de interés público más que como repertorio para resolver problemas.

De cara al futuro, actualmente se está preparando una base de datos que registrará

eventos de diálogo social. Esta herramienta permitirá dar seguimiento a la convocatoria de dichas actividades, los temas abordados, los actores participantes y los resultados del proceso. Este insumo llenará un vacío, pues si bien se cuenta con bases de datos de acciones colectivas que generan conflictos todavía sin resolver, así como de grandes categorías de conflicto por décadas, no se tiene el mismo registro de datos para experiencias de diálogo. La iniciativa es relevante, máxime cuando no se suele registrar cómo se desescalan tales acciones o conflictos latentes y cuánto alcance en términos de decisiones políticas se obtuvo. Si se busca comprender el patrón de gestión de conflictos en la democracia costarricense, la propuesta resulta de interés. El objetivo es publicar los primeros resultados en el Informe 2024, el 30 aniversario del Programa Estado de la Nación.

Propuestas como la mencionada son cruciales en el contexto actual de la democracia costarricense, caracterizada por la dificultad de los partidos políticos y de la institucionalidad para atender las preocupaciones y demandas de la ciudadanía. El diálogo con estrategias y metodologías sólidas, basadas en la experiencia internacional y en el aprendizaje de los resultados previos, puede abrir nuevos caminos para acercar más a la ciudadanía y las instituciones del gobierno democrático de la sociedad costarricense.

Confederación Costarricense de Asociaciones Solidaristas, Unión Nacional de Cooperativas y Red Sancarleña de Mujeres Rurales. Los hallazgos expuestos se construyeron a partir de los relatos de las personas entrevistadas en cuanto al rol organizativo, funcionamiento y articulación de sus estructuras internas y su labor externa

en el marco del contexto sociopolítico costarricense actual.

La primera dimensión estudiada procura identificar la percepción de las OSC respecto de la realidad del país. Las personas entrevistadas la perciben como “complicada” o “poco positiva” a nivel político, social y económico. Señalaron como urgente la generación de espacios

de diálogo social en los que los diversos sectores puedan aportar sustantivamente para acordar y construir los principios rectores que guiarán la “Costa Rica moderna” que se desea (Jirón, 2021).

Esta preocupación de las personas entrevistadas se sustenta en el actuar del gobierno de turno ante los múltiples ataques a la institucionalidad costarricense

y también en lo que catalogaron como falta de cohesión social y elevado desinterés colectivo. Esta apatía por participar e involucrarse en el actuar coordinado y estratégico de las diversas OSC en el país ha llevado a que estas pierdan su capacidad movilizadora, hecho que ha sido señalado desde el 2021 (Moncada, 2022; PEN, 2021 y 2022).

Además, las personas entrevistadas enfatizaron sobre los desafíos que aún guarda el país en materia de desigualdad, pobreza, baja calidad educativa e inseguridad ciudadana. Consideran que estas situaciones han empeorado en los últimos 20 años y no perciben acciones concretas por parte del gobierno de turno para resolverlas. Dos de las siete personas entrevistadas consideraron que, si bien el gobierno actual está trabajando de “manera adecuada” para atender la situación de crisis que se vive, aún están a la espera de acciones concretas que se reflejen en la calidad de vida de la ciudadanía.

En segundo lugar, al consultar a las personas entrevistadas sobre el impacto de la situación nacional sobre la organización de sociedad civil que representan, indicaron que la realidad del país aún debe leerse bajo las afectaciones que resultaron de dos años de la pandemia por la covid-19. Describen que los desafíos actuales profundizan su condición de invisibilidad y abandono por parte de las instituciones del Estado. El sector sindical y magisterial recalcó su preocupación por la aprobación de la ley n° 9808 (popularmente llamada ley *antibueltgas*), así como por las precarias condiciones laborales que perciben los empleados del sector público y privado.

Las personas representantes del sector agrícola, solidarista y cooperativista resumieron en las palabras “desamparo-abandono” la situación en la que se encuentran actualmente. Consideran que estos tres sectores no han recibido el apoyo necesario por parte del Estado para seguir creciendo. Resaltan los problemas de contracción de mercados, las dificultades de movilidad financiera, la necesidad de revisar el modelo de desarrollo económico y los niveles de participación ciudadana en los procesos para construir las políticas públicas.

Las personas entrevistadas del sector empresarial expresaron mantener estabilidad a nivel financiero y comercial. Sin embargo, guardan alta preocupación por el impacto que puede llegar a tener el “apagón educativo” (PEN, 2022b) ante la necesidad de mano de obra calificada. Esta es una problemática que consideran urgente de atender, debido al deterioro en los niveles de calidad de la educación pública, así como en el aprendizaje de habilidades laborales que les permitan a las personas jóvenes insertarse en el mercado laboral.

Por último, al consultar a las personas entrevistadas por los vínculos con el gobierno para gestionar y canalizar las preocupaciones expuestas, seis de los siete sectores entrevistados expresaron que la relación con el gobierno es “mala” y/o “nula”. Explicaron que, al inicio del mandato 2022-2026, el gobierno de la República hizo múltiples acercamientos que dieron esperanza a la idea de fortalecer el trabajo en conjunto. Sin embargo, al poco tiempo, el contacto se diluyó y fue nulo. Además, todas las organizaciones fueron enfáticas en que cada cuatro años empiezan desde cero y construyen una relación técnica y de trabajo con el gobierno, pero les resulta “alarmante” que desde tan temprano en el cuatrienio de la Administración Chaves Robles se haya desmoronado el contacto de trabajo.

Aunado a lo anterior, las personas entrevistadas mostraron insatisfacción en el accionar unilateral del gobierno de la República al momento de tomar decisiones que impactan directa o indirectamente a sus personas afiliadas. En el ámbito educativo, hubo un consenso entre las organizaciones entrevistadas acerca de que las acciones para fortalecer y estructurar la formación educativa en el país están siendo tratadas de manera superficial y con poco rigor técnico. Esta situación, en palabras del representante, “empeora” las relaciones con el Poder Ejecutivo.

Con la Asamblea Legislativa, las relaciones se perciben más positivas y fluidas, en especial con el partido Liberación Nacional y Frente Amplio, quienes fueron catalogados como los partidos políticos que más apertura han tenido en reci-

bir a dichas OSC. Cabe resaltar que la excepción a este panorama es la Cámara de Comercio de Costa Rica, la cual mantiene relaciones “estables” y “buenas” con el gobierno de la República y gran parte de las fracciones legislativas a excepción del partido Frente Amplio.

Las personas que participaron de este ejercicio mencionaron una serie de desafíos internos y externos que condicionan el accionar de las OSC. En primer lugar, los representantes de las organizaciones expresaron serios desafíos para movilizar a las personas que integran la organización, así como para sumar nuevos afiliados que nutran las filas de trabajo conjunto. Según los entrevistados, la pandemia por la covid-19 generó obstáculos para que la ciudadanía se involucrara en los llamados de acción colectiva (Moncada, 2021; PEN, 2022b). Aunado a lo anterior, otros aspectos, como divisiones internas, desorganización entre sectores sociales y liderazgos desgastados, se mencionan como factores que impiden el ingreso de más personas a estas organizaciones.

En segunda instancia, un elemento fundamental para el funcionamiento adecuado y la estabilidad de una OSC recae en los liderazgos, según las personas entrevistadas. Actualmente, existe la percepción de que hay un vacío de liderazgos “positivos” dentro de las OSC. Este hecho provoca el alejamiento de los agremiados y afiliados, ya que no parece haber interés por incluir a las voces internas disidentes que forman parte de la misma organización. Estas divisiones a lo interno provocan que las personas no quieran participar en la toma de decisiones, ya que consideran que sus ideas no son tomadas en cuenta o, en su defecto, que los acuerdos tomados no se cumplen, lo cual crea desmotivación.

