

CAPÍTULO 5

Fortalecimiento de la democracia

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	245
Valoración general	247
Valoración del Vigésimosegundo Informe	248
Aspiraciones	248
Introducción	249
Sistema electoral y de partidos políticos	249
El electorado respalda la democracia, pero su comportamiento sigue reflejando apatía política	250
Amplias diferencias en organización y desempeño de los partidos políticos	256
Aporte especial: efectos de las reformas al financiamiento político de los partidos	259
Gestión y representación política responsables	264
Señales de mejora en gestión del Ejecutivo, pese a dificultades del contexto	264
Aporte especial: Reducido uso de los decretos ejecutivos de tipo estratégico	268
Trámite legislativo cada vez más lento y distanciado de la demanda de la sociedad	273
Aporte especial: Comisiones legislativas y eficiencia en el Congreso	281
Convivencia ciudadana	284
Nueva reducción en las acciones colectivas	284
Conflicto entre taxistas y Uber fue el más intenso del período	285
Todos los actores sociales contribuyeron a la reducción de las movilizaciones	286
Predominan los métodos de protesta formales e institucionales	286
Administración de la justicia	287
Política exterior	289
Europa y Asia destacan en las relaciones bilaterales, la ONU en las multilaterales	290
Efectos domésticos de la política exterior: comparecencia del Canciller en la Asamblea Legislativa	292
Aporte especial: candidaturas del país en organismos multilaterales	293

HALLAZGOS RELEVANTES

» En 2016 el índice de estabilidad democrática, que mide en forma conjunta el apoyo a la democracia y la tolerancia política, fue de 42 en una escala de 0 a 100. Este valor representa una mejora significativa, ya que en 2014 la cifra reportada fue 29.

» Los indicadores coyunturales sobre el desempeño político siguen mostrando un fuerte descontento. Solo un 22% de la ciudadanía evalúa positivamente la situación económica del país, a un 36% le interesa la política y la confianza en la Asamblea Legislativa llega al 45%.

» Ha descendido significativamente la participación del Poder Ejecutivo en la agenda del Congreso. Antes del 2002, casi la mitad de las leyes aprobadas fueron impulsadas por el Presidente de la República, como parte de su proyecto político (47%). Con la consolidación del multipartidismo esa proporción se redujo a 31,6%.

» Desde 1990, la administración Solís Rivera es la que ha presentado la mayor inestabilidad en la conformación de su agenda legislativa en los períodos de sesiones extraordinarias. Esto se reflejó particularmente en el segundo y el tercer año de gobierno, durante los cuales hubo proyectos que se convocaron seis veces o más en promedio.

» En el último año el Gobierno mejoró la tasa de éxito de su agenda en el Congreso, aunque se mantuvo en niveles por debajo del promedio (18%). Pasó de una tasa de logro del 3% en el primer año, a 8% en el segundo y 14% en el tercero.

» Durante la legislatura 2016-2017 se promulgaron 92 leyes, de las cuales 28 (el 30%) son sustantivas, es decir, reconocen o amplían derechos de la población, o bien asignan nuevas competencias al Estado en áreas esenciales para el desarrollo humano.

» Por segundo año consecutivo, la reforma fiscal fue el proyecto legislativo más demandado por líderes de opinión y exper-

tos consultados. En orden de importancia le siguen las reformas al régimen de pensiones del Poder Judicial y al empleo público. Ninguno de los tres temas tuvo una respuesta concreta del Congreso durante la legislatura analizada.

» En el año legislativo 2016-2017 solo un 14% de las leyes que otorgan derechos a la población y competencias al Estado se aprobó sin identificar los recursos para su financiamiento, lo que se conoce como "promesa democrática sin sustento económico". Esa proporción es la más baja de toda la serie histórica registrada por el Programa Estado de la Nación.

» En promedio, la promulgación de la mayoría de las leyes toma 575 días (1,6 años), aunque hay casos extremos que superaron los diez años. El comportamiento anual muestra que la primera legislatura del Congreso en funciones (2014-2015) tuvo la duración media más alta de toda la serie: 779 días.

» En el actual Gobierno se ha repetido el fenómeno que se dio durante la gestión de la presidenta Chinchilla (2010-2014), en la cual, por primera vez desde 1990, la mayoría de las leyes aprobadas en los dos primeros años fue propuesta por administraciones anteriores (legislación heredada).

» A partir de 2002 se observa un leve aumento de las alianzas partidarias para la presentación de iniciativas de ley. En la época de del bipartidismo (1990-2001) se aprobaron 150 leyes propuestas por dos o más partidos. En el período de multipartidismo (2002-2017) esa cifra se elevó a 213.

» Las movilizaciones sociales registraron un nuevo descenso en 2016. Entre enero y diciembre se contabilizó un total de 323, valor inferior al promedio anual para la serie histórica, que es de 395 acciones colectivas. Ello se debió a una reducción de las protestas de todos los actores, entre ellos los gremios sindicales, los grupos empresariales y la ciudadanía en general.

CUADRO 5.1

Resumen de indicadores políticos. 2000-2016

Indicador	2000	2005	2010	2015	2016
Convivencia ciudadana					
Cantidad de acciones colectivas	613	370	340	341	323
Tasa de sindicalización ^{a/}	10,4	9,4	9,9	14,3	14,3
Tasa de asociación solidarista ^{a/}	20,5	16,3	17,3	20,6	29
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{b/}	1.661	2.754	3.210	3.628	3.132
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	40	46	49	51
Cantidad de partidos políticos nacionales inscritos		18	9	17	16
Cantidad de partidos políticos provinciales inscritos		17	8	12	12
Cantidad de partidos políticos cantonales inscritos		33	33	58	58
Participación ciudadana y rendición de cuentas					
Audiencias públicas en la Aressep	61	57	170	409	257
Cantidad de personas que asisten a las audiencias públicas	1.300	876	4.903	4.822	2.306
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (año legislativo)		65	322	202	185
Proporción de iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular en relación con el total de proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa (año legislativo)		21,5	68,7	51,9	44,4
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)^{c/}					
Legislativo	53	56	66	35	60
Ejecutivo	48	13	47	26	32
Proporción de leyes sustantivas aprobadas	21	25	17	33	30
Proporción de leyes que no indican fuentes para su financiamiento	53	65	64	41	14
Tutela de derechos humanos					
Resoluciones de la Sala Constitucional ^{d/}	10.056	15.391	21.038	19.963	
Porcentaje de cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional			94	92	
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia ^{e/}	59	76	45	135	181
Casos en la Defensoría de los Habitantes					
Solicitudes de intervención ^{f/}		24.901	20.785	29.300	22.887
Investigaciones por denuncia ^{g/}		2.302	3.066	2.817	2.662
Gobierno local					
Ingresos totales (millones de colones corrientes)	34.524	78.198	184.768	378.941	422.147
Ingresos tributarios	18.613	45.604	115.620	210.060	222.522
Carga tributaria ^{h/}	0,379	0,478	0,606	0,717	0,711
Presión tributaria ^{i/}	53,9	58,3	62,6	55,4	52,7
Gestión del Ejecutivo^{j/}					
Tasa de éxito en sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa	28		31	7,9	13,7
Cantidad de decretos ejecutivos emitidos	692		520	571	153
Cultura política					
Índice de apoyo promedio al sistema político ^{k/}			63	59	62

a/ Se calcula como la relación del número de afiliados con respecto a las personas ocupadas a septiembre de cada año. El dato de población ocupada proviene, a partir de 2011, de la Encuesta Continua de Empleo (ECE); antes de esa fecha se utilizaba la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHMP), ambas del INEC.

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

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

d/ Se obtiene de sumar las resoluciones de recursos de amparo, acciones de inconstitucionalidad y hábeas corpus dictadas por la Sala Constitucional.

e/ Se incluyen todos los casos fallados con lugar, con lugar parcial, sin lugar, rechazados de fondo y rechazados de plano.

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

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

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

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

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

k/ Registra información para los primeros tres años de gobierno de cada administración, razón por la cual aún no se cuenta con datos para el 2005.

l/ Las cifras representan puntajes en una escala de 0 a 100.

VALORACIÓN GENERAL

El balance político durante el 2016 e inicios de 2017 da cuenta de una mejora relativa en la gestión de los asuntos gubernamentales, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, con respecto a lo ocurrido en los dos años anteriores. No obstante, esa mejora no condujo a destrabar el sistema político, ni a resolver otros problemas crónicos que afectan a la sociedad costarricense. Sin ser desdeñables, los resultados aún resultan insuficientes para avanzar en la aspiración de una gestión política responsable y oportuna.

Los hallazgos de este capítulo muestran que el Ejecutivo logró mayor efectividad en la aprobación de sus iniciativas en el Congreso, no sufrió cambios en el Gabinete que produjeran inestabilidad política, como en otros años, y tuvo una recuperación significativa en la evaluación ciudadana sobre su desempeño.

En el Legislativo se retornó a los niveles promedio en la promulgación de leyes que tienen un alto impacto sobre el desarrollo humano. Además hubo mayor responsabilidad fiscal, gracias a la disminución de lo que este Informe denomina “promesa democrática sin sustento económico”, es decir, legislación que reconoce derechos a la población y asigna nuevas obligaciones al Estado, pero no provee el financiamiento requerido para la concreción de esos mandatos.

Y en materia de convivencia social, el 2016 fue el segundo año consecutivo de reducción de la protesta ciudadana, gracias a un descenso generalizado de la protesta de todos los actores sobre los que se tiene registro. Esto no ocurría desde el período 2004-2006, cuando se vivió un clima de baja conflictividad, luego de las fuertes reacciones que generó la decisión gubernamental de transferir la revisión técnica vehicular a una empresa privada.

A pesar de estas mejoras, persisten serias dificultades en las relaciones entre el Gobierno y el Congreso. Solo una tercera parte de las leyes aprobadas durante la actual administración fue propuesta por el Ejecutivo. Hace diez años esa proporción era cercana al 50%. Además, la creciente lentitud del proceso legislativo, que se viene manifestando desde la década de

los noventa, entorpece la coordinación entre ambos poderes. Dado el contexto de marcada fragmentación partidaria en la Asamblea Legislativa, los tiempos para construir acuerdos son mayores, y cada vez es más frecuente que la normativa presentada en un gobierno, no sea aprobada sino hasta el siguiente. Con ello, la ejecución de su proyecto político se dificulta significativamente, en particular si las estrategias de negociación son insuficientes, como ha ocurrido en los últimos años. Frente a este escenario, nueva información demuestra que los mecanismos a disposición del Presidente de la República para sortear los bloqueos en el Legislativo tienen un alcance limitado. El decreto ejecutivo como herramienta para generar cambios políticos y sociales sustantivos enfrenta múltiples restricciones normativas y controles institucionales.

Entre los gobiernos que ha tenido el país desde 1990, la administración Solís Rivera es la que ha mostrado la mayor inestabilidad en la agenda de proyectos convocados durante los períodos de sesiones extraordinarias. Como se ha dicho, hoy en día el trámite legislativo demanda mayor diálogo político entre los partidos representados y, en ese contexto, cobra mayor importancia el manejo estratégico de las convocatorias y retiros de iniciativas de ley, cuando es potestad del Ejecutivo definir los temas de discusión parlamentaria. Y aunque en el último año hubo una recuperación en la tasa de éxito de esas propuestas, el indicador aún se mantiene en niveles inferiores al promedio histórico.

La entrega de política pública por parte de la Asamblea Legislativa también ha sido insuficiente. Durante los últimos once años, amplios sectores de la opinión pública y expertos nacionales han señalado de manera sistemática que iniciativas sobre ajuste tributario, reforma al Reglamento Legislativo y, más recientemente, contención del gasto público, son prioritarias para el país. No obstante, el Congreso sigue sin legislar sobre esos asuntos.

Con este panorama de fondo, el sistema político se prepara a iniciar, en el 2017, el decimoséptimo proceso electoral ininterrumpido desde la fundación de la Segunda República. La información recogida para este capítulo refleja que el ambiente previo a los comicios

es más favorable que el de hace cuatro años. La mejora se debe al aumento de la tolerancia política y el apoyo ciudadano a la democracia, con respecto a lo observado en 2014. Ambos indicadores sugieren que los fundamentos del sistema siguen siendo sólidos. El otro factor distinto, en relación con lo ocurrido hace cuatro años, es el descenso de la conflictividad social previo al año electoral.

Sin embargo, al mismo tiempo hay condiciones adversas para la competencia política. La campaña de 2017-2018 se lleva a cabo en momentos en que prevalecen débiles vínculos entre ciudadanos y partidos, un fuerte desalineamiento electoral que “desengancha” a amplios territorios de la participación en los comicios, la persistente insatisfacción con las instituciones democráticas y, por último, agrupaciones políticas altamente desacreditadas y, en algunos casos, incluso cuestionadas en sede judicial por violaciones al Código Electoral.

El país se prepara a elegir un nuevo gobierno en un escenario en el que, a seis meses de la elección, el 70% de la ciudadanía indica que no simpatiza con ningún partido político. Aunado a ello, la mayor incidencia de la volatilidad en las preferencias electorales y el “quiebre” del voto, hacen que el desenlace más probable sea, nuevamente, un gobierno dividido y una alta fragmentación parlamentaria.

En vista de lo anterior, resulta crucial que las agrupaciones y actores en competencia manejen con sumo cuidado el tono y las tácticas electorales que vayan a emplear. La descalificación como herramienta discursiva y la evasión del debate sobre asuntos de fondo, entorpecerán las inevitables negociaciones poselectorales que la nueva administración deberá realizar para atender los urgentes problemas que enfrenta el país, especialmente en el terreno fiscal.

En época electoral, los partidos y candidatos tienen la responsabilidad de plantear y discutir propuestas para atender las necesidades de la ciudadanía y esta, a su vez, tiene la obligación de exigir una campaña a la altura de los tiempos.

VALORACIÓN DEL VIGESIMOSEGUNDO INFORME

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

La conclusión más relevante de este capítulo refuerza, ahora con evidencia empírica específica, una percepción acep-

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

El multipartidismo no es una condición

exclusiva de Costa Rica. En el contexto global hay democracias maduras que han creado mecanismos para avanzar en regímenes multipartidistas sin mayorías del partido en el poder. Francia, el Reino Unido y Alemania son algunos ejemplos. Esas sociedades han logrado conformar grandes alianzas político-partidarias para formar gobierno, con el acompañamiento de amplios grupos sociales. Este es, quizás, el mayor desafío de la política nacional en la actualidad. La mejora de los servicios públicos y la eficiencia del Estado dependen de la respuesta que la clase gobernante, y los demás actores de la sociedad civil, brinden a este dilema.

ASPIRACIONES

■ SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

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

■ DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

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

■ ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

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

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

■ GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

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

■ PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

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

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

■ CONVIVENCIA CIUDADANA

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

■ POLÍTICA EXTERIOR

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

CAPÍTULO 5

Fortalecimiento de la democracia

Introducción

El presente capítulo busca determinar en qué medida, en el año 2016, la democracia costarricense se acercó a las siete aspiraciones que en este ámbito orientan el *Informe Estado de la Nación*, y cuál fue su contribución al desarrollo humano del país. En algunos temas, como el legislativo, el de acciones colectivas y el electoral, el período de estudio se extiende a los primeros meses de 2017.

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

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia directa, están asociadas de manera directa a esta dimensión democrática.
- Un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación política responsables, participación y rendición de cuentas, así como la de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia.

- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

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

Sistema electoral y de partidos políticos

El presente Informe sale a la luz cuando ya ha iniciado la campaña electoral que culminará en febrero de 2018. En ese contexto, se ha realizado un esfuerzo especial para entregar datos y análisis novedosos, que brinden a la ciudadanía mejores elementos de juicio para entender el escenario político en que transcurre ese proceso, de modo que pueda participar de manera informada y más activa en la escogencia de los nuevos gobernantes.

El análisis se sustenta en un esquema sencillo que analiza, por un lado, las características de las y los votantes y, por el otro, las capacidades organizativas y el desempeño

CUADRO 5.2

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

Temas de seguimiento	Temas nuevos/profundidad
<ul style="list-style-type: none"> • Cultura política (encuesta Lapop) • Indicadores electorales nacionales • Estudio sobre las cúpulas partidarias • Confianza ciudadana en el Gobierno • Inestabilidad del Gabinete ministerial • Proyectos de ley convocados por el Ejecutivo en períodos de sesiones extraordinarias • Desempeño legislativo • Sentencias de la Sala Constitucional • Acciones en política exterior 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectos de las reformas al financiamiento de los partidos políticos • Tipología de los decretos ejecutivos de acuerdo con sus alcances políticos y jurídicos • Controles constitucionales sobre la emisión de decretos ejecutivos • Efectos de la duración del trámite legislativo • Alianzas partidarias en la legislación aprobada • Integración y estabilidad de las comisiones legislativas permanentes • Candidaturas costarricenses en organismos internacionales

electoral de los partidos políticos (diagrama 5.1).

Los indicadores relacionados con el apoyo ciudadano a la democracia arrojaron resultados positivos: en los dos últimos años hubo una mejora en el apoyo al sistema político y la tolerancia política. Ambos sugieren que los fundamentos del sistema siguen siendo sólidos. No obstante, persisten condiciones adversas para la competencia electoral. Esta dificultad no surge de amenazas a la garantía de que disfrutan las y los ciudadanos, de participar en elecciones limpias, libres, competidas y decisivas (O'Donnell, 2010; O'Donnell et al., 2003). La democracia costarricense ha tenido y sigue teniendo altos puntajes en todos los índices internacionales que evalúan este tema, como por ejemplo los de Freedom House (2017). La dificultad surge por el deterioro que exhibe el sistema político en su capacidad de gestionar la competencia electoral. La campaña de 2017-2018 ocurre en un entorno que se caracteriza por los débiles vínculos entre ciudadanos y partidos (desalineamiento partidario), un fuerte desalineamiento electoral que “desengancha” a amplios territorios de la participación en los comicios, la persistente insatisfacción con las instituciones democráticas, y mayor incidencia de la volatilidad y el “quiebre” del voto, que pueden influir significativamente en la distribución de cuotas de poder. En la “Sinopsis” de este Informe se desarrolla una visión de más largo plazo sobre la evolución de estos indicadores y sus efectos agregados sobre el sistema electoral. Este capítulo utiliza los últimos datos disponibles para concentrarse en algunos de ellos, que caracterizan la coyuntura previa a la elección.

Por otra parte, el estudio de los actores en competencia refleja que a los comicios del 2018 concurrirá una amplia oferta partidaria que, sin embargo, difiere mucho en los niveles de desempeño electoral y de organización a lo largo y ancho del territorio. En este escenario, las agrupaciones políticas siguen acarreando altos grados de descrédito por sus acciones en general. Por ello los partidos –nuevos y viejos– deben poner énfasis, entre otros aspectos, en reconstruir sus relaciones con los diferentes sectores sociales y recuperar la confianza perdida de la ciudadanía.

DIAGRAMA 5.1

Esquema de análisis del proceso electoral



Además, requieren fortalecer sus estructuras internas, particularmente las de reclutamiento, formación partidaria y pensamiento político, tal como se indicó en la edición anterior de este capítulo (PEN, 2013).