Un tercer desafío citado, de naturaleza externa, indica que una de las razones por las que la ciudadanía ha dejado de participar activamente en los llamados a la acción colectiva o en actividades internas de la organización se debe al malestar generalizado, sobre todo por los desafíos sociales, políticos, culturales y económicos desatendidos que actualmente sufre el país. A nivel social y político, quienes

más “molestia” expusieron fueron las OSC vinculadas al sindicalismo, solidarismo y agricultura. La razón más mencionada en este sentido fue la alta percepción de que hay un retroceso a nivel democrático y de derechos laborales, en palabras de las personas entrevistadas.

En lo que respecta al cuarto desafío, la sostenibilidad financiera de las OSC, algunos factores que inciden negativamente son la falta de afiliación de nuevos asociados y el “desánimo” creciente por involucrarse en la organización. Según las personas entrevistadas, existen crecientes tensiones en el ambiente interno como resultado del bajo crecimiento y desarrollo de las organizaciones. Dos de las OSC entrevistadas expresaron que ha sido un desafío mantener el mínimo de asociados que requiere la ley para que la organización siga activa. Como medida paliativa, las OSC han empezado a reducir gastos administrativos y a trabajar directamente con sus asociados en las demandas, así como a buscar nuevos nichos de mercado para darles seguimiento y apoyo financiero.

Además, reconocen que la cuota mensual que pagan sus afiliados y afiliadas torna a la organización menos atractiva. Son conscientes de que esta no es prioridad en el pago de los gastos mensuales que cada persona afiliada tiene, especialmente en un momento histórico en el que los empleados públicos deben adecuarse a la Ley n° 10.159 sobre Ley Marco de Empleo Público, la cual, en palabras de los entrevistados, “limita el crecimiento salarial”.

La falta de actividades que beneficien los intereses personales de cada persona afiliada es otro de los detonantes de la apatía y desinterés por participar. De acuerdo con la mitad de las OSC entrevistadas, existe un profundo “individualismo” y una ausencia del sentido de comunidad/colectividad, lo que dificulta comunicar la importancia de trabajar en conjunto. Para lograr que las personas participen en las actividades que la OSC formula y gestiona, deben verse implicadas amenazas para el nivel económico de las personas agremiadas, tal como es el caso de los salarios en el sector público.

Las personas entrevistadas conside-

ran que son incapaces de organizarse de manera articulada y continua en el tiempo con otras organizaciones sociales; por consiguiente, el sector siempre está fragmentado y se moviliza de manera individual, ya sea para protestar o bien para canalizar sus demandas. Tanto sindicatos como cooperativas y confederaciones expresaron que sí han trabajado en conjunto con otras organizaciones, pero que su labor en momentos anteriores ha sido circunstancial y coyuntural. Es decir, estas alianzas son temporales y espontáneas dependiendo del contexto nacional. Al profundizar sobre las razones para mantener este trabajo desvinculado, se resaltaron los siguientes aspectos:

- La mayor parte de las OSC consideran que sus agremiados se identifican con la organización, por lo que, al unirse con otras, corren el riesgo de perder afiliados.
- Existe la percepción de que al unirse y trabajar en conjunto con otras organizaciones el trabajo se volverá rígido y cargado de mucha formalidad en el momento de decidir sus acciones estratégicas, pues coordinar y validar dos grupos o sectores diferentes o, al menos, con visiones diversas, requiere de más trabajo.
- Hay un desinterés por mantener esfuerzos unidos, porque cuentan con la posibilidad de mantenerse trabajando de manera separada y coordinar cuando el momento coyuntural lo permita.
- Existe un rechazo a tomar posiciones “partidarias” dentro de la organización y a que se les asocie con algún partido político.

Un quinto desafío se refiere al enfrentamiento entre las mismas OSC. En este sentido, las personas entrevistadas reconocen que una parte del deterioro democrático en el país se debe al resultado de la división extrema de intereses individualizados en cada organización, hecho que se refleja en el rechazo por trabajar de manera coordinada y articulada entre

los diferentes sectores de la sociedad civil. Las personas líderes mencionaron que, a pesar de los esfuerzos por construir espacios de diálogo multisectorial, no han sido capaces de encontrar “voces referentes con convicción”, liderazgos unificadores y propuestas de consenso con una visión de mediano y largo plazo para Costa Rica.

Esta situación se expresa en acontecimientos como la preocupación generalizada y consensuada por el “apagón educativo” que está viviendo el país. Sin embargo, no hay un acuerdo en torno a cómo podría trabajar el MEP con los sindicatos, sectores empresariales y demás organizaciones para reestructurar la educación nacional. Entre los sectores entrevistados hay división respecto a quién debe asumir las responsabilidades de lo que sucedió con la educación durante el año 2018 en el contexto de las manifestaciones por la aprobación de la Ley 20.580, popularmente conocida como el “Combo Fiscal”, que dio como resultado tres meses con centros educativos públicos cerrados.

Por último, se indicó la necesidad de crear y gestionar nuevas vías de comunicación con la ciudadanía. Según las personas entrevistadas, en especial el sector sindical, agrícola y solidarista, existe la necesidad de que las OSC se actualicen en su forma de transmitir el mensaje social y político a sus personas afiliadas y a la ciudadanía en general. Este desafío debe atenderse no solo para evitar problemas de comunicación a lo interno de la organización, sino también para lograr de manera más efectiva y transparente la comunicación con su público meta.

La última dimensión abordada en las entrevistas explora la búsqueda de soluciones a los desafíos planteados por las OSC. Las principales medidas resolutivas expuestas por las OSC se pueden clasificar en cuatro puntos:

- Crear más espacios y actividades de incentivo económico que beneficien a las personas agremiadas. En este sentido, consideraron necesario que las OSC trabajen para integrar a sus organizaciones en espacios ligados a la retribución económica, capacitación y

actualización profesional. Excepción a esta medida se consideran la Cámara de Comercio de Costa Rica y el sector cooperativo, quienes reconocen que ya trabajan en este aspecto.

- Unificar y coordinar esfuerzos con otras OSC. Todas las OSC entrevistadas reconocen que hace falta un trabajo colectivo que les permita crear en conjunto soluciones para las problemáticas sociales, políticas y económicas. Por ejemplo, la Cámara de Comercio de Costa Rica, la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, así como el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense han construido y trabajado en líneas de propuesta y soluciones para resolver problemas sociales; sin embargo, estas han sido conciliadas solo con el gobierno y no entre OSC.
- Aunado a lo anterior, se recaló la necesidad de construir una agenda propia sobre temas nacionales y sectoriales. Crear una guía de principios y un ideario que concilien las OSC para construir la Costa Rica de futuro; en la que se retomen temas como el modelo de desarrollo, brechas, gobernabilidad democrática, cambio climático y mitigación de la huella de carbono, entre otros.
- Mejorar las redes de comunicación y las estrategias para hacer llegar el mensaje político y social a todas las personas, afiliadas o no, con el fin de fortalecer la acción colectiva en Costa Rica.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ORGANIZACIONES SOCIEDAD CIVIL

véase Mora, 2023, en www.estadonacion.or.cr

Apoyo ciudadano a la democracia no repunta y se erosiona la libertad de expresión

El *Informe Estado de la Nación* analiza a la democracia también como convivencia ciudadana. Por ello se entiende, aunque no exclusivamente, que la ciudadanía posea una fuerte creencia en la democracia y participe activamente en la formación de una opinión pública pluralista mediante la cual se realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. Por otra parte, debe recordarse que una democracia como la costarricense debe garantizar un amplio y variado régimen de libertades civiles y políticas, amparado en la Constitución Política y las leyes. El tipo de convivencia descrito crea las condiciones para la habilitación ciudadana, así como el ejercicio de sus deberes y derechos.

La última sección del capítulo analiza temas relacionados con la convivencia democrática en Costa Rica. Procura responder preguntas como las siguientes: ¿cómo ha variado la confianza ciudadana en la democracia? y, ¿cuál es el panorama de las libertades civiles en un contexto de débiles fundamentos de la gobernanza y crisis de representación política?

Este ejercicio evaluativo y de rendición de cuentas de la democracia resulta de gran importancia, pues los aportes de los sistemas políticos no son unidireccionales, sino mixtos, o sea, se dan avances en algunos ámbitos junto con regresiones en otros. Además, algunos de esos aportes no son materiales, sino intangibles. Un contexto en el que la democracia siempre avanza en todos sus frentes resulta poco realista, mientras que uno en el cual la democracia retrocede de forma generalizada constituye un panorama negativo para su supervivencia.

Cuando se trata de evaluar la contribución de la democracia a la agenda del desarrollo humano, un peligro es que, si no se utiliza una definición acotada, todos los resultados económicos, sociales, ambientales o culturales, buenos o malos, sean considerados como aportes directos o indirectos del sistema político. Por lo tanto, el capítulo se apega a una definición específica en lo que se refiere a

la evaluación del desempeño de la democracia en dos temas concretos:

- El sistema político debe garantizar el respeto y la tutela de las libertades civiles y políticas, entre ellas la de expresión y de prensa, de manera tal que en aquellos casos en los que se transgredan estos principios, existan frenos que bloqueen estos intentos y eviten la restricción de estas garantías fundamentales.
- El sistema político debe contribuir a sostener la democracia, la cual constituye un valor de desarrollo humano en sí mismo.

La otra dimensión con la que se evalúan los aportes de la democracia, según la cual el sistema político debe garantizar que 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, ha sido objeto de análisis en las secciones previas de este capítulo.

Se registran retrocesos en la garantía de la libertad de expresión

La reputación de Costa Rica a nivel internacional es la de una democracia estable y sólida. Esta reputación le ha permitido explotar una imagen de una nación diferente a otras. Para examinar si esta condición ha variado, el presente Informe utiliza índices comparativos internacionales.

Entre estos análisis internacionales, uno de los que goza de mayor reputación es el que se denomina Variedades de la Democracia (*Varieties of Democracy*). Este proyecto publica un reporte denominado *Democracy Report*, cuya versión más reciente corresponde al año 2022. Según este reporte, los niveles globales de democracia logrados en los últimos 35 años han retrocedido. Además, en 2022, el nivel de democracia de la ciudadanía promedio mundial se sitúa en los niveles de 1986 y América Latina y el Caribe, han vuelto a los niveles de finales de la

Guerra Fría (V-Dem, 2023).

Al analizar la situación del régimen político costarricense, el panorama es menos pesimista que el del resto del mundo y sin mayores novedades con respecto a mediciones recientes. Costa Rica se considera una de las 33 democracias liberales en el mundo. La mayoría de estas naciones son europeas y en América Latina solamente tres países pertenecen a este grupo: Chile, Costa Rica y Uruguay. La situación de la democracia costarricense no ha variado significativamente a lo largo de la última década (2012-2022) y se ubica en la lista de los diez países más democráticos del mundo.

Un segundo referente de los estudios comparados sobre el estado de la democracia a nivel mundial respalda estos resultados. Se trata del índice de democracia de la prestigiosa revista *The Economist*, que contempla 60 indicadores en cinco categorías: procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política. En este caso también se agrupa a los sistemas políticos de los países en categorías que van desde democracias plenas hasta regímenes autoritarios.

De acuerdo con el estudio más reciente (2022), Costa Rica, junto con Uruguay y Chile son las únicas tres naciones que pertenecen al grupo de democracias plenas en América Latina, región en la que prevalecen los regímenes considerados como las democracias defectuosas o imperfectas (9 países), los regímenes híbridos (8 naciones) y los países autoritarios (4 casos). En perspectiva global, Costa Rica se ubica en el grupo de las diecisiete naciones más democráticas, mejoró 3 posiciones con respecto a 2021 e incluso obtuvo su puntaje más alto desde que se mide el índice (8,29 puntos de 10). Entre los indicadores contemplados, la democracia costarricense puntúa con valores más bajos en la categoría de cultura política.

El último insumo considerado en esta sección es el *Reporte Global del Estado de la democracia 2022* del Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral (IDEA). Este estudio incluye 16 dimensiones para medir el

estado de la democracia. Los informes se refieren a tres tipos de regímenes principales: democracias, regímenes híbridos y autoritarios. Tanto los regímenes híbridos como los autoritarios se clasifican como no democráticos. En el caso de Costa Rica, el país obtiene puntajes en las categorías más altas en trece de las 16 dimensiones. En las tres en las que el país consigue notas intermedias son: participación electoral, partidos políticos libres y ausencia de corrupción.

En resumen, a pesar de los problemas en el funcionamiento y el desempeño de la democracia costarricense, discutidos en las páginas previas, los índices e indicadores comparativos dan cuenta de que la estabilidad del sistema político sigue siendo un activo estratégico en un panorama global cada vez más adverso (gráfico 5.28).

Sin embargo, otro estudio internacional muestra el deterioro de un ámbito en el que el país ha sido un referente mundial: el de la libertad de expresión. Dada la naturaleza de los medios de comunicación y los gobiernos, la relación entre ellos tiende a ser, por lo general, tensa y conflictiva. El escrutinio de la prensa, así como las reacciones de los gobiernos a este, son causa frecuente de fricciones. Sin embargo, a pesar de los enfrentamientos, es de esperar que en

una democracia ambas partes no recurran a ataques sistemáticos y abusos con el fin de anular a sus oponentes.

En esta oportunidad, el capítulo *Fortalecimiento de la democracia* evalúa la situación del país en temas relacionados con la labor de los medios de comunicación. El informe de la organización no gubernamental *Reporteros sin Fronteras*, publicado en mayo del 2023, señala que la polarización y la inestabilidad institucional, que afecta a varios países de la región, fomentan la hostilidad y los recelos hacia los medios. Los casos de Perú, Haití, Ecuador y México evidencian un deterioro en la situación de los y las periodistas.

Este reporte también indica que en los países donde el panorama político es menos inestable, la situación también ha empeorado. El uso de la desinformación y la propaganda, casi siempre ligado a la violencia en las redes sociales contra periodistas y medios, se está normalizando y es ya un elemento en toda regla de la estrategia de los líderes políticos, que refuerzan así su control sobre el discurso público. Tradicionalmente bien situados en la clasificación mundial de la libertad de prensa, Costa Rica (que en 2023 ocupa la 23ª y perdió 15 puestos en comparación con el 2022), Uruguay (que se ubica en el puesto 52º en la edición más reciente y descendió 8 puestos) y Argentina (en el lugar 40º; bajó 11 puestos) sufren el impacto de esta tendencia en el periodismo.

Este insumo señala que Costa Rica, que se mantenía como el último bastión de la región con una situación “buena”, ha cambiado de categoría tras caer 5 puntos, debido a un retroceso muy marcado de su puntuación política (menos 16 puntos) y se sitúa por detrás de Canadá. Además, el texto indica que si bien es cierto el Estado no acostumbra a interferir en el trabajo de la prensa, a lo largo de 2022, el gobierno profirió ataques verbales hacia determinados medios y periodistas y ciertas instituciones se negaron a facilitar información de interés público a los medios.