El electorado respalda la democracia, pero su comportamiento sigue reflejando apatía política

Todos los años que hay elecciones, este capítulo evalúa las condiciones políticas para la competencia. Esta sección se concentra en tres áreas: i) los indicadores estructurales de cultura política, que reflejan la estabilidad del sistema, ii) los indicadores coyunturales, que muestran el sentir de la población con respecto a la democracia y sus instituciones de previo al inicio de la campaña, y iii) el comportamiento de los votantes en los últimos comicios. Con ello es posible una descripción más clara del contexto electoral.

La conclusión principal de esta sección es que entre 2014 y 2016 hubo una mejora en el apoyo a la democracia y la tolerancia política, que revirtió una tendencia de erosión de ambos indicadores en el largo plazo. Sin embargo, la satisfacción ciudadana con las instituciones democráticas mantiene un balance negativo. Esta paradoja, entre el respaldo al sistema político y el descontento con sus resultados, está asociado a la apatía que se ha venido observando en el comportamiento político y electoral de la población durante los últimos años.

Mejora el apoyo ciudadano a la democracia, pero persiste la insatisfacción con su funcionamiento

Hace cuatro años, antes de la campaña de 2013-2014, los principales indicadores políticos estuvieron en los niveles más bajos desde que se tiene registro. En esa oportunidad, este Informe anunció que el país iniciaba la campaña en el contexto más adverso desde 1978, cuando empezó a realizarse la encuesta “Barómetro de las Américas” (PEN, 2013). En esos comicios la ciudadanía optó por un cambio: el Poder Ejecutivo pasó a control de una agrupación distinta a los dos partidos tradicionales que gobernaron el país durante las tres últimas décadas, cuyas raíces claramente pueden rastrearse hasta la guerra civil de 1948 (PEN, 2014).

En esta ocasión, el escenario ha mejorado desde el punto de vista estructural. El sistema político se prepara para una elección en condiciones más favorables debido al incremento en el apoyo a la democracia y la tolerancia política, medidos por el índice de estabilidad democrática del “Barómetro de las Américas”. Sin embargo, el balance en las variables coyunturales continúa siendo negativo. Se mantiene el descontento de amplios sectores de la población con las autoridades y, en particular, con el Congreso y los partidos políticos. Dicho de otra forma: la ciudadanía sigue confiando en el sistema político y la convivencia democrática como la forma idónea para vivir en sociedad, pero no está contenta con su desempeño actual.

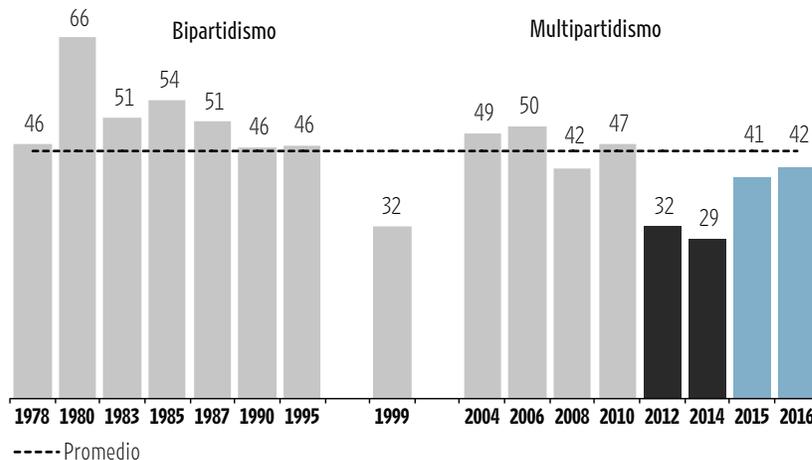
El índice de estabilidad política mide la proporción de individuos que tienen actitudes favorables hacia la democracia: aquellos que piensan que esta forma de gobierno es legítima (apoyo al sistema) y, al mismo tiempo, tienen altos niveles de tolerancia política, fundamentales para la convivencia democrática en una sociedad diversa. Cuando en una democracia la mayoría de las personas coincide con este perfil, se dice que las actitudes ciudadanas favorecen la estabilidad del sistema.

Como se ha dicho, las mediciones recientes muestran una recuperación en este ámbito. En 2012 y 2014 el país llegó a su nivel más bajo, con un índice de estabilidad democrática de 29, en una escala de 0 a 100. En 2015 hubo un primer repunte, y en 2016 se registró otra mejora que elevó el indicador a 42, un valor muy cercano al promedio de toda la serie, que es de 45 puntos (gráfico 5.1).

Sin embargo, los datos sobre los factores coyunturales asociados al quehacer de las instituciones dan cuenta de una fuerte apatía política entre la población. El descontento ciudadano está muy extendido en todo el país. Este es un fenómeno complejo y variado. Paradójicamente, el sentimiento de molestia ciudadana no se enfoca de modo prioritario en el desempeño de los gobiernos. Es más intenso el malestar con la situación y el rumbo del país. Todos los motivos sumados producen una combinación amorfa y difícil de relacionar con grupos sociales o características específicas. Tal como se indicó en el capítulo especial del *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, que se dedicó a este tema, “no hay uno, sino varios descontentos ciudadanos, con distintos perfiles y factores asociados”. Los análisis sobre cultura política siguen confirmando esta apreciación.

La situación económica del país se mantiene como uno de los rubros peor evaluados en este contexto. Ello se debe, entre otros aspectos, a la incapacidad del sistema político para generar mejores condiciones de empleo, así como a expectativas de deterioro económico y financiero del Estado. Los capítulos 2 y 3 de este Informe profundizan en los problemas de pobreza, desempleo e inestabilidad del crecimiento económico que justifican el sentir ciudadano.

GRÁFICO 5.1

Índice de estabilidad democrática^{a/} en Costa Rica

a/ El índice mide la proporción de personas que simultáneamente muestran altos niveles de tolerancia política y apoyo a la democracia.

Fuente: Alfaro, 2017, con datos de la encuesta “Barómetro de las Américas”, de Lapop.

Los indicadores de satisfacción con el desempeño específico de los asuntos políticos también arrojan un balance negativo. En promedio, la mitad de la población manifiesta descontento, y solo una de cada tres personas expresa interés en la política. Un factor asociado es lo que técnicamente se conoce como eficacia política. Para examinar este tema, el “Barómetro de las Américas” pregunta a los entrevistados qué tan de acuerdo están con la siguiente afirmación: “a los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted”. Los resultados muestran un sentimiento de lejanía de las y los ciudadanos con respecto a las autoridades: solo un 38% cree que hay interés en escucharlos. A pesar de ello, este es el valor más alto de la eficacia política desde su primera medición en 2008, lo cual ratifica que este “síndrome de lejanía” frente a la clase política existe desde hace ya varios años.

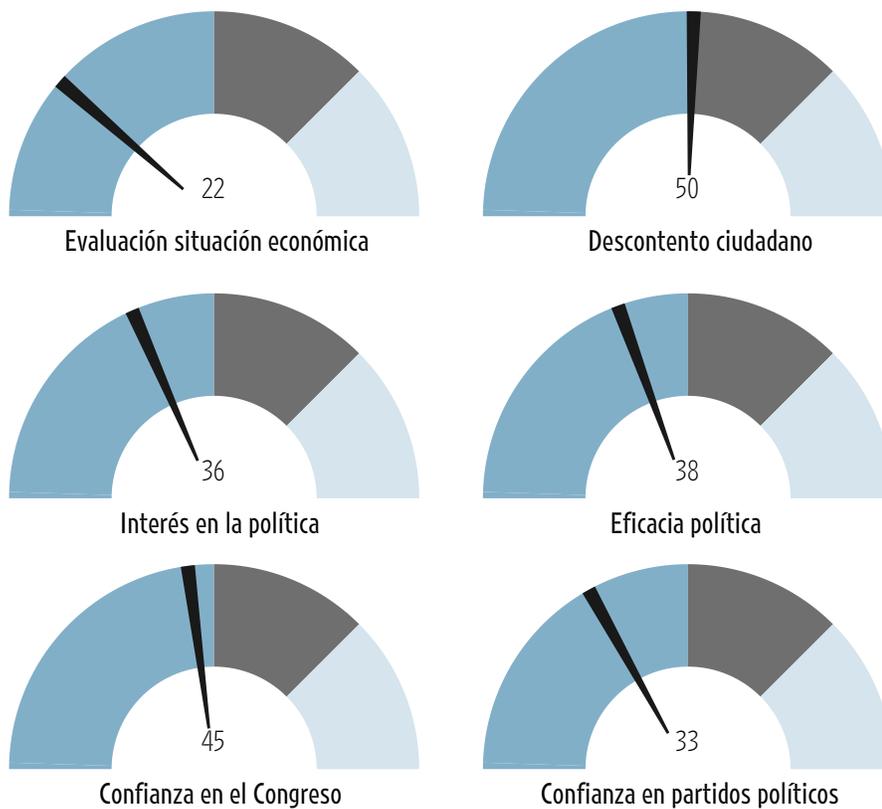
Finalmente, la confianza en el Congreso y en los partidos también tiene un balance negativo. En el gráfico 5.2 se presenta un panel con todos estos indicadores de cultura política, en el cual son evidentes la insatisfacción ciudadana con el desempeño específico de las instituciones de la democracia y el malestar con la situación en los ámbitos político y económico.

Desalineamiento partidario de la ciudadanía refleja una historia de fuerte desencanto

La situación imperante a poco menos de un año de las elecciones presidenciales de 2018, de una ciudadanía que se siente muy lejos de los partidos políticos, es radicalmente opuesta a lo que ocurría hace más de dos décadas. Ello ilustra los cambios significativos que experimentó el sistema político en ese período.

El alineamiento partidario, medido con el indicador de las simpatías que expresan los ciudadanos hacia a los partidos, cuenta una historia de profundo desencanto con la política. A inicios de la década los noventa hubo una etapa de fuerte identificación en este ámbito: en 1993, un año antes de los comicios, los partidos Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC) de manera agregada atraían a un promedio del 94% de las personas consultadas. Un 4% no se inclinaba por ninguna agrupación y menos del 2% manifestó su simpatía por un partido distinto a los dos grupos mayoritarios en ese momento. Aunque con algunos cambios, este comportamiento se mantuvo. Entre 1993 y 2001 solo un 19% de los entrevistados, en promedio, indicó que no simpatizaba con ningún partido político.

GRÁFICO 5.2

Panel de indicadores coyunturales^{a/} de cultura política. 2016^{b/}

a/ El indicador de **descontento ciudadano** fue calculado a partir de veinticinco variables de cultura política y publicado en el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* (2016). Los demás indicadores muestran la proporción de entrevistados que respondió positivamente a las preguntas que se detallan a continuación. **Evaluación situación económica:** ¿Considera usted que la situación económica del país es mejor, igual o peor que hace doce meses? **Interés en la política:** ¿Qué tanto interés tiene usted en la política: mucho, algo, poco o nada? **Eficacia política:** ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase: a los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted? **Confianza en el Congreso:** ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Asamblea Legislativa? **Confianza en los partidos políticos:** ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?

b/ El color celeste oscuro representa los niveles más bajos de cada indicador (menos del 50% de las opiniones), el gris valores intermedios (entre 50% y 75%) y el celeste claro los más altos (mayores al 75%).

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE y la encuesta "Barómetro de las Américas", Lapop 2016.

A partir del año 2000 se dio un realineamiento. Fue un período de erosión del bipartidismo por diversos motivos, entre los que destacan los escándalos de corrupción que involucraron a expresidentes del PLN y el PUSC. Surgieron nuevas fuerzas políticas, como el Movimiento Libertario (ML), el Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Frente Amplio (FA), que atrajeron a un grupo importante de personas que anteriormente simpatizaban con los partidos tradicionales. No obstante, otra proporción significativa se alejó de la política. Entre 2004 y 2010, los ciudadanos que no tenían preferencia por ninguna agrupación aumentaron al 41%.

Alrededor del año 2011 el desalineamiento se intensificó: como lo muestra el gráfico 5.3, la mayoría de la población dejó de manifestar afinidad clara con alguna de las múltiples organizaciones políticas. De acuerdo con la información disponible, entre junio de 2011 y agosto de 2017, en promedio, el 61% de la población decía no simpatizar con ningún partido.

Como ha sucedido en ocasiones anteriores, es de esperar que conforme se acerca la fecha de las elecciones la simpatía por los partidos aumente. Sin embargo, conviene recordar que solo en dos de las 44 encuestas de opinión realizadas entre 2004 y 2017 algún partido logró captar,

por sí solo, más electores que los que se declaran "sin partido".

Por último, es importante indicar que la erosión del apoyo electoral es un fenómeno que trasciende al PLN y el PUSC y se extiende al sistema de partidos en general. Los resultados del "Barómetro de las Américas" confirman que los partidos políticos son las instituciones con los niveles de confianza más bajos (Vargas-Cullell y Rosero-Bixby, 2005 y 2007; Alfaro, 2012 y 2014). Además, de acuerdo con las simpatías de los electores, después de 2002 ninguna otra agrupación ha logrado captar a los votantes descontentos con el bipartidismo.

El país político es más pequeño que el país geográfico

Una de las consecuencias del descenso en la participación electoral es el surgimiento de "ecosistemas del voto", que han creado conglomerados de alta participación, rodeados por vastas zonas de baja participación. Cuando esto ocurre, los partidos se enfrentan a un "país político" mucho más pequeño que las dimensiones reales del territorio nacional. Las y los ciudadanos de ese país político (o politizado) están fuertemente involucrados en la competencia electoral, mientras en las áreas circundantes las personas están "desenganchadas" de este proceso democrático básico, pues tienen una participación mínima.

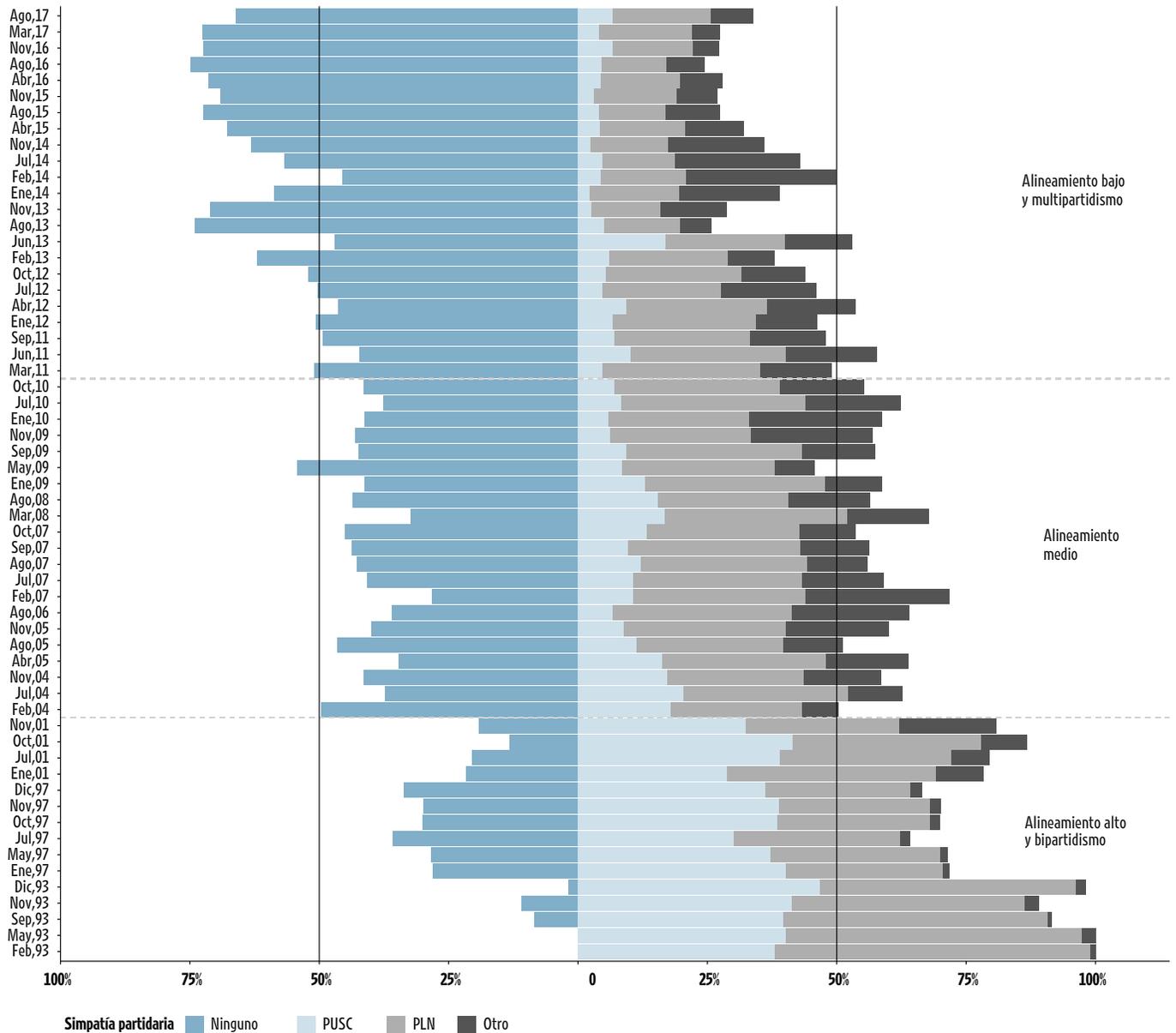
El análisis de los "ecosistemas territoriales del voto", con la información más desagregada disponible sobre la participación electoral en 2014 (la proveniente de las juntas receptoras de votos), confirma que la "Costa Rica política" es más pequeña que la geográfica (recuadro 5.1).

Este ejercicio se realizó también con datos del 2010, y se observó la misma asimetría entre el centro del país y la periferia. En el Valle Central predomina el ecosistema de alta participación electoral, mientras que en regiones cercanas a las costas y zonas fronterizas prevalece el de baja participación.

Sin embargo, los datos de 2014 muestran que, con respecto a lo ocurrido en 2010, los ecosistemas de alta participación electoral tuvieron un ensanchamiento territorial a lo largo de tres zonas (puntos de color rojo en el mapa 5.1).

GRÁFICO 5.3

Evolución del alineamiento partidario en Costa Rica^{a/}



a/ Se mide con base en las simpatías partidarias de la ciudadanía. Se utiliza la base de datos de Unimer para el período de febrero de 1993 a junio de 2013. A partir de agosto de 2013 se usa información de las encuestas de opinión del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR.

Fuente: Elaboración propia con datos de Unimer y el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR.

La más grande de ellas se ubicó en el Valle Central, en la región que abarca desde San Ramón de Alajuela en el oeste, hasta Paraíso de Cartago en el este. La segunda, al igual que en 2010, correspondió a los cantones de Hojancha y Nandayure, en

Guanacaste, aunque con menor intensidad en 2014. Y la tercera zona de alta participación apareció en las últimas elecciones, en un área que se extiende hacia el norte del país y se concentra en el cantón de San Carlos.

Los conglomerados de centros de votación de baja participación (puntos de color verde en el mapa 5.1) se mantuvieron en las dos grandes regiones identificadas en 2010: una al noroeste, con especial influencia sobre la zona norte de la

RECUADRO 5.1

Análisis de los ecosistemas del voto: conglomerados territoriales en 2014

Para analizar los “ecosistemas del voto” se parte de la aproximación de Waldo Tobler (1970) a la primera ley de la geografía, según la cual “todas las cosas están relacionadas entre sí, pero las cosas más próximas en el espacio tienen una relación mayor que las distantes”. Desde esta perspectiva cabe esperar que, en materia de participación electoral, los centros de votación geográficamente cercanos sean más similares entre sí, que con respecto a recintos más lejanos. Las características demográficas y socioeconómicas de los pobladores de centros vecinos tenderían a ser bastante homogéneas, por lo que es muy probable que sus patrones de votación también lo sean.

En este Informe se explora ese supuesto con herramientas de análisis geográfico. La información base incluye la georreferenciación de cada uno de los centros de votación (unidad de análisis) en las elecciones nacionales de 2014 y la participación electoral en cada junta recepto-

ra de votos instalada en esos recintos.

Se aplicó el índice de Moran I, que permite analizar conglomerados espaciales de alta y baja participación electoral a partir de tres valores. En primer lugar, se calcula la puntuación del índice. En seguida se estima una puntuación z (z -scores) basada en el promedio de participación de todas las juntas receptoras de votos del recinto electoral (escuela o colegio, por ejemplo). Y en tercer lugar se estima una probabilidad o valor de p (p -value), de que el patrón espacial observado se deba a un factor aleatorio. Además, se identifican valores atípicos que puedan sesgar o distorsionar los cálculos. La combinación de estos tres valores indica en qué medida la aparente similitud (en un conglomerado de altos o bajos valores) o diferencia (en conglomerados de valores atípicos) es más pronunciada de la que podría esperarse en una distribución aleatoria.

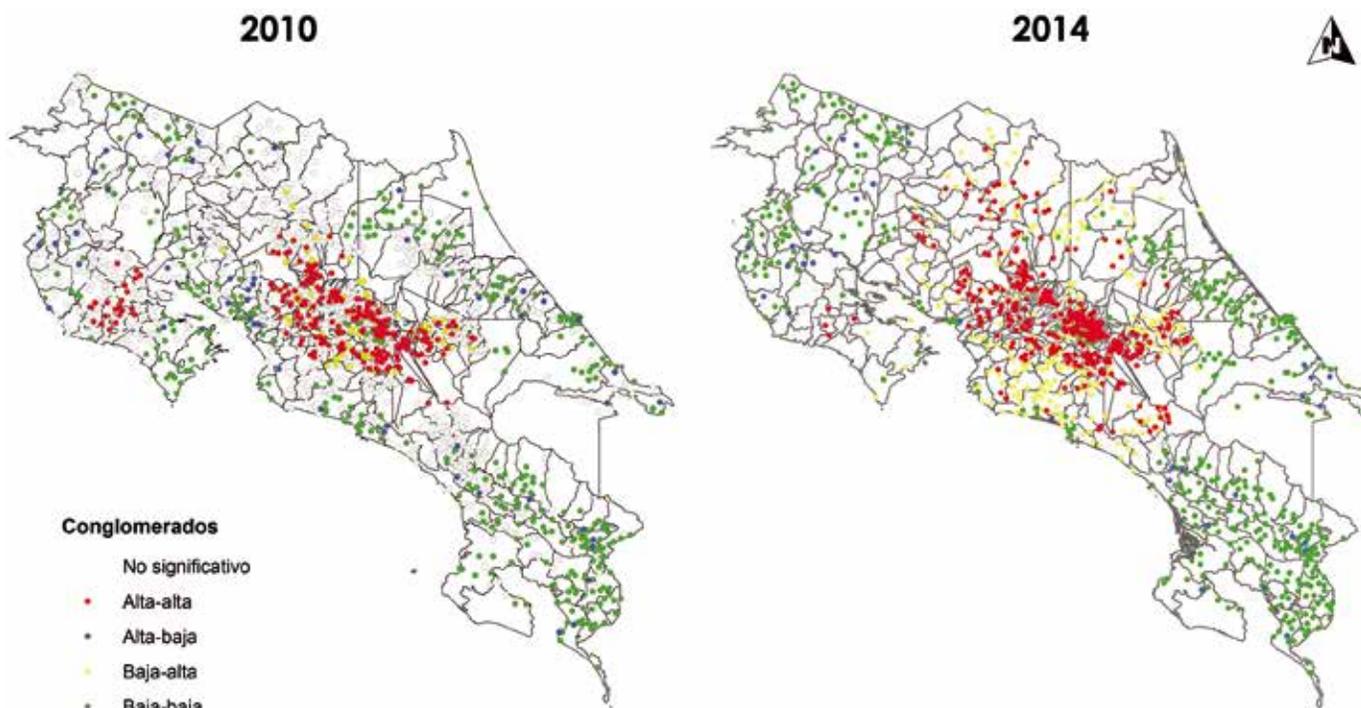
Un valor positivo indica que un centro de votación colinda con recintos que tienen niveles similares o superiores de participación electoral, en cuyo caso constituye un

conglomerado de alta participación. Por el contrario, un valor negativo indica que un centro de votación colinda con otros recintos con valores distintos (más bajos o más altos) de participación, y conforma un cluster de valores atípicos de concurrencia a las urnas.

El resultado del análisis es un mapa en el que se distinguen cuatro tipos de conglomerados espaciales estadísticamente significativos al 0,05 de confianza: i) conglomerados de alta participación (alta-alta), ii) conglomerados de baja participación (baja-baja), iii) un primer conglomerado de valores atípicos en el cual un centro de alta participación colinda con recintos de baja participación (alto-bajo) y iv) un segundo conglomerado de valores atípicos en el cual un centro de baja participación colinda con recintos de alta participación (bajo-alto).

Fuente: Alfaro, 2017.

MAPA 5.1

Conglomerados^{a/} de juntas y centros de votación de alta y baja participación electoral. 2010 y 2014

a/ Puntos rojos: centros de alta votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos verdes: centros de baja votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos azules: centros de alta votación rodeados de centros de baja participación. Puntos amarillos: centros de baja participación rodeados de centros de alta participación.

Fuente: Alfaro, 2017.

provincia de Guanacaste, y la segunda en el sureste, con focos en Limón y la península de Osa.

La identificación de estos patrones permite comprender la distribución espacial de la participación electoral y sus distintas manifestaciones geográficas. Pero, además, plantea una discusión de fondo sobre los efectos que estos patrones pueden tener sobre la competencia partidaria y la decisión electoral.

La elección presidencial de 2014, que dio la victoria al PAC en segunda ronda, se caracterizó por una fuerte concentración de votos para ese partido en el Valle Central, y muy poco apoyo en el resto del territorio. En otras palabras, el PAC logró un respaldo mayoritario en el ecosistema de alta participación, y eso le bastó para ganar los comicios. La escasa captación de votos en el resto del país, de características fundamentalmente rurales, no impidió el triunfo de esa agrupación; los bajos niveles en el indicador de nacionalización partidaria, que se mostrará más adelante, dan cuenta de ello.

Este tipo de resultado puede representar un problema si se da de manera sistemática. Los gobiernos electos en las condiciones antes descritas tendrían mandatos con bases de apoyo social reducidas y concentradas, en algunos casos incluso homogéneas en cuanto a características sociodemográficas, pero muy diferentes del resto del país. En este escenario, los gobiernos pueden privilegiar la entrega de política pública a sus bases sociales en detrimento de otras regiones, dado que con las primeras se aseguran el éxito electoral de sus partidos.

Contexto de alta volatilidad electoral y "quiebre" del voto

La evidente transformación que ha experimentado la cultura política costarricense en los últimos veinte años ha influido sobre el comportamiento electoral de la ciudadanía. Dos indicadores que permiten medir los cambios en las preferencias de los votantes son la volatilidad electoral y el "quiebre" del voto. Ambos tienen importantes repercusiones en la elección del partido de gobierno y en su poder relativo dentro del Congreso, según sea el tamaño de su bancada legislativa.

Es usual que una proporción de las

personas que en una campaña apoyaron a un partido político, en procesos posteriores cambien de opinión y decidan respaldar a otro. Esta conducta se conoce como volatilidad electoral, y para cuantificarla se utiliza la diferencia neta en el respaldo que recibe un partido en dos elecciones consecutivas. La magnitud de este indicador tiene consecuencias para el sistema político. Una elevada volatilidad puede generar que el partido que ganó una elección con una extensa base de votantes, pierda la siguiente por una fuerte reducción de sus apoyos. En tal caso, la volatilidad facilita la alternancia en el poder. La ocurrencia de este fenómeno es más probable en sociedades donde hay amplios sectores de la ciudadanía que no simpatizan con ningún partido, como sucede en Costa Rica.

El segundo comportamiento de interés para este análisis es el de los votantes que apoyan a una agrupación en la papeleta presidencial, pero no en la nómina para la elección de diputados y diputadas. Este patrón es el que comúnmente se denomina "quiebre" del voto. Cuando la proporción de electores que actúan de esta forma es alta, genera una fragmentación que impide al partido que controla el Poder Ejecutivo contar con una fracción

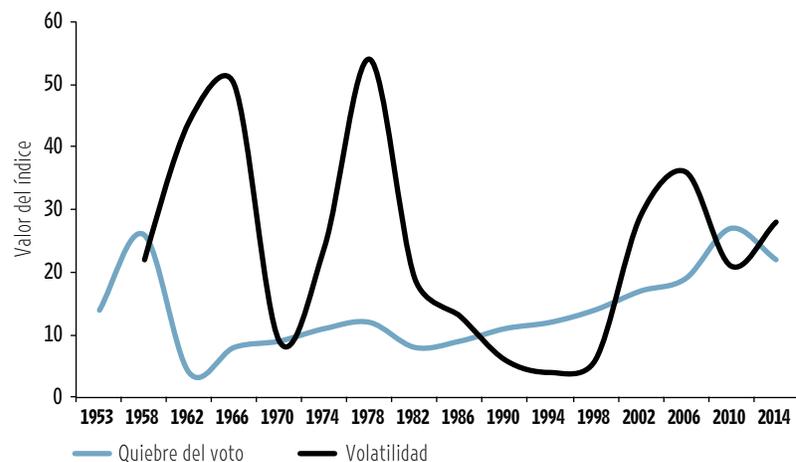
parlamentaria amplia, que facilite la aprobación de sus iniciativas en el Congreso. El quiebre del voto también es un factor determinante para la conformación de una Asamblea Legislativa más pluralista, o multipartidista. En ese caso el sistema político opera con un gobierno dividido, que requiere coaliciones interpartidarias para la toma de decisiones estratégicas.

En síntesis, la volatilidad en las preferencias electorales facilita la alternancia en el poder y el quiebre del voto genera mayor pluralidad en el ámbito parlamentario, pero también eleva los costos de negociación del Ejecutivo en su relación con el Congreso.

La campaña electoral de 2017-2018 ocurrirá en un contexto de altos niveles en ambos indicadores. La volatilidad ha aumentado de manera significativa desde 1998, cuando se produjo la ruptura del bipartidismo y la llegada de nuevas fuerzas a la arena política, aunque aún se mantiene por debajo de los valores registrados a inicios de la década de los sesenta y finales de los setenta. El quiebre del voto también muestra un crecimiento sostenido desde 1982. Llegó a su punto máximo en la elección de 2010 y se redujo levemente en la de 2014 (gráfico 5.4). El comportamiento de este indicador explica, en buena medida,

GRÁFICO 5.4

Índices de volatilidad electoral^{a/} y quiebre del voto^{b/} del sistema político costarricense



a/ La volatilidad electoral se entiende como la diferencia neta en el respaldo a un partido en dos elecciones consecutivas.

b/ El quiebre del voto representa la proporción de electores que apoyan a un partido en la papeleta presidencial, pero no en la nómina para la elección legislativa.

Fuente: Alfaro, 2017, con datos del TSE

la conformación pluripartidista que ha tenido la Asamblea Legislativa a partir del 2002.

Con estos datos, es de esperar una campaña con resultados poco previsibles y que, muy probablemente, se decidirá en los últimos días del proceso, como ha ocurrido en las últimas elecciones.

Amplias diferencias en organización y desempeño de los partidos políticos

Conocer a los partidos por dentro y delinear sus perfiles organizativos permite analizar con mayor precisión su desempeño y prever amenazas para la democracia. Cuando hay partidos débiles en organización, el sistema político tiende a mostrar las siguientes características: alta volatilidad, conflictividad en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, ineficiencia de las políticas públicas y emergencia de candidatos antisistema o *outsiders* (Levitsky, 2003). La mayoría de estos rasgos se viene observando en Costa Rica durante la última década.

El análisis que se presenta en ese apartado forma parte de las investigaciones sobre partidos políticos y democracia que desde 2012 realiza el PEN en colaboración con el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del Tribunal Supremo de Elecciones. Dos hallazgos son de particular interés. El primero es que los partidos políticos actuales son muy diferentes entre sí, lo cual contradice la percepción de que todos ellos padecen los mismos problemas. Al observar en detalle su funcionamiento, es posible afirmar que en el ecosistema partidario cohabitan grupos con larga trayectoria, amplias capacidades organizativas y mayores posibilidades de conexión social y cobertura de todo el territorio, con otros más reducidos en estructura y alcance de su base social. Estos últimos, en su mayoría, surgieron en respuesta al descontento ciudadano con los partidos tradicionales y el deseo de participación política de nuevos sectores de la sociedad. La segunda conclusión, sustentada en nueva evidencia empírica, es que el deterioro de la representación política no solo es producto de la interacción entre partidos, sino también de la debilidad de sus estructuras internas y sus pobres vínculos con la sociedad (Gómez Campos et al., 2013).

Fuertes asimetrías en los apoyos territoriales y el desempeño electoral de los partidos

Al evaluar el desempeño electoral de los partidos políticos se observan grandes asimetrías. Algunos muestran una buena capacidad de atracción de votos, aunque concentrada en zonas específicas del territorio. Otros reciben apoyo de todo el país en forma más proporcional, aunque insuficiente para luchar por la silla presidencial. En este análisis se compara el índice de nacionalización partidaria (INP) con el porcentaje de votos obtenidos en la elección de 2014 por las cinco agrupaciones que hoy tienen mayor representación en el Congreso.

La literatura especializada emplea el INP para medir la fortaleza relativa de los partidos a lo largo y ancho de un país, de manera que por nacionalización partidaria se debe entender el grado en que las agrupaciones políticas reciben niveles homogéneos de apoyo electoral en las distintas regiones. En teoría, un partido más nacionalizado es una organización que tiende a estar más institucionalizada y a tener un arraigo homogéneo en todo el

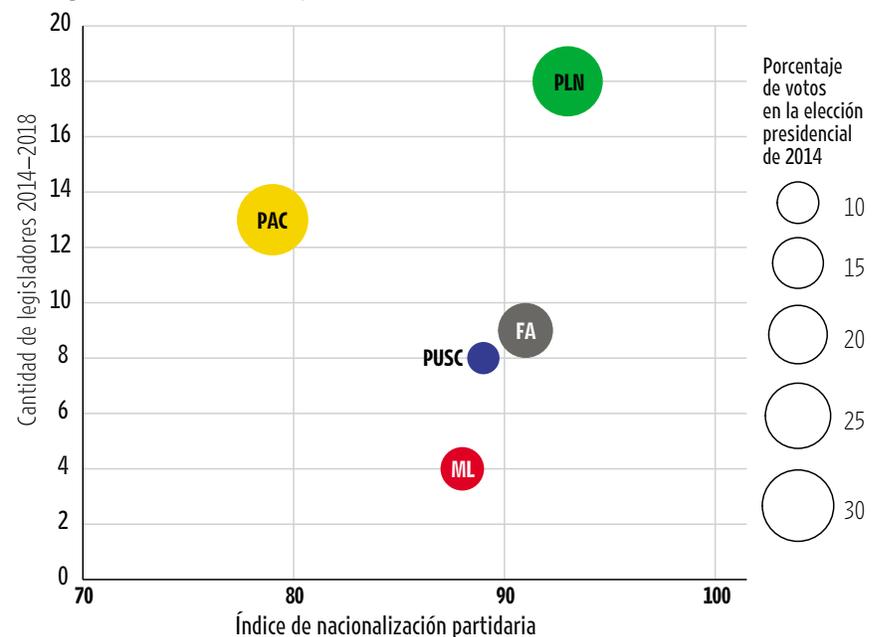
territorio. Eso significa que tiene mejores condiciones para canalizar las demandas de la ciudadanía a nivel nacional. Si además logra conquistar una amplia base de electores, el resultado es un partido fuerte, con altas posibilidades de ganar la elección presidencial y una robusta representación legislativa.

El INP se basa en el coeficiente de Gini¹ y permite hacer comparaciones entre partidos, entre sistemas de partidos, entre elecciones y a lo largo del tiempo. En este caso el índice se expresa en una escala de 0 a 100. Un nivel de nacionalización cercano a 0 significa que la agrupación recibe todos sus votos en una provincia y ningún respaldo en el resto del país. Cuanto más se acerque el valor a 100, más nacionalizado será el partido, es decir, recibe proporciones similares de votos en las siete provincias.

Además del INP, es importante identificar otras relaciones que den cuenta de la fuerza electoral de cada partido, ya que dos agrupaciones pueden tener índices de nacionalización similares, pero amplias diferencias en su desempeño electoral. El gráfico 5.5 muestra la relación entre el

GRÁFICO 5.5

Índice de nacionalización partidaria^{a/} y desempeño electoral, según cantidad de legisladores y porcentaje de votos en la elección presidencial de 2014^{b/}



a/ El índice de nacionalización partidaria se expresa en una escala de 0 a 100.

b/ Elección en primera ronda, de febrero de 2014. Se analizan los cinco partidos que obtuvieron mayor representación legislativa.

INP y la cantidad de legisladores obtenida por cada partido en los comicios 2014 (en el eje vertical del gráfico). El tamaño de cada círculo denota el porcentaje de votos que recibió cada agrupación en la primera ronda de esa elección presidencial.

La evidencia muestra que, comparativamente, en el proceso de 2014 el partido más fuerte fue el PLN: tuvo el mayor INP (93 puntos), la mayor cantidad de diputados (18) y una alta proporción de los votos presidenciales en primera ronda (29,7%). El PAC es un caso particular: fue el ganador en la elección nacional, pero su

apoyo estuvo muy concentrado en el Valle Central, por lo que su INP fue el más bajo de todos los partidos (79 puntos); en el Congreso obtuvo la segunda minoría, con 13 legisladores.