En las conclusiones sobre el caso costarricense, se indica lo siguiente: “a pesar de los intentos del Ejecutivo por estigma-

Gráfico 5.28

Posición de Costa Rica en dos índices de situación de la democracia



Fuente: V-DEM, 2023 y *The Economist*, 2023.

tizar a la prensa crítica, los periodistas no sufren amenazas contra su integridad física, ni vigilancia o encarcelaciones. El periodismo está protegido por la legislación del país, y la Sala Constitucional ha garantizado la protección de la confidencialidad de las fuentes y defendido la importancia de una prensa libre en una democracia” (Reporteros sin Fronteras, 2023).

En el ámbito local, el Colegio de Periodistas y Profesionales en Ciencias de la Comunicación Colectiva de Costa Rica, a propósito de la sentencia n° 2023-012085 emitida por la Sala Constitucional, en la cual se señala que la utilización de un lenguaje irrespetuoso y ofensivo contra los periodistas constituye una lesión a la libertad de prensa, plantea que la función del periodismo es relatar hechos de interés público y pedir cuentas a quienes desde el poder del Estado lideran el país; la labor de quienes ocupan puestos públicos es resguardar los derechos humanos y, entre ellos, el derecho a la libertad de prensa. La suma de estas labores ayuda a sostener y mejorar nuestro régimen democrático. Asimismo, añade que un clima hostil hacia la prensa genera mayor vulnerabilidad y riesgo para los periodistas. Esto

produce autocensura, autolimitación o autocontención por parte de la prensa (Colper, 2023).

Una forma de analizar el estado de la libertad de prensa y de expresión en el país es reunir información que contemple presuntas denuncias de vulneración de estas libertades (gráfico 5.29). Desde el inicio de la gestión de la Sala Constitucional en 1989 y hasta 2013, este tribunal recibía menos de 100 casos por año. Este panorama empezó a cambiar en 2014 y se prolonga, con algunos altibajos, hasta la fecha. De hecho, el año 2022 se caracteriza por reportar la mayor cantidad de recursos de amparo para la tutela y protección de ambas libertades. El comportamiento de estos recursos con alguna resolución o sentencia por parte del tribunal citado registra un patrón similar al planteado anteriormente, aunque en menor proporción.

Mediciones recientes dan señales contradictorias en apoyo ciudadano a la democracia

Para que la democracia tenga mayores posibilidades de mantenerse en el tiempo, es necesario que la ciudadanía muestre una fuerte convicción en sus valores y principios. En la edición anterior de

este capítulo, la principal conclusión en este tema fue que la disrupción pandémica y la baja evaluación de la gestión de gobierno coincidió, en 2021 e inicios de 2022, con un aumento en la creencia ciudadana en la democracia, revirtiendo una tendencia de deterioro a largo plazo. Dos indicadores de reciente publicación dan señales contradictorias sobre esta materia y no son del todo concluyentes acerca de un deterioro adicional.

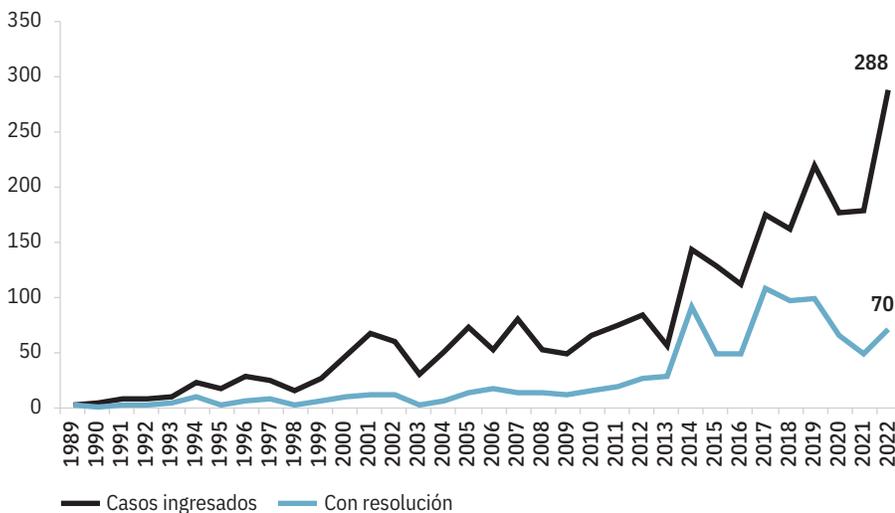
Por un lado, los datos más recientes del *Latinobarómetro 2023* apuntan a una fuerte reducción del respaldo a la democracia. Al indagar en el indicador clásico, mediante el grado de acuerdo con la afirmación de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, Costa Rica se ubica en el grupo de países con una mayor reducción entre 2020 y 2023, con una pérdida de 11 puntos porcentuales, una caída catalogada como abrupta debido a su larga trayectoria democrática (*Latinobarómetro*, 2023). Asimismo, cuando se le consulta a la población si le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático, nuevamente en Costa Rica el grupo al que le da lo mismo creció 10 puntos porcentuales en 2023 en comparación con 2020.

No obstante, los datos de otro estudio muestran un panorama distinto. Según la información aportada por el *Barómetro de las Américas* para el año 2023, el respaldo de la ciudadanía a la democracia se mantiene en los niveles registrados en las últimas dos décadas (gráfico 5.30). Costa Rica alcanzó 65 puntos en el índice de apoyo a la democracia en una escala 0-100¹⁵. En esta escala entre mayor sea el valor, mayor respaldo ciudadano al sistema político. Es decir, el país conserva un activo político estratégico.

En virtud de esta situación contradictoria, cabe preguntarse ¿a qué se le puede atribuir las diferencias entre una medición y otra? Una primera opción es que efectivamente el bajo rendimiento y desempeño de la democracia, reportado por informes anteriores, finalmente ha erosionado fuertemente la creencia de la ciudadanía. Otra posibilidad es que las diferencias entre los dos estudios se

Gráfico 5.29

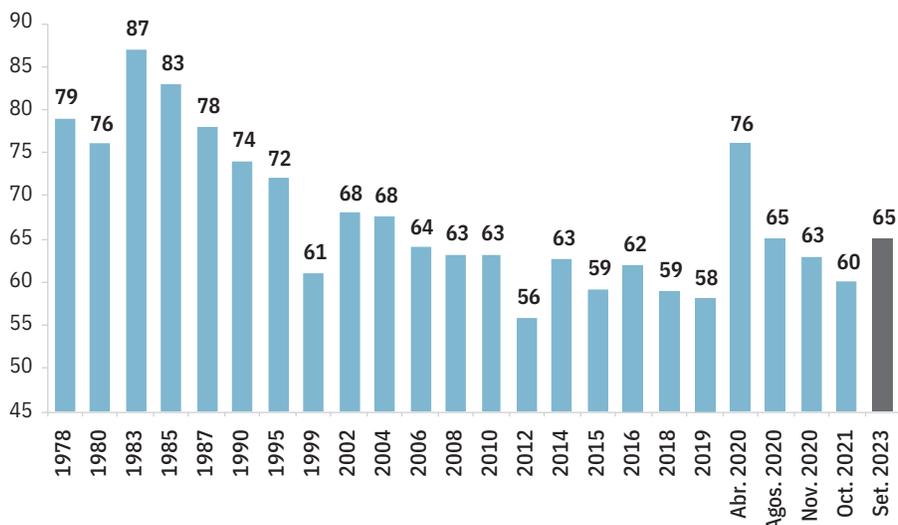
Cantidad de recursos de amparo sobre libertad de expresión y prensa, por tipo. 1989-2023



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial.