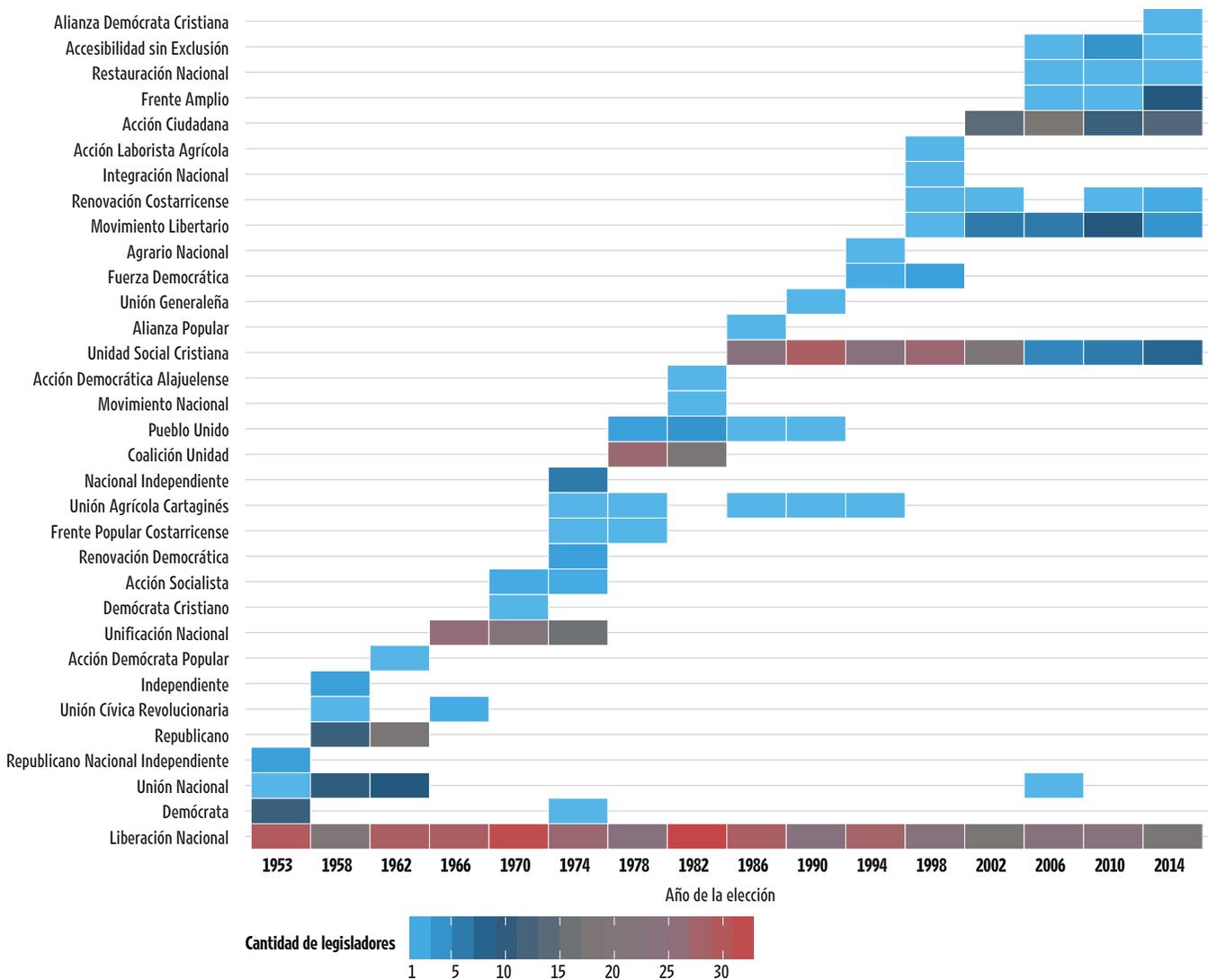
El FA tuvo un desempeño destacable. Es un partido altamente nacionalizado (91 puntos en el INP), que consiguió 9 escaños parlamentarios –la mayor cantidad en su historia– y una proporción considerable de votos presidenciales (17%). Por último, el PUSC y el ML mostraron el rendimiento más pobre, con índices de nacionalización similares. El primero

tuvo mejores resultados en la elección legislativa que en la presidencial. Lo contrario le ocurrió al ML.

La revisión histórica del éxito electoral, medido por la cantidad de legisladores obtenidos por cada partido desde 1953, evidencia que el sistema ha transitado por diversas etapas de reconfiguración. Como se observa en el gráfico 5.6, el PLN es el más estable, y el único que ha tenido presencia continua desde 1953. Hasta finales de la década de los setenta, la oposición a ese partido no logró estructurarse como una fuerza política homogénea.

GRÁFICO 5.6

Poder electoral de los partidos políticos, según cantidad de legisladores. 1953-2014
(en orden de antigüedad)



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Por el contrario, numerosas agrupaciones tuvieron una importante participación en el Congreso, pero no se mantuvieron vigentes por mucho tiempo. Tal fue el caso, por ejemplo, del partido Unificación Nacional, que consiguió una amplia representación legislativa, pero únicamente en tres períodos: 26 curules en 1966, 22 en 1970 y 16 en 1974.

A partir de 1986, con la fundación del PUSC, se consolidó el bipartidismo. Por cerca de veinte años el sistema de partidos mantuvo una alta estabilidad y una fuerte adscripción ciudadana a dos agrupaciones dominantes: el PLN y el PUSC. Sin embargo, a finales de la década de los noventa ese modelo comenzó a erosionarse, lo que dio paso a una nueva etapa. En las elecciones de 1998 y 2002 incursionaron otras fuerzas políticas que desde entonces tienen representación en el Congreso: el ML, el PAC y Renovación Costarricense (RC). Poco después aparecieron el FA, Restauración Nacional (RN) y el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE). En la actualidad, la Asamblea Legislativa tiene la conformación más fragmentada desde 1953 (nueve partidos). Como se indicó anteriormente, este fenómeno ha generado una pluralidad que fortalece la democracia, pero también nuevos retos en la toma de decisiones, dado que ninguna agrupación tiene la mayoría parlamentaria.

En síntesis, la evidencia expuesta confirma que el sistema costarricense de partidos políticos vive una etapa de cambios y reconfiguraciones. Los más tradicionales sufrieron un considerable debilitamiento, por la incapacidad de ampliar sus márgenes de apoyo y mantener las afiliaciones que los favorecieron en el pasado. El reto de las agrupaciones más jóvenes está en convencer a los votantes de que su oferta es distinta y de mayor calidad. En caso contrario, se exponen a ser relegadas por una ciudadanía sin fuertes adscripciones partidarias y altamente volátil en sus preferencias electorales.

Finalmente, cabe anotar que pese a la debilidad y la reducida confianza en los partidos, la población les asigna un rol preponderante, casi insustituible, en el sistema político, hecho que desde una perspectiva más amplia es señal de madurez democrática. Según el “Barómetro de las

Américas” (2016), el 72% de la ciudadanía costarricense opina que los partidos son necesarios para que la democracia opere. Además, el 82% está en desacuerdo con la idea de que sería mejor para la democracia que las agrupaciones políticas dejaran de existir. Y, por último, el 83% considera que, si no hubiera partidos, la democracia funcionaría peor o simplemente desaparecería.

La solución que plantea la ciudadanía ante esta paradoja es una mejora en la calidad de los partidos, no su desaparición. El capítulo especial del *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* (2016) investigó el tema del descontento ciudadano con la política. Uno de los métodos utilizados consistió en realizar un experimento, en el cual un grupo de personas debía escoger entre varias opciones para solucionar los problemas del país. La mayoría se inclinó por “limpiar los partidos políticos”, como tarea fundamental para restablecer la confianza en el sistema. La opción de crear más organizaciones partidarias no recibió apoyo pues, para la mayoría de los participantes, las nuevas agrupaciones nacen con los mismos vicios de las anteriores, y sus fundadores típicamente provienen de ellas.

Partidos más recientes con alto personalismo y poca participación femenina en sus cúpulas

En el actual contexto electoral, interesa analizar el comportamiento de los partidos en lo que concierne a la renovación de sus cúpulas, como un elemento fundamental en el remozamiento de sus estructuras. Este indicador refleja el grado de personalismo, entendido como la concentración del liderazgo en una o pocas personas, que existe en cada agrupación política. Cuanto más personalistas son los partidos, más débiles resultan sus facultades organizativas. En la práctica, tienen poco dinamismo interno, pobres mecanismos para la renovación de sus liderazgos, escasa conexión con diversos sectores de la sociedad y, por ende, menos capacidades de canalizar las demandas de la población, entre otros aspectos (recuadro 5.2).

El análisis de este tema confirma lo que las investigaciones del PEN han indicado a lo largo de los años: no existe un comportamiento uniforme. En la práctica los

partidos políticos costarricenses son muy distintos entre sí. Sin embargo, como se verá a continuación, al menos es posible agruparlos en tres tipos de organizaciones, de acuerdo con la conformación de sus cúpulas durante el período comprendido entre enero de 1982 y abril de 2017. Vale señalar que, con excepción del PLN, todas las agrupaciones fueron fundadas en ese lapso, de manera que el estudio abarca la trayectoria completa de cada una de ellas.

El gráfico 5.7 muestra el grado de personalismo político. Cada punto representa una persona en la cúpula partidaria, el color denota el sexo y la ubicación indica el tiempo durante el cual cada persona ha ocupado los más altos puestos de dirección desde que se fundó el partido, salvo en el caso del PLN.

La información recabada permite delimitar tres clases de partidos. El primer grupo exhibe altos niveles de personalismo. Son agrupaciones cuyo fundador ha estado al mando casi el 100% del tiempo de existencia de la organización. Además, algunos de los dirigentes que durante varios años tuvieron una intensa participación ya no se encuentran dentro del partido, con lo cual el liderazgo histórico recae fundamentalmente en una persona. Son los casos del PASE, RC y el ML.

Un segundo grupo tiene niveles intermedios de personalismo, con líderes que han ocupado posiciones de mando durante poco más del 50% del tiempo de existencia de sus agrupaciones. En estos partidos la participación del líder fundador fue muy importante en los años iniciales, pero luego hubo procesos de inclusión de nuevos liderazgos, que son los que dirigen la acción política en la actualidad. Esto es lo que ha sucedido en el FA y el PAC. En ambos casos destacan mujeres entre las personas que por más tiempo han ejercido cargos directivos.

El tercer grupo lo conforman las organizaciones con mayor tradición en la política costarricense: el PLN y el PUSC. Ambos muestran una amplia base de líderes en sus puestos de dirección partidaria. También son las agrupaciones que han tenido más crisis internas y procesos de renovación a lo largo de los 35 años que cubre este estudio.

Independientemente de los diferentes grados de personalismo, hay un rasgo

RECUADRO 5.2

Análisis y base de datos de cúpulas partidarias

Para Mainwaring y Torcal (2006), los partidos personalistas y el voto que atraen tienen al menos cuatro características: i) en muchas democracias y semi-democracias de países en vías de desarrollo, los candidatos pueden difundir sus mensajes a través de los medios de comunicación, sin necesidad de tener una agrupación política bien estructurada, ii) el bajo desempeño de las democracias ha desacreditado a los partidos gobernantes y ha abierto la puerta a organizaciones de corte personalista, iii) las ofertas programáticas pueden ser difusas, lo que hace difícil para los votantes determinar cuál es más afín a su visión sobre los asuntos públicos, por lo que tienden a apoyar a los candidatos más que a los partidos, y iv) el voto por las agrupaciones personalistas tiende a ser mayor en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios.

Para analizar la renovación y fluidez de las cúpulas partidarias en Costa Rica, se construyó una base de datos que contiene los nombres de los máximos líderes de cada agrupación. El principal criterio utilizado para determinar quiénes conforman esas instancias es el ejercicio de cargos

de dirección o representación política, es decir, puestos que, por su importancia, se espera sean asignados a militantes que tienen un alto perfil de liderazgo y conocimiento dentro de su partido. En todos los casos se identificó a las personas que ocuparon los siguientes puestos: candidatura a la Presidencia de la República, Presidencia y Secretaría General del partido, jefatura de la fracción legislativa y candidaturas a diputados en puestos elegibles, es decir, en los primeros lugares de la papeleta de cada provincia.

Cuando una persona desempeñó más de un cargo en forma simultánea, solo se tomó en cuenta el de mayor duración o, en su defecto, el de mayor rango. Por ejemplo, si un dirigente aparecía como presidente de un partido y además como candidato presidencial, para efectos del conteo de días de permanencia en la cúpula solo se consideró el primero de esos puestos. La función como candidato presidencial se ejerce por menos tiempo -los cuatro meses que dura la campaña electoral- y además ello ocurre en el mismo lapso ya contabilizado. De este modo se evitó la duplicación de días asignados a cada persona. La base además

registra otras variables: sexo, puesto en la cúpula, fecha de inicio, fecha de salida, provincia y lugar en la papeleta (las dos últimas para el caso de las candidaturas a diputados).

Se trabajó con información de siete agrupaciones de escala nacional a las que se viene dando seguimiento desde 2012, como parte del proyecto de investigación del PEN y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del TSE. Los partidos son: Accesibilidad sin Exclusión (PASE), Acción Ciudadana (PAC), Frente Amplio (FA), Liberación Nacional (PLN), Movimiento Libertario (ML), Renovación Costarricense (RC) y Unidad Social Cristiana (PUSC). Se analizó el período comprendido entre el 1 de enero de 1982 y el 30 de abril de 2017; este abarca la totalidad de años de existencia de las agrupaciones consideradas, con excepción del PLN, que fue fundado en 1952.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de cúpulas partidarias del PEN, 2017.

negativo que marca a la mayoría de los partidos: la escasa presencia de mujeres en altos puestos de mando. Cinco de los siete partidos políticos analizados no garantizan en la práctica una amplia participación femenina en sus cúpulas. Las excepciones son el PAC y el PASE, donde la mitad de los cargos han sido desempeñados por mujeres. El peor escenario lo tiene RC: su cúpula partidaria ha estado conformada por 31 personas, de las cuales solo cinco, o un 16%, han sido mujeres (gráfico 5.8).

Aporte especial: efectos de las reformas al financiamiento político de los partidos

El sistema de financiamiento de los partidos políticos es un aspecto medular en cualquier democracia y en ese contexto, como indican Casas y Zovatto (2011),

el principio de equidad en el acceso a los recursos económicos es fundamental. “Su desigual distribución incide, en primer lugar, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los partidos y los candidatos para llevar su mensaje a los votantes. En segundo lugar, su posesión confiere a los individuos y a los grupos sociales una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones y ejercer su influencia sobre los candidatos y los partidos, a través de sus contribuciones”.

Este año el capítulo presenta un estudio que buscó determinar si se han alcanzado los objetivos de la reforma al Código Electoral aprobadas en 2009, en materia de financiamiento político (recuadro 5.3). Para ello se hicieron entrevistas a las autoridades de siete partidos políticos nacionales seleccionados por su fuerza electoral y permanencia en el tiempo: PLN, PUSC,

ML, RC, PAC, FA y PASE. También se recogió el criterio de altos funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

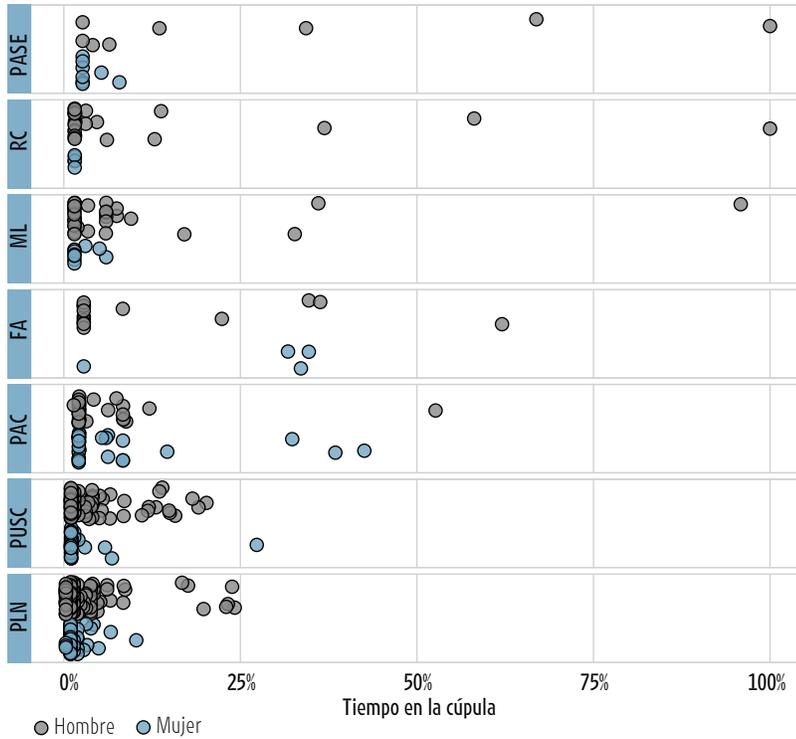
De acuerdo con el magistrado presidente del TSE, hay cuatro objetivos básicos, que las reformas sobre financiamiento debieran cumplir: i) promover condiciones de equidad en la contienda, ii) procurar la transparencia, iii) disponer de controles eficaces y sanciones adecuadas para disuadir su transgresión, y iv) contribuir al fortalecimiento de los partidos políticos (Sobrado, 2014). Con base en ellos se hace la evaluación de este apartado.

No se garantiza la equidad en el acceso a los recursos

Al analizar los cambios normativos de los últimos años y las dificultades que señalan los partidos, se concluye que no hay una mejora sustantiva en la equidad

GRÁFICO 5.7

Distribución de líderes partidarios^{a/}, según sexo y tiempo de permanencia en la cúpula. 1982-2017

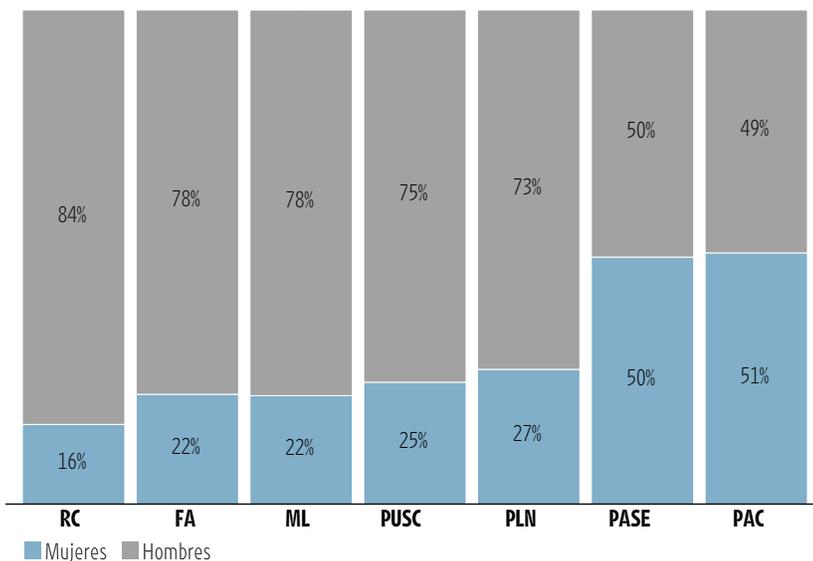


a/ Cada punto representa una persona. Se grafican todas las personas que ocuparon un puesto en la cúpula desde la fundación del partido. En el caso del PLN se considera como fecha de inicio el 1 de enero de 1982.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de cúpulas partidarias del PEN, 2017.