Gráfico 5.30

Índice de apoyo promedio al sistema político en Costa Rica. 1978-2023



Fuente: Alfaro Redondo 2023, con datos del *Barómetro de las Américas*.

deban a factores metodológicos, como el hecho de que las preguntas utilizadas son distintas: el análisis reportado en el *Barómetro de las Américas* se basa en un índice agregado de varias preguntas y, el del *Latinobarómetro* se refiere a preguntas individuales. Estas diferencias metodológicas pueden ser relevantes para explicar ambos resultados. Por último, una tercera posibilidad es que los datos de apoyo a la democracia recientes hayan sido influenciados por efectos post-elecciones, en un modo similar al que sucede con el respaldo a los nuevos gobiernos en condiciones usuales. Para determinar cuál de estas razones está detrás de estas disparidades, es necesario esperar a la publicación de nuevas mediciones en esta materia en el futuro.

Cierre: balance y perspectivas

Los fundamentos de la gobernanza democrática en Costa Rica

La gobernanza para el desarrollo humano de la democracia costarricense está basada en un conjunto de reglas básicas que establecen las condiciones

bajo las cuales se desarrolla la dinámica política del gobierno, los partidos políticos, las organizaciones sociales y, en general, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Una síntesis de lo planteado en la primera sección de este capítulo es la siguiente:

- La Constitución Política y el marco jurídico costarricense contemplan un diseño descentralizado del poder dentro de la estructura del Estado.
- Según esta arquitectura institucional, el sistema político se caracteriza por ser un presidencialismo con un Poder Ejecutivo no dominante.
- Este diseño de “poderes compartidos” evade la parálisis mediante mecanismos de cooperación.
- Todas las fuerzas políticas, oficialistas u opositoras, mayoritarias o minoritarias, se ven en la obligación de cooperar si quieren obtener sus objetivos políticos.

Si los actores de la política democrática deciden no cooperar, el sistema tiene

suficientes pesos y contrapesos, puntos de veto y controles recíprocos para trabar o paralizar la gestión de los asuntos públicos. Al ser un sistema descentralizado del poder, pues, sin actores hegemónicos, el costo del enfrentamiento continuo y de la falta de cooperación es muy alto. Cualquier actor, individual o colectivo, que asuma que tiene el poder de actuar unilateralmente para imponer sus intereses, enfrentará resistencias con alta probabilidad de frenar su iniciativa. En condiciones de “poderes compartidos” ningún actor puede adoptar la postura de decir “el poder es mío”.

Una alternativa a no cooperar en un sistema político de esta naturaleza es recurrir a mecanismos formales para “reiniciar” el juego con el fin de modificar las condiciones que les fueron dadas para gobernar. No obstante, en Costa Rica no existen mecanismos como las elecciones de medio período para recobrar o ampliar el control del parlamento o la reelección consecutiva de los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Reiniciar el mando recibido en las urnas tampoco es una salida posible. Incluso, una opción aún más radical —y menos probable— sería la de “romper” las reglas del juego que regulan las relaciones e interacciones entre actores políticos. Sin embargo, la ausencia de un ejército impide recurrir a una fuerza capaz de ejecutar un rompimiento constitucional y, dado el diseño de múltiples controles cruzados, un intento de este tipo desencadenaría mecanismos del sistema para evitarlo.

Este diseño descentralizado del poder con un Ejecutivo no dominante fue el resultado de las concesiones a los sectores que temían una excesiva concentración y centralización del poder luego de la guerra de 1948. Pero, además, este diseño institucional ha funcionado como un sello de seguridad contra la inestabilidad y las crisis políticas que han abundado en otros países de la región latinoamericana.

Ahora bien, un sistema político orientado a la cooperación como mecanismo para escapar a la parálisis y el choque de poderes supone la existencia de actores políticos vigorosos, comprometidos e involucrados activamente en los procesos de toma de decisiones. Esta condición es

ineludible para que el sistema funcione como fue diseñado.

El análisis a profundidad de la situación de la ciudadanía y de los partidos políticos lleva a la conclusión que, en esta coyuntura, no se cuenta, como sociedad, con los actores en la condición deseable mencionada. El preocupante retiro del electorado de las urnas en los últimos 20 años, cuyo nivel superó el umbral del 40% en los comicios de 2022, junto con el agudo debilitamiento de los partidos políticos, al punto que algunos de ellos hoy día se utilizan de manera “desechable”, lo cual los expone a perder su autonomía e independencia, son señales inequívocas de que los actores políticos no están a la altura de los tiempos. La democracia costarricense atraviesa una profunda crisis estructural de representación ciudadana que atenta contra el diseño del sistema político.

La combinación de un sistema previsto para la cooperación con actores debilitados o en retirada convierte a la política en un ejercicio con pocas probabilidades para impulsar el desarrollo humano de la sociedad. Sin actores fortalecidos e involucrados no hay cooperación y sin este ingrediente la democracia no está en plena capacidad de entregarle a la población lo que anhela, desea o aspira. En el mejor de los casos, estas entregas serán subóptimas y de gran imprevisibilidad. Esto abona al malestar con la política.

Desde esta perspectiva más amplia, el balance de aspiraciones y resultados da cuenta de que la democracia costarricense se encuentra en un campo minado: si las fuerzas políticas y las instituciones cooperan recíprocamente, puede que los resultados sean mejores. Sin embargo, si los actores deciden no cooperar, resulta muy difícil garantizar entregas a la población. Si lo que se busca es cambiar las reglas existentes desde adentro, es necesario construir mayorías o subvertirlas para modificarlas, lo cual va a derivar a enfrentamientos entre los actores. Por otra parte, si lo que se pretende es alterar las reglas, estos intentos chocarán contra las salvaguardas que el propio sistema político tiene contra eventuales intentos de este tipo.

Sobre la emergencia de un nuevo estilo de gestión gubernamental

En las últimas cuatro décadas pueden distinguirse dos estilos de gestión gubernamental en el sistema político costarricense. Por estilo de gestión se entiende el repertorio de estrategias por medio de los cuales las personas electas para ejercer el gobierno de la República procuran alcanzar sus objetivos políticos. Como tal, todo estilo implica el manejo del conflicto político, una condición ineludible en la gobernanza democrática (recuadro 5.4).

El primer estilo de gobierno fue aplicado por todos los partidos políticos que gobernaron el Ejecutivo hasta 2018. Se procuró gobernar mediante la construcción de mayorías políticas (y sociales) para avanzar los objetivos de política pública del Ejecutivo en los que había una clara hegemonía del partido en el gobierno. Se trataba de crear coaliciones mínimas ganadoras en la Asamblea Legislativa, de carácter contingente y no programáticas, pero sin conceder espacios a otros partidos en el gabinete del Ejecutivo.

Este estilo fue perdiendo efectividad desde inicios del siglo XXI en la medida en que el Poder Ejecutivo perdió capacidad de gestión debido a los efectos combinados del surgimiento de gobiernos divididos, el tránsito al multipartidismo y la disminución de la representación parlamentaria del oficialismo en el congreso. Esta pérdida de efectividad se evidencia, entre otros indicadores, en la pérdida de iniciativa del Ejecutivo en el proceso de formación de las leyes, así como en su cada vez menor tasa de éxito de sus iniciativas en el parlamento, el incremento de la duración de la aprobación de leyes, el bloqueo de legislación sustantiva, especialmente en el ámbito fiscal y la necesidad de acudir al referéndum para decidir sobre el TLC-CARD ante la incapacidad del Congreso de hacerlo.

En el período 2018-2022 se aplicó un segundo estilo de gestión como una alternativa a la pérdida de eficiencia y eficacia política del anterior. Se trató de la construcción de mayorías políticas (y sociales) para avanzar los objetivos de política pública del Poder Ejecutivo pero en condiciones de ausencia de hegemonía de

parte del partido en el gobierno. A partir del reconocimiento de la debilidad política del Ejecutivo, se procuró crear coaliciones funcionales ganadoras, aunque no necesariamente mínimas, en la Asamblea Legislativa y también en el Ejecutivo, mediante la incorporación de otras fuerzas políticas en el gabinete del Ejecutivo. Este estilo se aplicó no solo para salvar la extrema debilidad del oficialismo en el congreso sino también ante la urgencia de gestionar la crisis fiscal (PEN, 2022b).

Las coaliciones construidas por este estilo de gobierno son diferentes, pues en ella el oficialismo debe compartir poder. En el país, esto permitió la cosecha de la legislación sustantiva más numerosa de las últimas décadas y puso en marcha un proceso de ajuste estructural basado en la reforma fiscal, la reforma al empleo público, la contratación administrativa, la introducción de modificaciones en las convenciones colectivas y en el derecho a huelga en los servicios públicos. Sin embargo, una consecuencia de la aplicación de este estilo fue el debilitamiento electoral del PAC, cuya gestión de gobierno quedó desdibujada ante la ciudadanía y separada, debido a las concesiones, de su propia propuesta programática.

Es importante señalar que, en ambos estilos de gobierno, tanto el oficialismo como las oposiciones políticas y sociales, pese a sus conflictos, se trataron como adversarios, interlocutores legítimos de la política democrática y, en general, aceptaron las normas del Estado democrático de derecho pese a los costos que ellas pudieran implicar para sus objetivos inmediatos.

Los estudios realizados para el presente capítulo arrojan indicios de que la administración Chaves Robles parece estar recurriendo a una estrategia distinta a las antes descritas. Esta se manifiesta en un estilo de gestión política caracterizada por el uso del antagonismo como método para apoderarse y retener la iniciativa política y la apuesta por coaliciones **no ganadoras** pero funcionales para sus objetivos tácticos, con una renuncia expresa, hasta el momento, a la formación de mayorías políticas en el parlamento (véase explicación de esos conceptos en el recuadro 5.4).

Recuadro 5.4

Reflexión sobre el conflicto en la sociedad democrática y las estrategias para gestionarlo

Gobernar en una democracia significa canalizar los inevitables conflictos entre los distintos actores de la política. Debe recordarse que el conflicto es el estado natural de la política en la medida en que ella trata sobre el acceso, acumulación y uso del poder en una sociedad¹⁶. Desde diversas perspectivas teóricas, varios autores han planteado la centralidad del conflicto para la política. Para Karl Marx, la política es el terreno del enfrentamiento entre clases sociales. Según Schmitt (1932), lo político es un medio de combates concretos. Todo orden político basado en un esquema hegemónico permite una práctica contra-hegemónica (Villacañas, 2019) y ello aplica también en los regímenes democráticos. En cualquier caso, el conflicto tiene un carácter relacional debido a que se trata de la forma en la cual se desarrollan las relaciones en el ámbito político (Mouffe, 1999).

Dado que en la política siempre hay conflictos, la diferencia radica en los repertorios de lucha que los actores políticos aplican a la hora de procesar estas disputas. Se trata de las estrategias que emplean para acumular el poder necesario y suficiente que les permita obtener objetivos que consideran importantes. En una democracia, sin embargo, los repertorios de lucha política están decisivamente acotados por las normas del Estado democrático de derecho (O'Donnell, 2010), que impone a las fuerzas en disputa la obligación de respetar el portafolio de derechos y libertades de sus oponentes y, más en general, de las normas constitucionales y legales vigentes. Esta restricción plantea una premisa básica, de carácter dual, para la lucha política en una democracia: a la vez que los actores se reconocen como adversarios en el conflicto y procuran vencerlos en sus enfrentamientos particulares, deben

aceptar que son interlocutores legítimos en tanto representan a parte de la ciudadanía.

Mouffe (1999) plantea, sin embargo, que el conflicto político puede desbordar las normas del Estado democrático de derecho, pues algunas posiciones son irreconciliables con un sistema democrático. Los actores pueden orientar sus luchas para sustituir las instituciones del régimen democrático o inclusive para imponerse sobre sus adversarios por métodos que violentan las normas constitucionales y legales; esto incluye el empleo de la violencia política. En estos casos, los conflictos políticos mutan debido a la aplicación de repertorios de lucha basados en el antagonismo o la relación amigo-enemigo que Schmitt (1927) planteaba: los oponentes ya no son solo adversarios, sino enemigos que deben ser destruidos. La política, entonces, se torna en un juego entre aquellos que se perciben y reconocen como “amigos”.

Desde esta perspectiva, se entiende el antagonismo como un repertorio de lucha política que, a diferencia de otras formas de procesar el conflicto, se aplica a partir de una postura excluyente, según la cual los oponentes políticos y sociales se perciben como enemigos, no se les reconoce su legitimidad como actores ni tampoco la legitimidad de las reglas o instituciones en las que se desenvuelven estas relaciones, particularmente cuando suponen una barrera para conseguir los objetivos.

La tarea de la democracia es entonces “domesticar el antagonismo mediante el establecimiento de instituciones y prácticas a través de las cuales pueda darse cauce a las voces disidentes de modo tal que no se construya al oponente “como un enemigo a destruir” sino como un “adversario”; esto es, “como alguien cuyas ideas combatimos, pero cuyo derecho a defender dichas ideas

no ponemos en duda” (Mouffe, 2003). Eso significa que, “en la comunidad política, no se verá en el oponente a un enemigo a abatir, sino como un adversario de legítima existencia y al que se debe tolerar” (Mouffe, 1999).

Para alcanzar sus metas, cualquier repertorio de lucha política requiere de la búsqueda de apoyos, tanto de otros actores políticos como, en un sentido más general, de la ciudadanía. En los estudios especializados, la literatura señala que la creación de apoyos implica la necesidad de forjar alianzas para alcanzar mayorías políticas. Estas alianzas o coaliciones pueden forjarse mediante una amplia variedad de opciones que van desde coaliciones de gobierno, parlamentarias, programáticas, temáticas, grandes o mínimas.

Una de las teorías más influyentes sobre este tema es la planteada por Riker (1962). En su libro titulado *Teoría de las Coaliciones Políticas*, señala que, en lugar de pretender formar grandes alianzas, los actores políticos se inclinan por armar alianzas ganadoras mínimas. Este postulado se resume en la idea de que un político racional trata de formar una coalición tan grande como sea necesario para ganar, pero no más grande. En otras palabras, las fuerzas políticas crean coaliciones “tan grandes como creen que garantizarán la victoria y no más grandes”. Riker (1962) postula que “los partidos políticos buscan minimizar sus votos, es decir, mantenerse en el tamaño (estimado subjetivamente) de una coalición vencedora mínima”. Este postulado ha sido ampliamente desarrollado por la literatura, especialmente la perteneciente a la teoría racional de juegos.

El antagonismo, en este contexto, implica el intento de gestionar los asuntos públicos desde la Presidencia de la República y de cuestionar la legitimidad de los actores que real o perceptualmente considere que se le oponen. El Ejecutivo procura mantener continuamente la iniciativa política como medio para reforzar el débil mandato político de origen, nacida en las urnas, con la construcción de una legitimidad de resultados de políticas públicas. Dicho antagonismo implica esfuerzos expresos e intentos para rediseñar el ámbito de las competencias del Ejecutivo, expandiéndolas a fin de atenuar los controles que se ejercen sobre su acción desde otros poderes de la República o desde agencias especializadas de rendición de cuentas horizontal.