GRÁFICO 5.8

Conformación de las cúpulas partidarias, por sexo. 1982-2017^{a/}



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

Fuente: Elaboración propia con datos del PEN.

del financiamiento político. Sí es posible afirmar que el sistema es efectivo. En la campaña de 2010, el 99,7% de las liquidaciones presentadas por los partidos recibió el visto bueno para la transferencia de la contribución estatal (Sáenz, 2017). Sin embargo, gran parte de esos recursos llegó después de la elección. Ahí nace uno de los principales problemas en esta materia: la oportunidad en el acceso al financiamiento.

Antes de 1991 el aporte estatal se entregaba por adelantado, de manera que las agrupaciones tenían dinero para sus gastos de campaña. Sin embargo, la Sala Constitucional eliminó esa práctica, por considerar que el subsidio adelantado era discriminatorio, limitaba a los partidos minoritarios y fortalecía a los más consolidados (Casas, 2001). Como consecuencia de ello, las agrupaciones que competían empezaron a tener problemas económicos. Las reformas de 1997 y 2009 restablecieron el adelanto parcial de la contribución pública (un 15%), pero sujeto a garantías líquidas.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, todos los partidos siguen teniendo dificultades para conseguir fondos antes de la elección. La solución ha sido optar por créditos bancarios. El problema es, nuevamente, que los partidos más grandes y con mayor capacidad de brindar garantías tienen más posibilidades de obtener ese tipo de financiamiento. En la práctica, y a pesar de las reformas, el acceso equitativo y oportuno a los recursos sigue siendo un desafío pendiente para el sistema.

Un factor de peso en esta situación de inequidad es la falta de normativa sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación, ya que la publicidad es uno de los principales rubros de gasto electoral. En otros países existen las denominadas “franjas electorales”, espacios de difusión gratuitos en los medios de comunicación que por ley se asignan a los partidos. Desde 2001 el TSE ha insistido en que Costa Rica debe avanzar hacia la implementación de ese instrumento, pero la iniciativa no ha sido aprobada por las mismas agrupaciones políticas en la Asamblea Legislativa.

El financiamiento privado es otra fuente de ingresos. El Código Electoral de 2009 permite las donaciones de personas

RECUADRO 5.3

Características del sistema de financiamiento político en Costa Rica

En 1949, Costa Rica se convirtió en uno de los primeros países de la región latinoamericana en instaurar un sistema mixto de financiamiento político. Entre las principales normas que regulan esta materia están el artículo 96 de la Constitución Política y el Código Electoral promulgado en 2009.

El país tiene un **sistema mixto**, que permite donaciones privadas sujetas a regulaciones y el aporte de fondos públicos. Este último puede ser de dos tipos: directo o indirecto. En el primer caso, la Constitución Política indica que la contribución será equivalente al 0,19% del PIB del año tras anterior a la elección para presidente, vicepresidente y diputados, y el Código Electoral asigna un 0,03% del PIB para los comicios municipales. No existen previsiones de financiamiento indirecto, como sí ocurre en otras naciones. En este caso la normativa más importante es la relacionada con el acceso subvencionado de los partidos a los medios de comunicación. Costa Rica, Honduras y Venezuela son los únicos países en América Latina que no tienen disposiciones en esta materia (Londoño y Zovatto, 2014).

El esquema actual también regula las **fuentes de financiamiento**. Prohíbe las contribuciones anónimas o de personas jurídicas y/o extranjeras, así como las donaciones directas a los candidatos, de modo tal que todos los recursos deben ser recibidos por la tesorería del partido.

Sí se permiten las contribuciones de personas físicas, pero deben ser reportadas al TSE.

El sistema se rige por el principio de **transparencia financiera**, que impone a los partidos, candidatos y otros actores políticos la obligación de revelar a las autoridades, y a la ciudadanía en general, las fuentes y el uso de sus recursos. Se exige la publicación de los resultados de las auditorías de registros contables de los candidatos y partidos. En período electoral, las tesorerías de las agrupaciones deben informar mensualmente sobre las donaciones que reciban, y de manera trimestral en período no electoral.

Si el Tribunal Supremo de Elecciones detecta irregularidades en un partido o candidato, se activa el **régimen sancionatorio**. Dependiendo del delito cometido, la normativa prevé castigos que van desde el pago de multas hasta penas de prisión.

Todas estas características se dan en el marco del principio de **equidad electoral**, mediante el cual se busca facilitar la participación ciudadana en la política, garantizando recursos que propicien una justa competencia entre todos los partidos. Se parte de la premisa de que todas las personas están igualmente habilitadas para el ejercicio del poder y que, de existir un acceso desigual al financiamiento político, se produciría un desequilibrio en la contienda electoral.

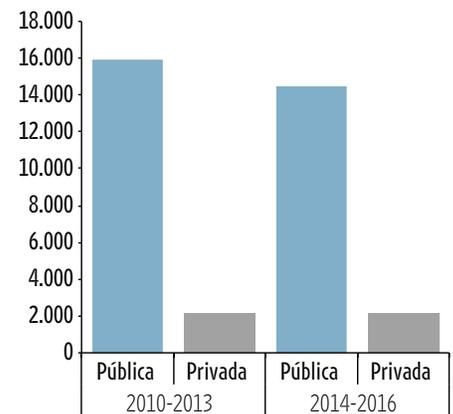
Fuente: Elaboración propia con base en Londoño y Zovatto, 2014, e IDEEA, 2017.

físicas, con el único requisito de que los partidos publiquen, en un periódico de circulación nacional, la lista de sus contribuyentes y los montos respectivos. La mayoría de las agrupaciones admite que estos aportes han disminuido, probablemente como resultado del descenso en las simpatías partidarias de la ciudadanía y de la disposición antes mencionada, sobre la publicidad y transparencia con respecto a los donantes (Sáenz, 2017).

El balance general muestra que, aunque formalmente el sistema de financiamiento es mixto, en la práctica está operando como un sistema de contribución estatal. Los datos más recientes muestran que la gran mayoría de los recursos que captan y gastan los partidos proviene de fondos públicos (gráfico 5.9).

Dado este contexto, un reto de investigación a futuro son los beneficios que podrían estar obteniendo otros actores

GRÁFICO 5.9

Recursos captados por los partidos políticos, según tipo de contribución^{a/}
(millones de colones)

a/ La contribución pública es el monto que el Estado aporta a los partidos para sufragar sus gastos de campaña, así como para satisfacer las necesidades de capacitación y organización política, tanto en el período electoral como en el no electoral. Se entiende por contribución privada toda donación que una persona realice en forma directa a favor de un partido político, en dinero en efectivo, valores financieros o bienes inscribibles, según lo autoricen la ley y los estatutos de cada partido.

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz, 2017.

involucrados en el financiamiento político, en particular los medios de comunicación y el sistema bancario. En el primer caso, cabe anotar que, en el proceso electoral de 2014, un 29% de todos los gastos de campaña se destinó al rubro de publicidad (Sáenz, 2017). Y en el segundo caso, debe recordarse que el crédito bancario ha sido el principal mecanismo que los partidos han utilizado para subsanar la falta de recursos antes de la elección.

Bonos de deuda política obstaculizan el avance en transparencia

Tanto las autoridades partidarias como las del TSE confirman que, en materia de transparencia, el sistema de financiamiento ha mejorado tras las reformas de los últimos años. No obstante, aún hay grandes desafíos por resolver, en especial las distorsiones que generan los llamados “bonos de deuda política”.

Las nuevas obligaciones que tienen los partidos políticos, de presentar y publicar cada año sus estados financieros e

informes parciales trimestralmente, han promovido la adopción de procedimientos contables acordes con los objetivos de mayor transparencia y control partidario.

El Código Electoral promulgado en 2009 también asigna responsabilidades claras –cuyo incumplimiento acarrea sanciones penales– a las personas a cargo de la tesorería y la gestión contable de los partidos. Esto ha favorecido la rigurosidad de los controles internos y la profesionalización de los funcionarios, algo que no era común antes de la reforma (Sáenz, 2017). También destaca el apoyo que ha brindado el TSE por medio de actividades de capacitación y atención de consultas, lo cual ha facilitado la labor partidaria en estas áreas de alta complejidad técnica.

Sin embargo, como se mencionó, uno de los asuntos que las reformas siguen sin resolver, pese a las recomendaciones del TSE, son los efectos negativos que generan los certificados de cesión, también conocidos como “bonos de deuda política”.

Los partidos financian buena parte de sus campañas mediante la captación previa de recursos económicos a cambio de certificados de cesión. Estos son títulos valores con montos nominales, que las agrupaciones políticas venden en el mercado con un descuento que se negocia con cada comprador. Luego del proceso electoral, el TSE revisa y aprueba los gastos de los partidos y, con base en ello, el Ministerio de Hacienda, a través de la Tesorería Nacional, paga a cada uno de ellos el monto que le corresponde, de acuerdo con su caudal electoral y la distribución de certificados de cesión. Hacienda paga el monto nominal de cada documento, de modo tal que los compradores se ganan el descuento acordado en la venta, que funciona como un incentivo financiero. Por ejemplo, un certificado de cesión por 100.000 colones puede ser vendido en 80.000; si el partido logra los votos suficientes, el comprador recibirá la totalidad del valor nominal y, por tanto, una ganancia de 20.000 colones. Como se dijo, el descuento es algo que negocian los partidos con cada comprador y, por ende, puede variar (PEN, 2011).

Dado que están haciendo una inversión, los compradores de certificados también asumen un riesgo, aunque no siempre

estén conscientes de ello. Estos instrumentos se emiten por series: la A es la más segura, porque es la primera que se paga, y conforme se emiten más series (B, C, D, etc.) aumenta el riesgo de no pago. Todo depende del caudal electoral del partido: más votos obtenidos implican mayor monto de financiamiento político asignado. De ahí que, cuando se registran compras de certificados por sumas muy altas, en series poco probables de ser pagadas, surgen sospechas fundadas de que no se trate de inversiones, sino de contribuciones encubiertas, o incluso de engaños (PEN, 2011).

Los certificados de cesión ocasionan al menos tres problemas. El primero es que los partidos los pueden utilizar como un mecanismo encubierto para obtener financiamiento privado de fuentes expresamente prohibidas por el Código Electoral, como por ejemplo personas jurídicas. El segundo es que generan inequidad en el acceso a recursos económicos, ya que a las agrupaciones que tienen mejores expectativas de voto según las encuestas les resulta más fácil colocar sus certificados. En tercer lugar, y en un sentido más relacionado con la ética en el uso de este instrumento, los tenedores de certificados se pueden sentir estafados, pues esperan el reembolso de los montos invertidos, pero si la agrupación no obtiene el caudal electoral suficiente, cabe la posibilidad de que eso no ocurra. El problema es que, para lograr la colocación de certificados en el mercado, es posible que los partidos no informen de manera adecuada acerca del riesgo que conlleva su compra (PEN, 2011).

A pesar de las repercusiones negativas, todos los líderes partidarios entrevistados señalaron que están satisfechos con el funcionamiento de los certificados y que estos han sido útiles para sus agrupaciones. Se emplean para comprar espacios en medios de comunicación –principalmente radio–, como garantía para obtener créditos, o como forma de pago de otros servicios necesarios para la campaña electoral. Además, tienen la ventaja de que no pueden ser embargados, lo cual es un aliciente adicional para su colocación en el mercado.

A pesar de que el TSE ha impulsado su eliminación, la conformidad y satisfacción de las agrupaciones políticas con

este instrumento reduce las posibilidades de reformar la legislación, tomando en cuenta que cualquier modificación en este ámbito depende de la dinámica político-partidaria en la Asamblea Legislativa (Sáenz, 2017).

Mejora el sistema de controles y sanciones

Un aspecto que tuvo particular énfasis en las reformas del Código Electoral de 2009 fue el fortalecimiento de las capacidades del TSE en materia de controles y sanciones asociados al financiamiento político. “Se procuró que el incumplimiento de todas las obligaciones y el descauto de cualquier prohibición tuviera aparejada una sanción” (Sobrado, 2014).

Los efectos de la nueva normativa se reflejan en una cantidad importante de indagaciones abiertas por el TSE, algunas de las cuales han sido remitidas al Ministerio Público. El cuadro 5.3 da cuenta de que las investigaciones operan tanto sobre partidos nacionales como locales. En seis casos se iniciaron procesos judiciales por delitos de estafa y falsificación de documentos, entre otros.

La mayoría de los partidos consultados reconoce la pertinencia y necesidad de las reformas que endurecieron los controles y las sanciones. Ninguno se pronunció abiertamente en contra de ellos. Sí hubo, en cambio, una crítica reiterada al procedimiento y las actuaciones del TSE con respecto al control de las liquidaciones que se presentan.

La principal crítica señala aparentes excesos en las interpretaciones del Tribunal, que conducen al rechazo de facturas y, en consecuencia, al no reconocimiento de los montos respectivos (Sáenz, 2017). Todos los partidos analizados coinciden en que los procesos de revisión y aprobación son poco ágiles, inflexibles y prolongados, aun cuando los tiempos de respuesta son considerablemente menores que los del sistema de control anterior, que estaba a cargo de la Contraloría General de la República. Esta institución duraba hasta veinte meses, mientras que el TSE requiere, en promedio, tres meses para la tramitación de informes parciales. En cuanto al reembolso de los gastos liquidados, el tiempo de espera pasó de cinco meses y medio en las elecciones de 2010,

CUADRO 5.3

Cantidad de investigaciones abiertas por el TSE y asuntos trasladados al Ministerio Público, por partido político. 2010-2017^{a/}

Tipo	Partido político	Casos abiertos por el TSE	Asuntos remitidos al Ministerio Público	Posible delito ^{b/}
Nacional	Liberación Nacional	12	5	Estafa, estructuras paralelas, donaciones de personas jurídicas, falsedad ideológica, entre otros.
	Movimiento Libertario	11	3	Donación de persona jurídica, estafa, presunta legitimación de capitales.
	Accesibilidad sin Exclusión	5	2	Estafa y falsedad ideológica, recepción de contribuciones privadas.
	Acción Ciudadana	6	2	Estafa y falsificación de documentos.
	Renovación Costarricense	7	1	Estafa, falsedad ideológica, falsificación de documentos públicos.
	Unidad Social Cristiana	7	1	Legitimación de capitales.
	Restauración Nacional	4	0	
	Frente Amplio	3	0	
	Integración Nacional	3	0	
	Alianza Patriótica	1	0	
	Avance Nacional	1	0	
	Republicano Social Cristiano	1	0	
Coalición	Unidos por San Carlos	1	0	
	Unión Liberiana	2	0	
Cantonal	Alianza por San José	1	0	
	Alianza Social por La Unión	1	0	
	Curridabat Siglo XXI	1	0	
	Del Sol	1	0	
	Solidaridad	1	0	
	Yunta Progresista Escazuceña	1	0	
Varios ^{c/}		6	0	
Total		76	14	

a/ Fecha de corte a agosto de 2017.

b/ Se refiere únicamente a los asuntos trasladados al Ministerio Público.

c/ La categoría "Varios" alude a una investigación del TSE que incluye a varios partidos: PAC, Avance Nacional, PASE, PLN, ML y PUSC.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE, 2017.

a poco más siete meses en las de 2014 (Chacón, 2017).

Se detectó que gran parte de las disconformidades se relaciona con la cantidad de facturas y la forma en que son revisadas. Inicialmente el TSE selecciona una muestra de comprobantes con base en los rubros más onerosos de la liquidación. Si se encuentran irregularidades sustantivas, se aumenta el número de facturas para estudio. Como es obvio, en estos casos se incrementan los tiempos de revisión con respecto a lo previsto y esperado por los partidos políticos.

A pesar de las críticas, todos los partidos reconocen que hay una mejoría significativa con respecto al esquema anterior. Ahora se cuenta con un órgano de control que ofrece un contacto permanente, abierto y personalizado con los partidos políticos, y normas claras, con sus respectivas sanciones, sobre conductas específicas. También se valoran positivamente los procesos de capacitación realizados por el IFED en conjunto con el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, que han sido de gran utilidad para los partidos (Sáenz, 2017).

Fortalecimiento de las estructuras financieras de los partidos

Uno de los efectos más evidentes que han tenido las reformas de los últimos años ha sido el fortalecimiento de la organización partidaria en los ámbitos financiero y contable.

Las investigaciones conjuntas que desde el año 2012 realizan el PEN y el TSE dan cuenta de partidos con estructuras muy diversas, algunos con más vida interna y alcances organizativos que otros. Sin embargo, en todos los casos se observan grandes debilidades para cumplir satisfac-

toriamente con las funciones centrales de toda agrupación política.

Con los cambios en la legislación, todos los partidos han tenido que ajustarse a estándares mínimos de organización en materia contable. La evidencia muestra signos de mejora en la administración financiera y una ampliación del aparato burocrático. Los líderes entrevistados coinciden en que sus agrupaciones se han fortalecido con la incorporación de contadores y auditores profesionales que ahora tienen a cargo los asuntos financieros, a diferencia de la situación anterior, cuando esas funciones las desempeñaban militantes que no necesariamente tenían el conocimiento requerido. Este proceso ha implicado un período de aprendizaje, en el que la mayoría de los partidos ha ido reduciendo los errores y apegándose más a los procedimientos establecidos por la ley y el TSE.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS
POLÍTICOS EN COSTA RICA**

véase Sáenz, 2017, en
www.estadonacion.or.cr

Gestión y representación política responsables

En esta sección se evalúa el desempeño de los poderes Ejecutivo y Legislativo, con base en las variables de gestión política que se presentan en el diagrama 5. 2.

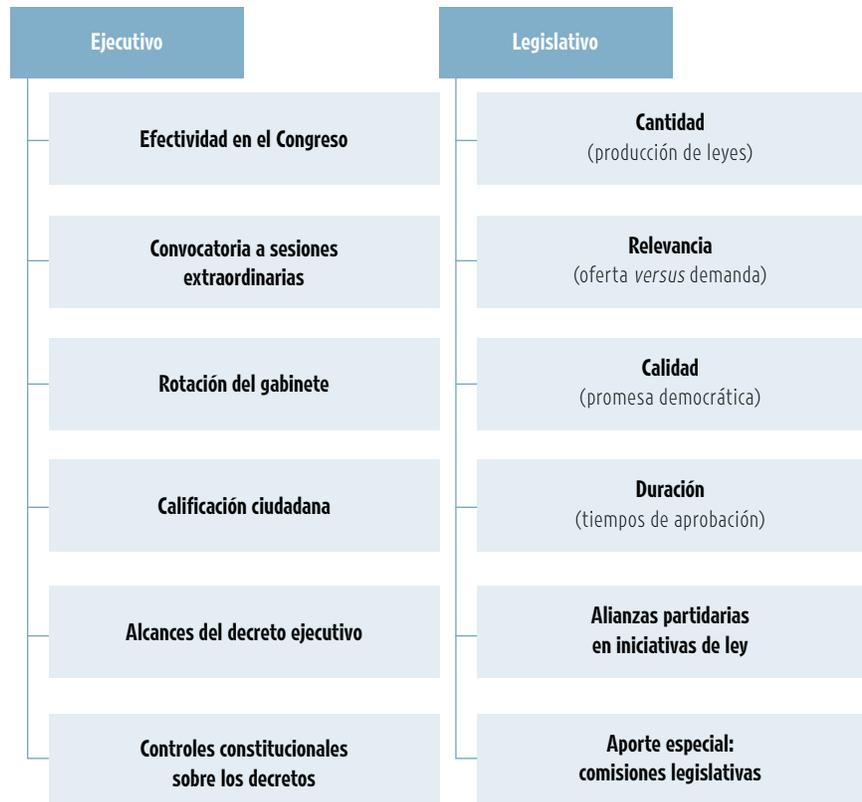
El balance de 2016 muestra una recuperación en varios de los indicadores de gestión política, tanto del Ejecutivo como del Legislativo. Sin embargo, ese avance es insuficiente para modificar los componentes estructurales del sistema político, que siguen evidenciando la incapacidad del Ejecutivo para tramitar gran parte de su agenda legislativa, la lentitud del proceso parlamentario y las dificultades para construir acuerdos de amplio alcance sobre los temas que la ciudadanía considera prioritarios para el desarrollo humano del país.

Señales de mejora en gestión del Ejecutivo, pese a dificultades del contexto

En 2016 e inicios del 2017 hubo mejoras en la gestión del Gobierno con respecto a

DIAGRAMA 5.2

Variables para el análisis del desempeño de los poderes Ejecutivo y Legislativo



los dos años previos. Los niveles de aprobación ciudadana a su labor tuvieron un repunte significativo y el Gabinete ministerial no experimentó cambios que produjeran inestabilidad, como en períodos anteriores. Durante la tercera legislatura en el Congreso, el Ejecutivo logró la más alta tasa de éxito de sus iniciativas, pese a la variabilidad que caracterizó su agenda. Ese logro, sin embargo, se mantuvo entre los rangos más bajos de los últimos veintisiete años.

Estos avances relativos ocurren en un contexto de creciente complejidad para la gestión presidencial. Un análisis a profundidad sobre los decretos ejecutivos constató que esta herramienta ha sido ampliamente utilizada por los gobiernos desde 1990, pero ha sido insuficiente para superar el inmovilismo político y avanzar en temas clave. Además, la fragmentación partidaria incrementa los costos de negociación del Ejecutivo en la arena legislativa. Así lo demuestra la reducción

en la cantidad leyes de su iniciativa que logró aprobar en los últimos años. En tales circunstancias, la posibilidad de que el Gobierno, por sí solo, impulse una agenda política con cambios significativos es poco realista. Se requiere mayor coordinación con los demás poderes de la República y con los sectores sociales.

El contexto: debilidad estructural del Ejecutivo ante el Congreso

El Poder Ejecutivo enfrenta un escenario adverso en la gestión de su proyecto político en el Congreso. Dos factores explican tal situación. El primero es la ausencia de mayorías parlamentarias del partido oficialista, que dificulta el trámite expedito de su agenda. El segundo es más estructural, y se relaciona con la baja capacidad que tiene el Gobierno para impulsar sus iniciativas en la Asamblea Legislativa.

El índice de potencia institucional legislativa (IPII; Santos et al., 2014) mide las capacidades del Ejecutivo para incidir en

la agenda del Congreso, con base en catorce variables extraídas de la Constitución Política y los reglamentos. Toma valores de 0 a 1, donde 1 indica que el Ejecutivo cuenta con amplias prerrogativas institucionales para influir sobre el Legislativo (García, 2009). En Costa Rica el IPIL es de tan solo 0,32, igual que el de México y el más bajo de América Latina.

Antes del 2002 los partidos de gobierno solían tener altas proporciones de diputados, o incluso la mayoría en el Congreso, lo que, en principio, facilitaba el trámite y aprobación de sus proyectos. Con la llegada del multipartidismo el tamaño de los bloques oficialistas se redujo y, por ende, se hizo más difícil la gestión de la agenda gubernamental.

Los datos de largo plazo respaldan esta afirmación. El balance general muestra un descenso significativo de la participación del Ejecutivo en la agenda legislativa. En la época del bipartidismo, casi la mitad de las leyes aprobadas fue iniciativa de la Presidencia de la República (promedio anual de 47%). Con la consolidación del multipartidismo la proporción se redujo a 32%.

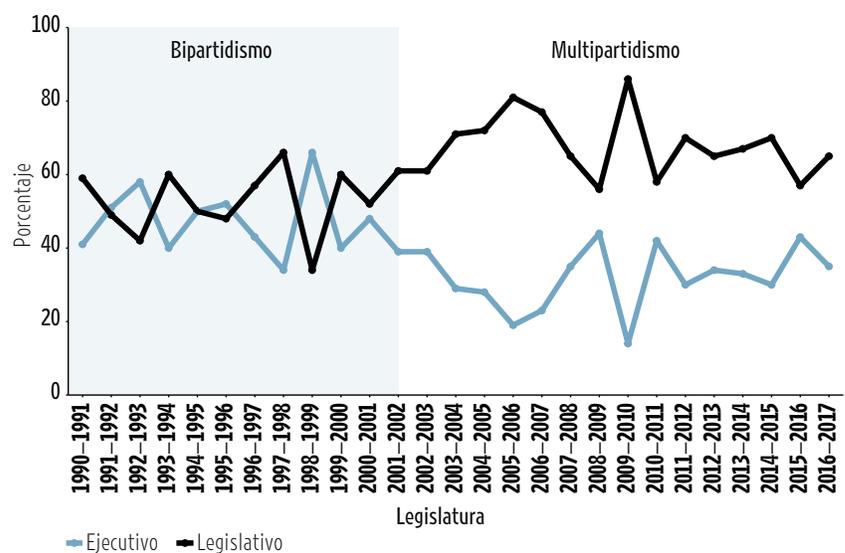
En el período 1990-2017, el mandatario que logró mayor efectividad en el Congreso durante sus cuatro años de gestión fue Rodríguez Echeverría (1998-2002), con un 48% de su agenda aprobada, en promedio. El de menor influencia fue Pacheco de la Espriella (2002-2006), con tan solo un 28%. En la actual administración –se consideran los tres años de mandato transcurridos hasta el momento– la proporción es de 36%. El gráfico 5.10 muestra los porcentajes de leyes iniciadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo, y la relativa pérdida de efectividad de este último.

Agenda legislativa del Ejecutivo es inestable y con bajos niveles de éxito, a pesar de la mejora del último año

Desde hace tres años este capítulo evalúa la dinámica de las sesiones extraordinarias en la Asamblea Legislativa, cuando es potestad del Ejecutivo definir los temas de discusión parlamentaria. Con base en ello es posible estudiar dos variables de interés: la estabilidad de la agenda de proyectos convocados y la tasa de éxito en su aprobación.

GRÁFICO 5.10

Proporción de la legislación aprobada, según iniciativa



Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Con respecto a la primera variable, los resultados confirman que a partir del 2002 el Ejecutivo ha tenido más dificultades para consolidar una agenda de proyectos para discusión y aprobación en el Congreso. Durante el período de sesiones extraordinarias es frecuente la convocatoria y retiro de iniciativas legislativas, fenómeno que ha sido aún más pronunciado en los últimos dos años.

La aprobación de proyectos del Ejecutivo no refleja un comportamiento claro en el largo plazo. No obstante, desde el 2014 sí es evidente el deterioro en la tasa de éxito con respecto a los datos históricos, a pesar de una mejora en la legislatura más reciente. El análisis de este tema se hace con información de la base de datos de convocatorias en sesiones extraordinarias, construida por el PEN (recuadro 5.4).

Con datos para veintiún años (tres primeras legislaturas de cada gobierno desde 1990) se determinó que la cantidad de proyectos que conforman la agenda del Ejecutivo es muy variada, pero la administración Solís Rivera destaca como la que más iniciativas ha sometido a discusión en el Congreso.

En promedio se convocan 187 proyectos de ley por año, aunque hay amplias variaciones a lo largo del período de estudio. La

agenda más reducida fue la de la primera legislatura de la administración Calderón Fournier (1990-1991), con 105 iniciativas. La más abultada, hasta el momento, ha sido la del primer año del actual Gobierno (2014-2015), con 315 proyectos.

La estabilidad en la agenda se mide por la cantidad de veces que cada iniciativa fue presentada al Congreso, ya que, como se señaló anteriormente, en los últimos años se ha vuelto cada vez más común la práctica de introducir y retirar un mismo proyecto. Este es un indicador de la dificultad que enfrenta el Ejecutivo para consolidar su agenda legislativa: cuanto mayor es el número de veces que un proyecto se somete a discusión, mayor es la negociación o el ajuste estratégico que se requiere para impulsarlo. Por el contrario, cuanto menor es la cantidad de convocatorias de una iniciativa, se supone que su inclusión en el debate parlamentario goza de algún grado de apoyo y, por ende, resulta más viable. En estos casos se dice que el comportamiento de la agenda es estable. Vale aclarar que este indicador no dice nada sobre la calidad de las propuestas, ni sobre sus posibilidades de aprobación. Eso depende de las negociaciones a lo interno del Congreso y del liderazgo que ejerza el Ministro de la Presidencia, quien tiene

RECUADRO 5.4

Análisis y base de datos de las convocatorias del Ejecutivo en sesiones extraordinarias

Las estrategias del Ejecutivo para promover sus iniciativas en el Congreso han variado desde que en Costa Rica predominaba un sistema bipartidista, en los años noventa. Su principal herramienta es la convocatoria y retiro de proyectos de ley durante las llamadas sesiones extraordinarias. Estas se llevan a cabo durante seis meses del año, repartidos en dos períodos; el primero abarca todo el mes de agosto y el segundo se desarrolla entre diciembre y abril². En esos lapsos el Ejecutivo decide qué se discute en la Asamblea Legislativa.

Aunque no hay reglas formales para la convocatoria de proyectos, al observar el comportamiento de cada gobierno es posible inferir la estrategia seguida. La herramienta de convocatoria y retiro, usada tácticamente, brinda la flexibilidad de incluir y excluir propuestas de la corriente legislativa, de acuerdo con la urgencia o el ambiente político en torno a ellas. Esto se hace para desbloquear la agenda de ciertas comisiones y lograr que avancen las iniciativas clave para el gobierno de turno.

Cuando un Ejecutivo convoca –y mantiene– pocos proyectos de ley durante las sesiones extraordinarias, suele ser por la

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

Para analizar esta dinámica, el PEN construyó una base de datos que registra todos los proyectos de ley convocados en sesiones extraordinarias durante los tres primeros años de cada administración desde 1990, así como el número de veces que cada iniciativa fue presentada. Las fuentes de información son el diario oficial *La Gaceta* y la Asamblea Legislativa.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de convocatorias del Ejecutivo a sesiones extraordinarias del PEN, 2017.

son atípicos, es decir, arrojan valores extremos, que no permiten evaluar con precisión las variaciones que ocurren con la gran mayoría de los proyectos convocados. Para evitar esa distorsión se aplicó un procedimiento estadístico de imputación, en el cual se sustituyen los datos extremos –que en este caso representan el 11% de la base de datos– por el valor promedio de cada legislatura. El objetivo es producir una imagen más nítida de lo sucedido en los casos que sí resultan típicos.

Lo usual es que los proyectos de ley se convoquen una vez, tal como lo denota, en el gráfico 5.11, la altura de cada una de las curvas de distribución por año. Al analizar los datos por administración, el actual Gobierno destaca por tener la mayor inestabilidad en su agenda, lo que se refleja en una curva de distribución más extendida hacia la derecha, en particular en los años segundo y tercero, en los cuales hubo iniciativas que se presentaron seis veces o más.

La inestabilidad de la agenda se ha vuelto más común en la medida en que la conformación de la Asamblea Legislativa se ha ido fragmentando, con la única salvedad –hasta el momento– de la administración Chinchilla Miranda: a pesar de tener un Congreso dividido, en los dos primeros años su estrategia fue de pocas convocatorias.

En todo caso, los datos analizados indican que, en la actualidad, el trámite legislativo demanda mayor diálogo político entre los partidos representados y, en ese contexto, cobra mayor importancia el manejo estratégico de las convocatorias y retiros por parte del Ejecutivo, así como el rol que desempeña el Ministro de la Presidencia como responsable directo de las negociaciones con el Congreso.

La segunda dimensión de interés en este estudio es la tasa de aprobación de los proyectos convocados en el período de sesiones extraordinarias³. Este indicador provee una medida aproximada de la forma en que transcurren las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como del éxito global obtenido por el primero. Se debe tener en cuenta que la cantidad de iniciativas de ley prioritarias varía según administración y año. La tasa de éxito no arroja información sobre ese aspecto. Lo que se pretende medir es la complejidad

entre sus principales funciones buscar los apoyos necesarios para la agenda gubernamental.

En el período analizado hubo años atípicos, en los que se registraron numerosas convocatorias y desconvocatorias. El caso más extremo se dio en el segundo año de la administración Arias Sánchez (2007-2008), cuando un proyecto fue presentado veinticinco veces. Se trató de la “Ley de fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del sector telecomunicaciones” (expediente 16397), que generó un fuerte rechazo en el Congreso, así como de sindicatos y sectores sociales que se oponían a un presunto debilitamiento del ICE. Durante esa misma legislatura otras cuatro propuestas tuvieron más de diez convocatorias; entre ellas destaca la

Ley Reguladora del Mercado de Seguros (expediente 16305), que se introdujo doce veces en la corriente legislativa y que, al igual que la anterior, fue parte de la agenda de implementación del tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.

El segundo período con mayor cantidad de convocatorias fue el correspondiente al segundo año de la administración Solís Rivera (2015-2016). El proyecto que más se presentó (quince veces) fue el de “Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer) y promoción del tren eléctrico interurbano de la Gran Área Metropolitana” (expediente 18252). Otras cinco iniciativas fueron convocadas diez o más veces.

Como ya se indicó, los casos reseñados

de la situación que puede enfrentar el Ejecutivo al buscar la aprobación de su agenda, y el balance de su desempeño en la negociación con las y los legisladores.

Los datos de largo plazo no revelan un patrón definido; hay altibajos en toda la serie histórica. Sí se observa un descenso significativo en la tasa de aprobación del actual gobierno. En el último año hubo una leve recuperación, pero el indicador se mantiene en niveles por debajo del promedio. El gráfico 5.12 muestra que los gobiernos con mayor eficacia aseguraron la promulgación de al menos el 28% de su agenda. Así sucedió en los primeros años de las administraciones Calderón (1990-1991), Figueres (1994-1995) y Chinchilla (2010-2011) y en el tercero de Rodríguez Echeverría (2000-2001). Destacan los buenos resultados en la primera legislatura, pues por lo general lo que se aprueba son iniciativas heredadas de administraciones anteriores, cuyo trámite ya está avanzado. Por el contrario, las dos tasas de aprobación más bajas ocurrieron durante el tercer año del presidente Pacheco de la Espriella (2004-2005) y, en particular, en el primero de la administración Solís Rivera (2014-2015), en el que solo un 3% de los 315 proyectos convocados tuvo éxito.

Menor inestabilidad en el Gabinete

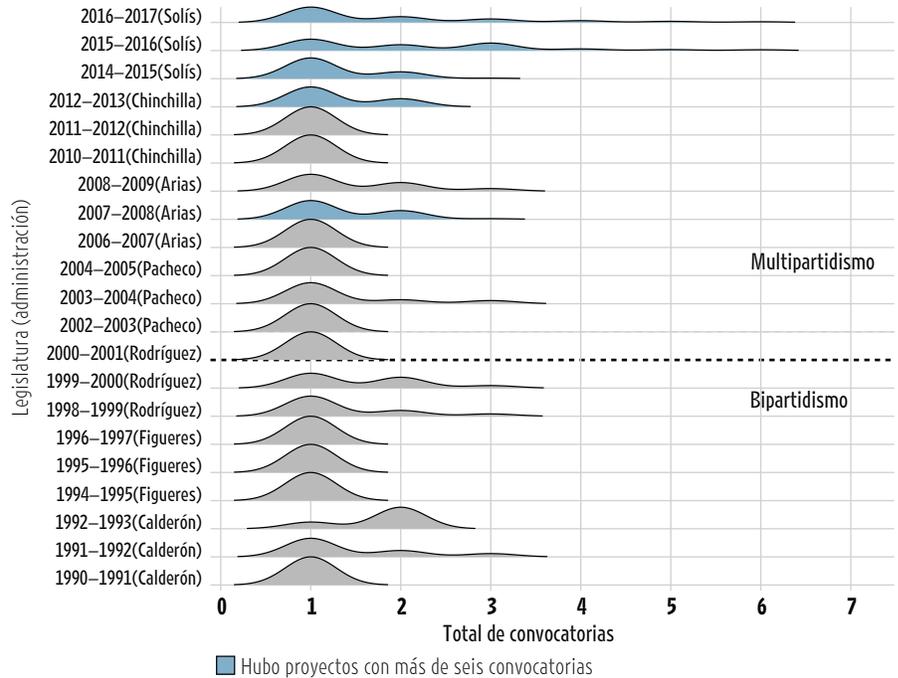
El Gabinete ministerial es un órgano muy relevante, pues sus miembros son los encargados de llevar a la práctica, desde diversos frentes, el proyecto político del Poder Ejecutivo. La designación de sus integrantes es, por tanto, una decisión estratégica⁴, y por ello interesa analizar su estabilidad, tal como ha venido haciendo este capítulo en los últimos años. En esta entrega se amplía el período de estudio y se incluyen nuevos insumos en la base de datos del PEN sobre rotación en el Gabinete (recuadro 5.5).

La serie histórica muestra una alta proporción de cambios. De 186 ministros y ministras designados entre 1978 y 2017, 108 dejaron sus cargos, lo que equivale a un 58%. Esta primera evidencia refleja que las variaciones en el Gabinete son comunes.

El segundo componente por evaluar es la rotación, medida como la cantidad de cambios que registró el Gabinete de

GRÁFICO 5.11

Distribución^{a/} de la cantidad de convocatorias de proyectos de ley en sesiones extraordinarias (primeros tres años de gobierno y valores extremos imputados^{b/})

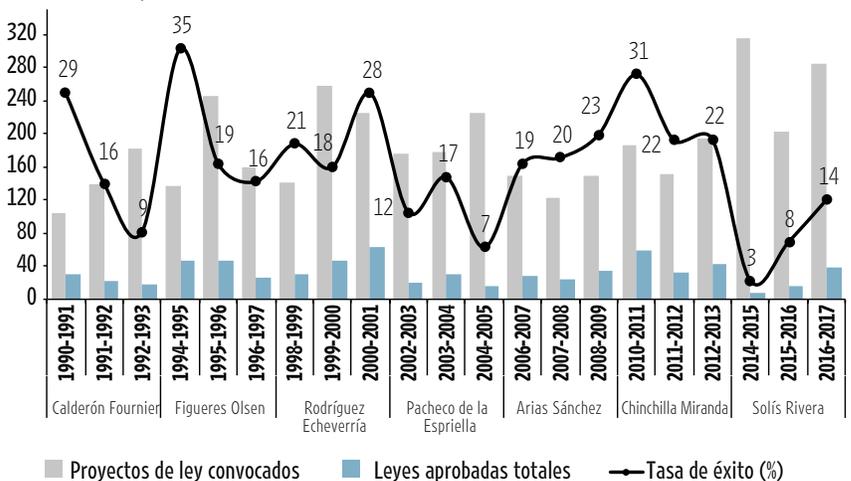


a/ Cada área representa la totalidad de proyectos convocados por año. Cuando la curva es más alta, significa que hubo más proyectos de ley con esa cantidad de convocatorias.
 b/ A los valores extremos de cada año se les imputó el promedio de convocatorias de la respectiva legislatura.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de convocatorias a sesiones extraordinarias del PEN.