El segundo componente del estilo de gobierno está relacionado con la formación de un tipo particular de alianzas políticas y sociales. La evidencia reunida por este Informe indica que la administración Chaves Robles ha apostado por la formación de coaliciones parlamentarias y sociales mínimas indispensables que, aunque no garantizan la aprobación de sus iniciativas de política pública, debido a la ausencia de mayorías en el parlamento o por su rechazo en sede judicial, son funcionales para la aplicación de su estilo antagónico a fin de conseguir sus objetivos tácticos. Se trata de coaliciones más reducidas y cambiantes según el tema, basadas en consideraciones transaccionales, aunque no necesariamente en criterios de desarrollo de mediano o largo plazo, que permiten justificar las acciones y decisiones tomadas, así como crear una demanda social y política favorable para sus intereses frente a los otros poderes del Estado.

Reflexiones tentativas sobre las consecuencias de un nuevo estilo de gestión

La combinación de un estilo de conducción de los asuntos de gobierno basado en el antagonismo del Poder Ejecutivo con el Legislativo, el Judicial y otros actores sociales, así como la apuesta por coaliciones no ganadoras, pero sí tácticamente funcionales, procura crear los aliados mínimos indispensables, dentro

y fuera de la política, para desencadenar una secuencia de conflictos entre poderes y fuerzas sociales. Los datos recopilados en secciones previas de este capítulo dan cuenta del resurgimiento del entramado y choque de poderes, lo cual ha generado efectos negativos en materia de productividad legislativa, control de constitucionalidad y contrarrespuestas de los actores debido a la vulneración de libertades por parte del Ejecutivo.

La estrategia gubernamental parece haber cosechado éxitos de corto plazo, pero también se han ido aclarando sus limitaciones como método eficaz para obtener resultados de política pública. Por ejemplo, la aprobación ciudadana del gobierno se mantiene en niveles comparativamente altos y aunque da señales de erosión, lo hace a un ritmo menor. El Ejecutivo procura mantener permanentemente la iniciativa política como medio para reforzar la legitimidad de origen, nacida en las urnas, con la construcción de una legitimidad de resultados¹⁷. Implica esfuerzos expresos e intentos para rediseñar el ámbito de las competencias del Ejecutivo, modificando arreglos de política pública de larga data como los convenios con la Fundación Omar Dengo y la Coalición de Iniciativas de Desarrollo Económico (Cinde).

Las limitaciones de esta estrategia pueden ser de dos tipos: estructurales y coyunturales. En la medida que, por diseño constitucional, los actos del Ejecutivo están subordinados a la legislación aprobada por la Asamblea Legislativa y sujetos a los controles de constitucionalidad y legalidad del Poder Judicial y a las agencias de rendición de cuentas horizontal, la estrategia gubernamental se aplica a un ámbito reducido de asuntos públicos que son competencia directa del Poder Ejecutivo. Sin embargo, aun así, el espacio de maniobra es reducido y objeto de múltiples controles. Por otro lado, en el ámbito legislativo, las coaliciones reducidas mencionadas no alcanzan para ser coaliciones mínimas ganadoras y se quedan cortas para impulsar agendas políticas de mayor calibre.

La inexistencia de reelección presidencial sucesiva, el hecho de que la conformación parlamentaria surja de elecciones

concurrentes a las elecciones presidenciales en primera ronda y la ausencia de elecciones de medio período implica que, en Costa Rica, un presidente no puede ampliar sus poderes “tirando los dados otra vez” sino que debe trabajar con la distribución de fuerzas constituida al inicio de su gestión y lidiar con el hecho de que su influencia se irá diluyendo conforme se acerque al término de su gestión. En estas condiciones, la creación de coaliciones mínimas ganadoras resulta de especial importancia para el Ejecutivo costarricense. Incluso, si quisiera influir en la composición de la Corte Suprema de Justicia mediante el nombramiento de nuevos magistrados con el fin de reducir las resistencias, debe conseguir mayorías parlamentarias, aunque sean circunstanciales.

Otras limitaciones son de carácter coyuntural. Una fracción oficialista reducida e internamente dividida, la carencia de una estructura de partido propia y las investigaciones sobre el financiamiento de la campaña electoral, que avanzan tanto en sede parlamentaria como judicial, dificultan los intentos por ampliar los apoyos a la gestión del Ejecutivo, más allá de las coaliciones mínimas funcionales.

La estrategia de la administración Chaves Robles empieza a tener consecuencias sobre la gobernanza del sistema político, las cuales deberán ser estudiadas con detenimiento en las próximas ediciones a fin de entender si fueron efectos pasajeros o bien de mayor profundidad. En primer lugar, pareciera haber efectos sobre la estabilidad del mismo Poder Ejecutivo. El intento de centralización de poderes en la Presidencia de la República, procurando el alineamiento del gabinete y del personal de confianza en la gestión pública, ha estado asociado a una fuerte inestabilidad en el Ejecutivo. La administración Chaves Robles es la que más piezas ha perdido en un primer año de gobierno durante el período 1978-2023.

Producto de este estilo confrontativo de conducir los asuntos públicos, algunos de los actores sociales y políticos han recurrido a la defensa de sus libertades y protección de sus derechos a través de los mecanismos existentes. Por ejemplo, el Poder Judicial, por medio

de la Sala Constitucional, ha anulado decretos ejecutivos y acciones del Poder Ejecutivo ahí donde ha percibido que transgreden la normativa o restringen las libertades (como en los siguientes casos: Parque Viva, intromisión en decisiones del PANI, decreto de vacunas, decretos sobre refugiados, miembros de la Junta Directiva de la CCSS). También se ha registrado un aumento significativo de recursos de amparo en materia de ataques a la libertad de prensa y de expresión: un foco inusualmente activo de conflicto producto de la tensa relación entre el gobierno y los medios de comunicación.

Otro efecto de la aplicación de la estrategia dual es el debilitamiento de la institucionalidad política. En la medida en que este antagonismo ataca a actores e instituciones, deslegitima las reglas del Estado de derecho al apelar a la inoperancia de estas. En este sentido, las coaliciones reducidas que acarrearán resultados

subóptimos, más que tratar de imponerse y crear mayorías, pretenden cambiar la dinámica de la política, formular maneras alternativas a esta dinámica y evidenciar sus “injusticias”. Incluso, fuera del ámbito de la política, el gobierno y grupos sociales afines han llevado a cabo intentos de articular movilización social a su favor; sin embargo, dichos intentos han sido infructuosos.

En las circunstancias políticas actuales, la administración Chaves Robles está tratando de maximizar las herramientas políticas de las que dispone; asimismo, intenta ampliar sus márgenes de acción, al tiempo que los otros poderes estatales y actores sociales están conteniendo esos impulsos por las vías constitucionales e institucionales.

Una hipótesis en torno a este escenario es que la combinación entre entrabamiento y conflicto entre poderes, producto del estilo antagonista y las alianzas mínimas,

pueden estar minando aún más las bases de la gobernanza política. El hecho de que, ante la existencia de múltiples límites y controles a la labor del Ejecutivo en Costa Rica (políticos, constitucionales, fiscales, institucionales) y en una era de “gobiernos divididos”, el actual gobierno esté “probando” los límites de sus competencias legales y constitucionales, procurando expandirlos, podría incrementar el riesgo de episodios de conflictos de poderes y, eventualmente, generar fuertes resistencias de los actores afectados.

Finalmente, con independencia del estilo de gestión política que el Ejecutivo haya aplicado en las últimas décadas, la capacidad de la democracia costarricense para desarrollar políticas públicas que amplíen las oportunidades y servicios que demanda la ciudadanía sigue alejada de las expectativas de la población.