GRÁFICO 5.12

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



a/ Es la relación porcentual entre el número de leyes aprobadas y el total de proyectos convocados en las sesiones extraordinarias, en cada legislatura.
 b/ Se considera la primera, segunda y tercera legislatura de cada administración.

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos de convocatorias a sesiones extraordinarias en el Congreso 1990-2017 y de legislación aprobada 1990-2017 del PEN.

RECUADRO 5.5

Análisis y base de datos sobre rotación en el Gabinete ministerial

En el presente Informe, el análisis sobre la rotación del Gabinete incluye las diez administraciones del período 1978-2017. Se utilizaron dos insumos. El primero es una base de datos elaborada por el PEN con notas de prensa e información del diario La Gaceta. El segundo es la base de datos del proyecto de investigación “Gabinetes ministeriales en Costa Rica: conformación y nivel de estabilidad”, dirigido por Gerardo Hernández, de la Escuela de Ciencias Políticas y el Centro de Investigación y Estudios Políticos de la UCR (Hernández, 2015).

La nueva base de datos construida con los dos insumos indicados cuenta con registros para 117 jerarcas en total, y once variables como nombre completo, ministerio, administración y fechas de inicio y de salida del cargo, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre rotación en el Gabinete ministerial, del PEN, y Hernández, 2015.

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

La nueva información, que cubre hasta abril de 2017, indica que en su tercer año la actual administración experimentó dos

cambios de ministros, cifra inferior al valor promedio anual para la serie histórica. Ninguno de ellos ocurrió por *shocks* políticos. Las salidas fueron en las carteras de Trabajo y Economía, y obedecieron a la incorporación de ambos jerarcas a la contienda electoral, como precandidatos del PAC.

En los primeros dos años del actual Gobierno hubo diez cambios, y en cuatro de ellos mediaron situaciones de alto perfil público que deterioraron la imagen del Ejecutivo. Como se reportó en la edición anterior de este Informe, la jerarca del Micitt presentó su renuncia debido a una serie de cuestionamientos sobre el borrador de un proyecto de ley de radio y televisión que, aparentemente, atentaba contra la libertad de expresión. Poco después, el Ministro de la Presidencia fue destituido por el desgaste de su imagen política y como resultado de diversos conflictos y denuncias por presuntos ofrecimientos irregulares de puestos en embajadas, y la Ministra de Cultura se retiró del cargo tras el fracaso en la organización del Festival Internacional de las Artes (FIA) de 2015. Por último, el Ministro de Trabajo dejó su puesto luego de las críticas recibidas por nombrar a una pariente en su despacho (PEN, 2016). Ese fue el último *shock* que afectó el Gabinete, en marzo de 2016.

El gráfico 5.13 resume el comportamiento de este indicador por administración y año, y da cuenta que los gobiernos con mayor rotación han sido los de Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Chinchilla Miranda (2010-2014), cada uno con veintiún cambios en las jerarquías ministeriales. Los más estables fueron los de Carazo Odio (1978-1982) y Calderón Fournier (1990-1994). La administración Solís Rivera contabiliza doce cambios en los tres años transcurridos desde su llegada al poder.

¿Cuáles son los ministerios más inestables? Es interesante observar que hay instituciones donde la permanencia del jerarca es altamente transitoria, porque es casi una regla que en cada gobierno se da al menos un relevo. En este sentido sobresalen la cartera de Seguridad, con catorce cambios –en nueve de los diez gobiernos analizados–, así como el Ministerio de Hacienda y el MOPT, con trece cada uno. Este último es el único que ha tenido

rotación en todas las administraciones estudiadas (gráfico 5.14).

Se recupera la confianza en la gestión del Gobierno

El presidente Solís inició su período de gobierno con un fuerte mandato obtenido en abril de 2014, en la elección de segunda ronda, cuando recibió más de 1,3 millones de votos. Logró mantener una buena imagen ante la opinión pública hasta los cien días de ejercicio del cargo y, pasado ese lapso, experimentó un severo deterioro.

En efecto, de acuerdo con los datos del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR, entre noviembre de 2014 y noviembre de 2016 se incrementaron de manera sustancial las opiniones negativas sobre el Gobierno. No obstante, como muestra el gráfico 5.15, en las mediciones de marzo y agosto de 2017 se observa una mejora significativa, lo cual puede generar condiciones más favorables para la gestión del Ejecutivo. Un mandato bien calificado cuenta con respaldo popular para impulsar sus iniciativas, mientras que uno mal evaluado probablemente enfrentará una fuerte oposición y tendrá mayores dificultades para lograr sus objetivos (Edwards et al., 1995; Canes-Wrone y De Marchi, 2002).

Ahora bien, es importante señalar que la mejora reciente en la calificación del Gobierno debe entenderse a la luz de la tendencia de largo plazo, que desde 2004 refleja una erosión de la labor presidencial, de acuerdo con los datos de la encuesta “Barómetro de la Américas”.

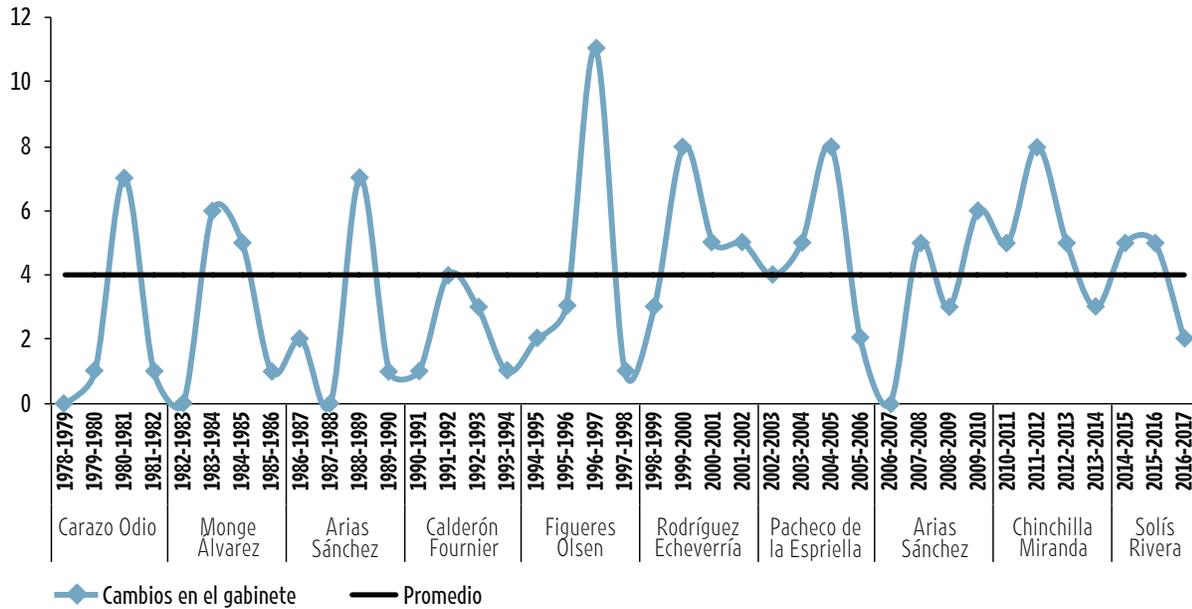
Aporte especial: Reducido uso de los decretos ejecutivos de tipo estratégico

Aunque el decreto ejecutivo es una herramienta utilizada con frecuencia por los gobiernos, en Costa Rica se sabe poco sobre el grado de efectividad y los alcances de su uso como instrumento de política pública. Algunos actores sugieren que puede ser empleado como un mecanismo para “destrabar” el sistema político. De ahí la importancia de producir y analizar nueva información sobre este tema.

En ese marco, en 2016 el PEN se dio a la tarea de construir una base de decretos ejecutivos con datos a partir de 1990.

GRÁFICO 5.13

Cambios de ministros y ministras en el Gabinete, por año. Mayo de 1978 a abril de 2017



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre rotación en el Gabinete ministerial, del PEN, y Hernández, 2015.

GRÁFICO 5.14

Rotación de ministros y ministras, según cartera^{a/}. Mayo de 1978 a abril de 2017



a/ La categoría "Otros" incluye dos cambios en la cartera de Educación, dos en la de Salud y uno en la de Bienestar Social.

b/ La sigla RREE corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre rotación en el Gabinete ministerial, del PEN, y Hernández, 2015.

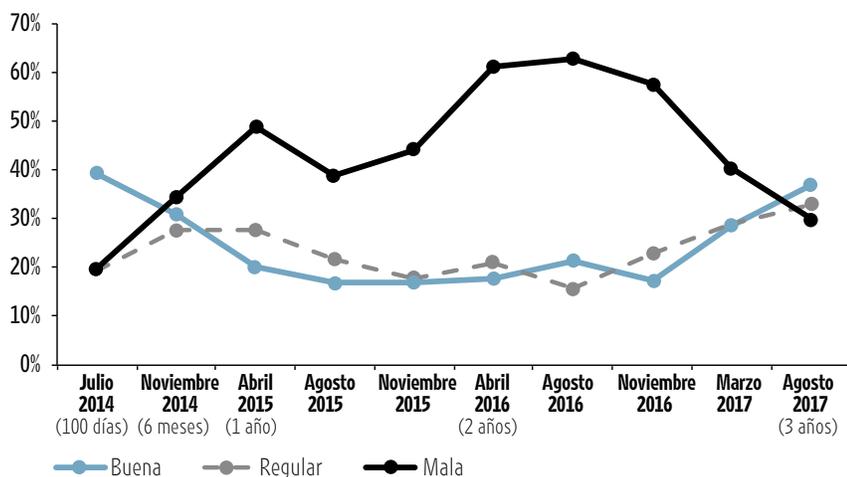
Con la información recogida, por primera vez fue posible determinar la cantidad de decretos emitidos por cada gobierno desde la fecha indicada. Los hallazgos mostraron que esta herramienta se usaba más a menudo en la década de los noventa que en la actualidad. Por ser una primera aproximación al tema, en la edición anterior de este Informe no fue posible ahondar en las razones de esa disminución (PEN, 2016).

Para esta entrega del capítulo se amplió la base de datos. La información disponible abarca los primeros tres años de las siete administraciones que ha tenido el país desde 1990, es decir, veintiún años. Para la próxima edición se espera completar la serie con los cuatro años de cada gobierno y, a partir de ese insumo, realizar un análisis longitudinal a profundidad. En esta ocasión se presenta una clasificación que agrupa los decretos en seis categorías, según sus alcance social y normativo: muy alto, alto, medio alto, medio bajo, bajo y muy bajo (recuadro 5.6).

La información disponible confirma que en la actualidad se emiten menos decretos que en la década de los noventa. De acuerdo con la tipología, es particularmente evidente la reducción en el uso de decretos de alcance bajo. Una serie de

GRÁFICO 5.15

Calificación de la administración Solís Rivera



Fuente: Elaboración propia con datos del CIEP-UCR, 2014-2017.

acciones que en el pasado las realizaba el Poder Ejecutivo vía decreto, hoy son atendidas por cada ministerio de forma individual. Ejemplo de ello son las autorizaciones de expropiación de terrenos para obras de infraestructura, que son innecesarias a partir de 1995, cuando se aprobó la Ley de Expropiaciones.

Hay otros actos que, por su cuantía, podrían no depender de un decreto presidencial para su ejecución, pero que actualmente lo requieren, como los asuetos de empleados públicos, el nombramiento de funcionarios de mandos medios, el traspaso y donación de propiedades públicas o las declaratorias de interés público que no se relacionan con el desarrollo de proyectos considerados de interés y conveniencia nacional –por ejemplo las que emite el Ministerio de Cultura sobre actividades culturales o el Ministerio de Justicia sobre asociaciones privadas–, entre otros.

El gráfico 5.16 ilustra otros hallazgos relevantes: la disminución de los decretos de muy alto alcance, como los reglamentos de servicio público y técnicos, por un lado, y el incremento relativo en la categoría de alto alcance, que incluye las reglamentaciones específicas que se emiten por mandato legal, por el otro. Los del primer tipo son las normas que otorgan mayor capacidad de incidencia al Ejecutivo; pueden ampliar el ordenamiento jurídico y, con ello, las potestades del Gobierno. Sería de

esperar, entonces, un uso más frecuente a medida que aumenta la dificultad para promover la agenda del Ejecutivo, como ha sucedido en Costa Rica en las últimas administraciones. Sin embargo, ello no ha ocurrido. Es posible que esto tenga relación con los controles constitucionales sobre normas de muy alto alcance, como se explica en el siguiente apartado.

Por el contrario, los reglamentos de ley y los acuerdos internacionales simplificados, que conforman el grupo de alto alcance, muestran un incremento relativo. Son menos impugnados ante la Sala Constitucional, y además están directamente vinculados a la labor del Congreso. Cuando aumenta la aprobación de leyes se requiere mayor participación del Ejecutivo en la elaboración de los respectivos reglamentos.

Desde una perspectiva más política, el decreto que emite el Ejecutivo para reglamentar una ley puede verse como una oportunidad de ejercer influencia sobre el ordenamiento jurídico –y por extensión sobre el sistema político– mediante interpretaciones específicas de las normas aprobadas por la Asamblea Legislativa.

Por la relevancia de esa situación, se extrajo de la base de datos una muestra aleatoria de 95 reglamentos de ley⁷, para realizar un análisis cualitativo. La revisión demostró que las prerrogativas del Ejecutivo tienen un alto impacto político.

Con respecto a la ley original, poco más de la mitad de los reglamentos estudiados asignó competencias a entidades públicas que no estaban contempladas, y en el 47% de los casos hubo cambios en las obligaciones y derechos adquiridos por la ciudadanía. Además, la interpretación del Ejecutivo sirvió para cubrir vacíos en la legislación reglamentada, con disposiciones de otras normativas relevantes que no estaban previstas por la ley. Por ejemplo, el reglamento de la Ley de Estacionamientos Públicos (decreto ejecutivo 27789) obliga a crear espacios para personas con discapacidad en esas instalaciones, requisito no establecido en la ley original.

En un 24% de la muestra, la Presidencia de la República hizo cambios en las definiciones de los objetos de regulación que generalmente se incluyen en los preámbulos de las leyes, y de los decretos. Estas son cruciales para delimitar el ámbito de influencia de la norma. Y finalmente, en un 12% de los actos ejecutivos analizados se identificaron modificaciones en la estructura institucional pública, mediante la creación de departamentos específicos (Ramírez, 2017, gráfico 5.17).

Mayores controles constitucionales sobre los decretos de alto alcance

La seguridad jurídica es un aspecto fundamental de cualquier democracia. El respeto al Estado de derecho por parte del Ejecutivo, como principal actor en un régimen presidencialista, es central en la gestión de los asuntos políticos. Con ese fin, este año se construyó una base de datos para analizar los controles constitucionales sobre los decretos ejecutivos (recuadro 5.7).

Ese acervo de información sirvió para determinar cuántos de los actos del Ejecutivo fueron impugnados ante la Sala Constitucional por sospechas de roce con los derechos fundamentales. Se determinó que, de un total de 13.275 decretos registrados –los emitidos durante los tres primeros años de cada gobierno desde 1990–, solo 443 fueron objeto de cuestionamiento. Eso es una proporción de apenas un 3%.

No obstante, hubo decretos que fueron recurridos de manera reiterada, por lo que se torna necesario profundizar en el análisis, a fin de conocer con mayor precisión

RECUADRO 5.6

Análisis y base de datos de decretos ejecutivos

La base de datos de decretos ejecutivos se construyó a partir de la revisión del diario oficial *La Gaceta*. Se recopilaron todos los decretos ejecutivos emitidos durante los tres primeros años de los gobiernos que ha tenido el país desde 1990, para un total de veintiún años.

La información está desagregada en 43 variables y comprende 13.275 decretos hasta el 30 de abril de 2017. Dado este volumen de datos, y que no se cuenta con la serie completa -falta el cuarto año de cada administración-, en la presente entrega el objetivo central del análisis fue establecer una tipología de los decretos de acuerdo con su alcance político.

Es pertinente aclarar que en Costa Rica, a diferencia de otros países como Argentina, Brasil o España, este instrumento tiene límites constitucionales y jurídicos que no permiten “gobernar por decreto”, y mucho menos “legislar por decreto”. Los grandes cambios político-institucionales (ajuste fiscal, reforma del Estado, por ejemplo) están fuera del alcance del Poder Ejecutivo, dado que requieren la participación de la Asamblea Legislativa. Eso coloca la discusión sobre el poder real de este mecanismo en un ámbito más acotado de la vida política y jurídica.

El decreto ejecutivo es particularmente difícil de analizar, debido a la heterogeneidad de su contenido. La Ley General de Administración Pública (LGAP) hace una descripción general de cómo debe entenderse esta herramienta en el ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, en la práctica, se utiliza para una multitud de actos jurídicos que van más allá de lo que en forma expresa plantea esa ley.

Los usos son muy variados. Una cantidad considerable puede catalogarse como acuerdos, directrices u órdenes, según la definición provista por la LGAP. El Poder Ejecutivo emplea el decreto para promulgar marcos regulatorios generales (reglamentos, normas técnicas y directrices, entre otros), pero también para ordenar actos administrativos mucho más concretos (por ejemplo, otorgamiento de asuetos y declaratorias de emergencia).

Para hacer la clasificación⁵, que se resume en el cuadro 5.4, se utilizaron tres preguntas. La primera y más importante refiere a la **afectación social**: ¿la

acción del decreto se circunscribe a efectos sobre la administración pública, o trasciende y genera un impacto en las dimensiones social, económica, política o ambiental de la vida de las personas fuera de la administración? Desde esta perspectiva, la afectación social de un reglamento técnico -por ejemplo, una norma del Ministerio de Salud para organizar el trabajo de los hospitales públicos y privados en el tratamiento de una enfermedad- es mayor que la de un reglamento sobre servicio público, cuyo objetivo es regular la relación laboral entre el Estado y sus funcionarios.