Investigadores principales: Ronald Alfaro Redondo, Eugenia Aguirre, Karlissa Calderón Zúñiga, Mario Cortés, Sebastián González, Jesús Guzmán Castillo, Christian León, Johakson Moncada, Kevin Mora, Caleb Pichardo, Aaron Salas, Andrea Soleibe y Álvaro Zúñiga.

Insumos: *Desigualdad y resultados electorales. Elecciones presidenciales: Costa Rica 2002-2022*, de Ronald Alfaro Redondo y Álvaro Zúñiga; *Legislatura 2022-2023: Producción legislativa y control político*, de Eugenia Aguirre y Mario Cortés; *Uso del decreto ejecutivo en los primeros años de gobierno 1990-2023*, de Karlissa Calderón; *Tendencias del control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica: análisis del empleo de la acción de inconstitucionalidad durante el primer año de gobierno (1990-2023)*, de Sebastián González; *La acción colectiva en el primer año de gobierno de Rodrigo Chaves: ¿disuasión o confrontación?*, de Johakson Moncada y *Articulación y desafíos de las organizaciones de sociedad civil en Costa Rica*, de Kevin Mora.

Borrador del capítulo: Ronald Alfaro Redondo.
Coordinación: Ronald Alfaro Redondo.

Edición técnica: Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos, Leonardo Merino Trejos y Jorge Vargas Cullell.

Asistentes de investigación:
Caleb Pichardo y Andrea Soleibe (Keyword S.A.).

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

Actualización y procesamiento de datos: Base de datos de voto nominal de los diputados y diputadas, por Aaron Salas, Jesús Guzmán y Christian León; Base de datos de decretos del Poder Ejecutivo y Base de datos de decretos de convocatoria de sesiones extraordinarias, por Karlissa Calderón; Base de datos de acciones colectivas, por Johakson Moncada; Base de datos de rotación del gabinete, por Caleb Pichardo; Base de datos de legislación aprobada, por Mario Cortés; Base de datos de acciones de inconstitucionalidad, por Sebastián González.

Preparación de gráficos:
Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos, Sebastián González Rosales, y Álvaro Zúñiga.

Visualización de datos complejos:
Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos, Sebastián González Rosales y Álvaro Zúñiga.

Preparación de mapas:
Soluciones en Tecnología de Información Geográfica S.A.

Lectores críticos: Camila Aguilar, Vera Brenes, Steffan Gómez Campos, Marisol Guzmán, Evelyn Villarreal, Leonardo Merino y Jorge Vargas Cullell. Revisión y corrección de cifras: Caleb Pichardo. Por su revisión y comentarios, se agradece a Ciska Raventós, quien fungió como lectora crítica del borrador de este documento en su versión para el taller.

Un agradecimiento especial a: Guillermo Vargas, director de Servicios Parlamentarios y Sonia Villegas, del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial, por la información suministrada.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar / Insignia | ng

Los talleres de consulta se llevaron a cabo los días 12 de julio y 25 de agosto de 2022 con la participación de Camila Aguilar, Ileana Aguilar, Ronald Alfaro Redondo, Manuel Alfaro, Sergio Araya, Fernanda Alvarado, Alejandro Barahona Kruger, Kathia Benavides, Margarita Bolaños, Diego Brenes, Vera Brenes, José Andrés Díaz González, Vladimir González, Velia Govaere, Miguel Gutiérrez Saxe, Carolina Hidalgo Herrera, Pamela Jiménez Fontana, Gabriel Macaya, Arlene Méndez, Jhoely Daniela Mora Madrigal, Natalia Morales Aguilar, Freddy Morera Blanco, Hugo Picado, Ciska Raventós, Ronald Sáenz, Rafael Segura Carmona, Andrea Soleibe Duarte, Eduardo Ulibarri, Henry Vargas, Luis Guillermo Vargas, Astrid Valverde, Saúl Weisleder, Cesar Zúñiga y Álvaro Zúñiga.

Notas

1 El tema del Poder Judicial se trata de manera sintética y solo en lo relacionado con las acciones que inciden sobre los derechos y libertades políticas, así como la garantía de que el poder político se somete a la ley. Este abordaje restrictivo obedece a la existencia del *Informe Estado de la Justicia*, que realiza estudios en profundidad sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia.

2 El concepto de reiniciar el mandato refiere a la condición de cambiar, vía mecanismos formales, de cambiar las condiciones para la gobernanza. Por ejemplo, a través de elecciones de medio período para superar la ausencia de mayorías legislativas.

3 Los deciles dividen a los datos en diez partes iguales y los percentiles los dividen en cien grupos iguales.

4 En el *Informe del Estado de la Nación* se emplea una tipología para clasificar las leyes según la categoría y criterios de los que se trate. Por ejemplo: legislación sustantiva, convenios y tratados internacionales, declaraciones y benemeritazgos, derogaciones, presupuestos, legislación circunstancial y exenciones, amnistías y condonaciones.

5 Esta sección del capítulo fue elaborada con los datos recopilados por Aaron Salas y Christopher León y procesados por Jesús Guzmán.

6 Por coalición legislativa funcional se entiende un acuerdo político entre el Poder Ejecutivo y las principales fuerzas de oposición en el parlamento que se extendió por los cuatro años.

7 La base de datos sobre decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación (PEN) se construyó a partir de la revisión del diario oficial La Gaceta. Desde

1990, se recopilaron todos los mandatos emitidos por año de gobierno y se recopiló hasta la fecha un total de treinta años. La información está desagregada en 34 variables y comprende 21.582 decretos al 30 de abril de 2022.

8 El estudio del control de constitucionalidad es uno de los instrumentos que posee el Judicial para asegurar el cumplimiento de las normas del Estado de derecho por parte de los otros poderes de la República. El Judicial ejerce esta función mediante varias jurisdicciones especializadas (por ejemplo, contencioso administrativa, penal, agraria, civil).

9 La conflictividad se refiere a la judicialización de las disputas en materia de políticas públicas, es decir, al hecho de que los actores políticos recurren a mecanismos judiciales para dirimir los conflictos de asuntos públicos.

10 A la fecha de corte de este Informe al menos 74 expedientes están pendientes de ser resueltos. De continuar el patrón de duración seguido en administraciones anteriores, el grueso de los expedientes admitidos estaría resolviéndose, aproximadamente, durante el tercer y el cuarto año de la administración.

11 Sobre esto, es importante señalar que ni la fuente ni el estudio dan seguimiento a los casos particulares ni profundiza en la respuesta institucional a los fenómenos y problemáticas sociales.

12 CR Hoy, 2022; Murillo, 2022; Asenjo, 2022, Lanzas, 2022 y Chinchilla, 2023.

13 Para efectos de este trabajo se va a entender *corporativo* como sinónimo de demandas gremiales; es decir, que responden a un grupo de interés particular.

14 La tasa de sindicalización es el porcentaje que representa la cantidad de personas afiliadas respecto a la población ocupada total. Se calcula sobre esta cifra porque, en el proceso de constitución de los sindicatos, el Código de Trabajo (artículo 343) estipula el derecho de sindicación tanto para personas trabajadoras (población asalariada e independiente), como para personas empleadoras. Para su cálculo, se considera la población ocupada de la Encuesta Continua de Empleo, del INEC. Para dichos cálculos se utilizaron los datos del tercer trimestre del período entre 2019 y 2022.

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

16 Para Weber (1964), el poder “es la probabilidad, en el marco de una relación social, de implantar la propia voluntad incluso contra toda resistencia”. No obstante, Lukes señala que el poder no es puramente dominación (poder sobre), es también capacidad de coordinación para lograr fines (poder para) (Lukes, 2007). Mann (1986) traza una distinción similar al distinguir entre poder coercitivo y poder infraestructural.

La distinción es de Rosanvallon, 2009.