La segunda pregunta refiere a la **normatividad** del decreto y, en particular, a la pretensión de generalidad en su aplicación jurídica, así entendida por la LGAP y apoyada por concepciones teóricas de ese término (Ortiz, 1975; Penagos, 1993; Rojas, 1997; García de Enterría y Fernández, 2015; Dromi, 2008; y pronunciamiento C-015-1999 de la Procuraduría General de la República). La pregunta es: ¿tiene el decreto un alcance general, de manera que ofrece un marco regulatorio para definir la acción pública sobre una variedad de situaciones jurídicas, o es concreto, por lo que su pretensión es aplicar dicho marco para un acto o caso particular? Por ejemplo, la normatividad del Reglamento de la Ley Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias (decreto ejecutivo 34361-MP) es alta, pues establece el marco regulatorio para definir las situaciones que ameritan declarar una emergencia y los procedimientos que se deben seguir en esas circunstancias. En cambio, una declaratoria de emergencia es menos normativa, pues representa la aplicación de ese marco regulatorio más amplio, en un momento y un lugar específicos.

La tercera interrogante está relacionada con la **discrecionalidad** del acto administrativo: ¿es el decreto utilizado de forma facultativa por el Poder Ejecutivo, o su emisión se deriva de una obligación jurídica establecida previamente? Por ejemplo, los decretos que fijan precios, aranceles, tarifas de servicios públicos o tramos de impuestos creados por ley tienen una discrecionalidad limitada, ya que existen leyes que obligan a actualizar esos montos de forma periódica y, además, definen los límites y mecanismos que deben usarse para ello.

A partir de estos criterios es posible

clasificar los decretos en seis categorías. La de **muy alto alcance** está integrada por reglamentos de servicio público, otros reglamentos y normas técnicas. Estos no requieren una ley previa. Su propósito es ejecutar la regulación gubernamental o la prestación de servicios estatales, concediendo o delimitando derechos a la ciudadanía. Por ejemplo, al decretar una norma técnica para implementar la fecundación *in vitro*, el Ejecutivo ejerce sus funciones normativas en materia de salud pública en un área no regulada de previo, lo que le permite reconocer derechos y asignar obligaciones.

La categoría de **alto alcance** incluye sobre todo reglamentos de ley y acuerdos internacionales simplificados⁶. Las categorías **media alta** y **media baja** corresponden a actos de considerable afectación social, pero baja normatividad, siendo la discrecionalidad el factor que distingue a una de otra. En ambas categorías se trata de actos puntuales derivados de leyes previas. Aquí resalta la promulgación de políticas públicas, que se considera de nivel medio-bajo porque los decretos ejecutivos se suelen emitir en cumplimiento de obligaciones legales del Ejecutivo. Son los casos, por ejemplo, del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Inversiones Públicas y el Plan Nacional de Emergencias.

Finalmente, los decretos de **bajo y muy bajo alcance** tienen un grado menor de afectación social, ya que sus efectos por lo general se circunscriben a la administración y no a los administrados. Por ejemplo, los cambios en las leyes del Presupuesto Nacional sin duda son importantes para la readecuación de gastos que hace el Ejecutivo, pero no tienen un alto impacto en la vida de la población. La capacidad de modificación presupuestaria corresponde aproximadamente a un 5% del presupuesto anual. Otro ejemplo es el de las exoneraciones, cuya creación vía decreto ejecutivo no es usual. La base de datos registra solo diecinueve casos. Después de la administración Figueres Olsen dejó de usarse.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2017.

CUADRO 5.4

Alcance de los decretos ejecutivos en Costa Rica

Alcance	Criterios	Tipo de decreto
Muy alto	+ afectación social + normatividad + discrecionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentos técnicos sobre producción • Reglamentos de servicio público • Manuales para provisión de servicios públicos
Alto	+ afectación social + normatividad - discrecionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentos de ley • Acuerdos internacionales simplificados
Medio alto	+ afectación social - normatividad + discrecionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Declaratorias de interés público y conveniencia nacional (proyectos y obras) • Declaratorias de emergencia • Declaratorias de áreas protegidas y otros territorios • Convocatorias de proyectos de ley
Medio bajo	+ afectación social - normatividad - discrecionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Fijación de precios/aranceles de servicios privados • Fijación de tarifas de servicios públicos • Definición de tramos de impuestos/cánones creados por ley • Modificación de derechos arancelarios a la importación del Mercado Común Centroamericano • Promulgación de políticas públicas nacionales (Plan Nacional de Desarrollo y otros planes)
Bajo	- afectación social + normatividad - discrecionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentos de organización • Decretos de organización • Reglamentos de relación de servicio público • Directrices de presupuesto, gasto público, empleo público • Ratificación de tratados internacionales
Muy bajo	- afectación social - normatividad +/- discrecionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones a las leyes de Presupuesto Nacional • Asignación y modificación de límites de gasto presupuestario • Traspaso/donación de propiedades y bienes públicos • Fijación y modificación de salarios públicos • Asignación de poderes plenipotenciarios • Nombramiento de funcionarios públicos • Imposición de servidumbres • Expropiaciones • Declaratorias de interés público de asociaciones privadas • Declaratorias de interés público para actividades científicas y culturales • Declaratorias de patrimonio histórico y arquitectónico • Exoneraciones • Asuetos

Fuente: Ramírez, 2017 con base en Rojas, 1997; Escola, 1975; Penagos, 1993; García de Enterría y Fernández, 2015; pronunciamientos C-015-199 y C-172-2011 de la Procuraduría General de la República y resolución constitucional 4422-93.

la intensidad de los controles constitucionales. El gráfico 5.18 muestra la cantidad total de acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra los decretos, desagregados según su alcance (de acuerdo con la tipología presentada en la sección anterior) y el resultado obtenido en términos de admisibilidad. Los datos reflejan que entre los recursos admitidos por la Sala predominan los referidos a actos ejecutivos de alcance alto y muy alto, precisamente los tipos de decretos que le brindan al Ejecutivo mayores posibilidades de incidir

en normativa con alta afectación social, como ya se indicó.

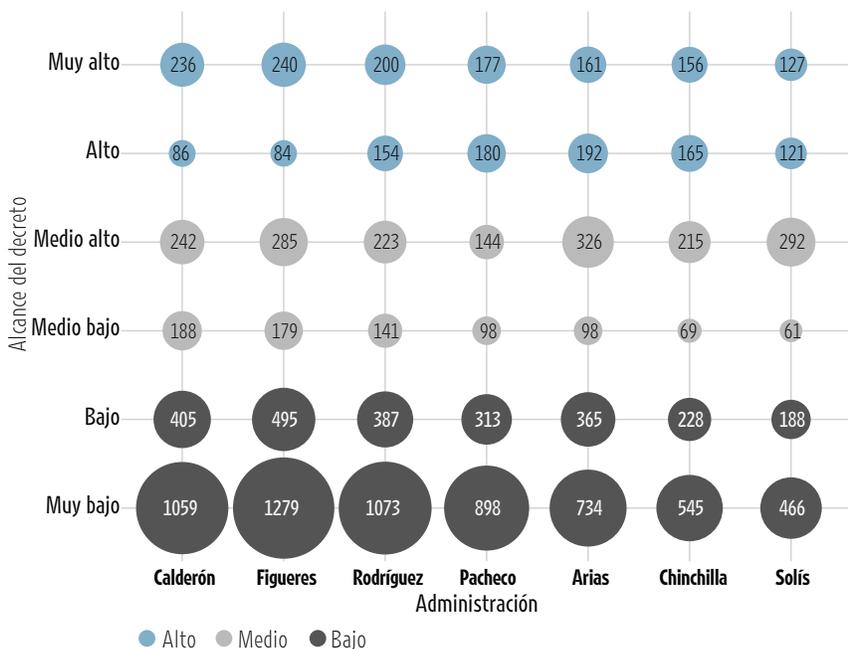
En resumen, el Ejecutivo tiene amplias opciones para emitir decretos que abarcan desde asuntos administrativos de bajo alcance y afectación para la sociedad, hasta la posibilidad de llenar vacíos normativos por vía reglamentaria, incluso en ámbitos que implican el reconocimiento de derechos ciudadanos y, por ende, tienen una alta afectación social. Estos últimos, por su alcance, son una herramienta que se puede utilizar de manera estratégica para

establecer política pública, pero también corresponden a los casos en los que con mayor frecuencia se han activado los controles constitucionales, para evitar excesos por parte de los gobiernos.

En este tema aún queda mucha información por recabar y estudiar. Las aproximaciones realizadas en este capítulo ofrecen una imagen más clara de los alcances del decreto ejecutivo como herramienta de gobierno. La principal conclusión es que es un mecanismo útil para la acción coordinada de la institucionalidad y la

GRÁFICO 5.16

Cantidad de decretos por administración, según alcance^{a/}
(primero, segundo y tercer año de gobierno)

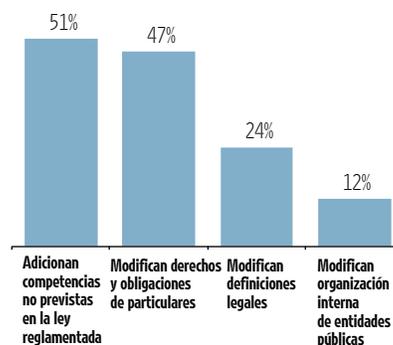


a/ El alcance de cada decreto se establece con base en tres criterios: i) la afectación social, ii) el ámbito de aplicación jurídica, o normatividad, y iii) la discrecionalidad del Ejecutivo para activarlo.

Fuente: Elaboración propia con información de Ramírez, 2017, y la base de datos de decretos ejecutivos del PEN.

GRÁFICO 5.17

Efectos legales de una muestra de decretos ejecutivos de reglamentos de ley
(muestra de 95 reglamentos)



Fuente: Ramírez, 2017.

RECUADRO 5.7

Análisis y base de datos sobre el control constitucional de decretos ejecutivos

Desde la promulgación de la Ley de Jurisdicción Constitucional, en 1989, Costa Rica cuenta con un tribunal especializado -la Sala Constitucional+ encargado de asegurar que las leyes y decretos ejecutivos no transgredan los mandatos establecidos en la Carta Magna. Para ello la Sala cuenta con un sistema de control que le provee varios mecanismos, entre ellos la acción de inconstitucionalidad, que permite, previo cumplimiento de algunos requisitos, impugnar normas, actos y omisiones sujetos al Derecho Público.

Para este capítulo se construyó una base de datos que tiene como unidad de análisis la norma impugnada por una acción de inconstitucionalidad, ya sea en forma total o parcial (artículos, incisos,

títulos, párrafos e incluso una palabra). Se revisaron 4.466 sentencias dictadas por la Sala Constitucional entre el 17 de enero de 1990 y el 21 de diciembre de 2016, en las cuales se emitió criterio jurídico sobre 772 leyes y 953 decretos ejecutivos.

La base de datos consta de veintisiete variables, entre ellas el año y número de sentencia, las fechas de ingreso y resolución de los expedientes (y por lo tanto, la duración del trámite), el accionante, el tipo de norma recurrida (ley, decreto, acto legislativo y artículos de la Constitución Política) y el resultado de la sentencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de control constitucional del PEN, 2017.

definición de políticas públicas concretas. Sin embargo, la información disponible sugiere que no es “la llave” para superar el inmovilismo legislativo o la ausencia de políticas sobre asuntos medulares para el desarrollo humano.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **USO DEL DECRETO EJECUTIVO Y CONTROL CONSTITUCIONAL**

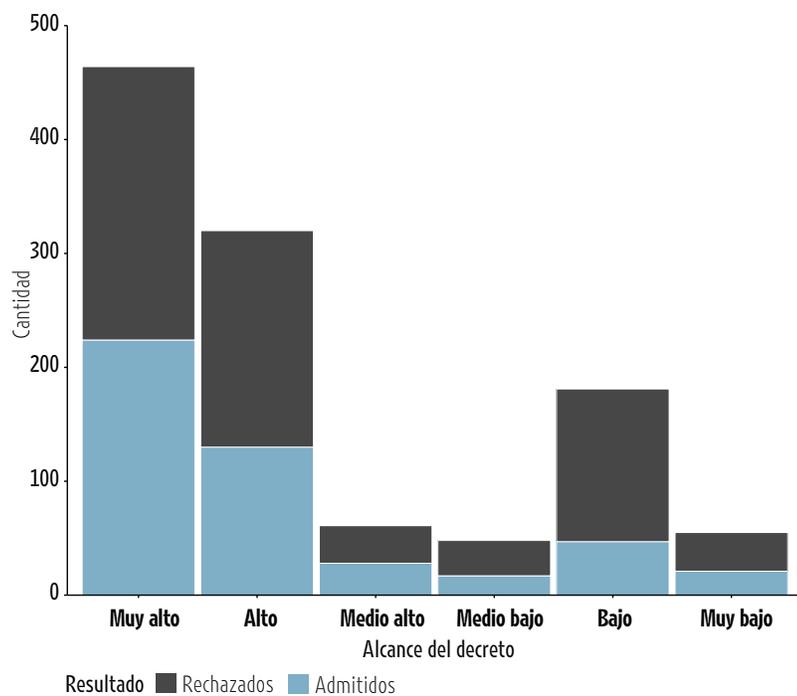
véase Ramírez, 2017, en www.estadonacion.or.cr

Trámite legislativo cada vez más lento y distanciado de la demanda de la sociedad

En 2016 la Asamblea Legislativa aprobó normativa sobre temas que influyen positivamente en el desarrollo humano de la sociedad costarricense. También tuvo un desempeño positivo al reducir lo que este Informe denomina “promesa democrática sin sustento económico”, lo cual indica

GRÁFICO 5.18

Cantidad de recursos de inconstitucionalidad contra decretos ejecutivos, por alcance, según resultado de admisibilidad de la Sala Constitucional. 1990-2017^{a/}



a/ Se consideran los decretos emitidos durante los tres primeros años de los gobiernos del período 1990-2017.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2017, y las bases de datos de decretos ejecutivos y de control constitucional del PEN.

que las y los diputados fueron más responsables y redujeron las presiones fiscales que genera la creación de leyes sin asignar el respectivo financiamiento. Sin embargo, gran cantidad de temas demandados por la sociedad civil siguieron sin respuesta. Un análisis realizado con información de poco más de diez años permitió constatar que iniciativas sobre ajuste tributario, reforma al reglamento legislativo y, más recientemente, contención del gasto público, de manera sistemática han sido señaladas como prioritarias por amplios sectores de la opinión pública y expertos nacionales. No obstante, el Congreso continúa sin legislar sobre esos asuntos.

Además, en los últimos años el proceso legislativo se ha caracterizado por una creciente lentitud, que dificulta la entrega de política pública efectiva y oportuna. Esta situación entorpece la coordinación entre el Ejecutivo y el Congreso. Dado que los tiempos para construir acuerdos son mayores, la ejecución del proyecto político

del Ejecutivo se vuelve más compleja, en particular si las estrategias de negociación entre ambos poderes son insuficientes, como ha ocurrido en los últimos años. Estos son los principales hallazgos del análisis sobre la legislatura 2016-2017 y su comparación con la serie histórica desde 1990 (recuadro 5.8).

Legislación sustantiva se concentra en derechos humanos, fomento de la producción y pensiones

Luego de dos años de una menor producción de normativa, en la legislatura 2016-2017 se retornó al promedio histórico. En total se promulgaron 92 leyes, de las cuales 28 son sustantivas, es decir, reconocen o amplían los derechos de la población, o bien asignan nuevas competencias al Estado en temas esenciales para el desarrollo humano⁸. Estas representan el 30% de las normas aprobadas en el último año, similar a la tendencia que se observa desde 1990 (gráfico 5.19).

En materia de derechos humanos y equidad social destacan dos leyes sobre igualdad de género, otra sobre derechos de las personas con discapacidad, una sobre acoso escolar y otra para fortalecer los comedores escolares. También se aprobaron cuatro normas sobre economía y fomento de la producción, entre ellas la Ley de Protección al Inversionista Minoritario (n° 9392) que, según el MEIC, busca favorecer la transparencia de los mercados y el resguardo de los pequeños inversionistas (MEIC, 2017). Además, tuvo trámite positivo la Ley 9384, que ajusta la fórmula para el pago de los derechos por las patentes de licores. Para el Ejecutivo, esta ley es “más justa, racional y proporcional a la realidad económica de cada negocio, sobre todo para las micro, pequeñas y medianas empresas del país” (Casa Presidencial, 2017).

Otras cuatro leyes abordaron el tema de las pensiones, un asunto que ha estado en la agenda nacional desde hace varios años. Estas fueron parte de un paquete de iniciativas tendientes a reducir el déficit fiscal. Entre las modificaciones aprobadas está una nueva fórmula para ajustar el monto de las pensiones de acuerdo con la inflación, la eliminación de beneficios como la posibilidad de que los hijos de diputados hereden la pensión de sus padres, con algunas excepciones, la aplicación de un impuesto a las pensiones que superen ciertos montos y el aumento de la edad de jubilación.

A lo anterior se suman otras veinte leyes que ratifican tratados y convenios internacionales y son parte de los compromisos asumidos por el país con el resto del mundo. También tienen efectos directos sobre el desarrollo humano, aunque en este análisis no se categorizan como legislación sustantiva.

Finalmente, sobresale la creación del cantón de Río Cuarto, en la provincia de Alajuela, mediante la Ley 9440. Con ello los cantones del país han pasado a ser 82. El Congreso no modificaba la división político-administrativa a este nivel desde 1980, cuando se creó el cantón puntarenense de Garabito. El cuadro 5.5 desglosa la legislación sustantiva y los convenios internacionales aprobados en el período 2016-2017.

RECUADRO 5.8

Análisis y base de datos sobre desempeño legislativo

Gracias a la colaboración del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, el PEN cuenta con una base de datos de la normativa aprobada entre el 1 de mayo de 1990 y el 30 de abril de 2017. Este insumo permite realizar un análisis de más amplio alcance sobre el desempeño del Congreso costarricense, a partir de cuatro variables: **cantidad**, relevancia, calidad y duración de las leyes. La primera consiste en la revisión de la producción legislativa y su tipología. Si bien la cantidad no es el único -ni el más importante- indicador para esta evaluación, el seguimiento por tipos de leyes sí permite una aproximación a los asuntos que fueron prioritarios durante el año en estudio.

La segunda variable, la **relevancia**, utiliza el indicador de oferta y demanda

legislativas. Se trata de la comparación entre las leyes aprobadas (oferta) y una agenda de proyectos que diversos sectores de la opinión pública consideran prioritarios para el país (demanda). Para determinar esta última se recopilan los temas que fueron objeto de discusión en las páginas editoriales de tres de los principales periódicos del país: *La Nación*, *Diario Extra* y *La República*. Este ejercicio se complementa con una consulta por vía electrónica, sobre los proyectos que el Congreso debería aprobar o rechazar, que este año fue respondida por 35 personas expertas en diversos campos: político, académico, empresarial, sociedad civil organizada y medios de comunicación. La selección de expertos no constituye una muestra probabilística y, por tanto, como sostiene Feoli (2011), estos datos deben verse como una base -limitada- de inferencia y compara-

ción, pero no por ello menos válida para aproximarse a una revisión sistemática de la relevancia de las leyes aprobadas.

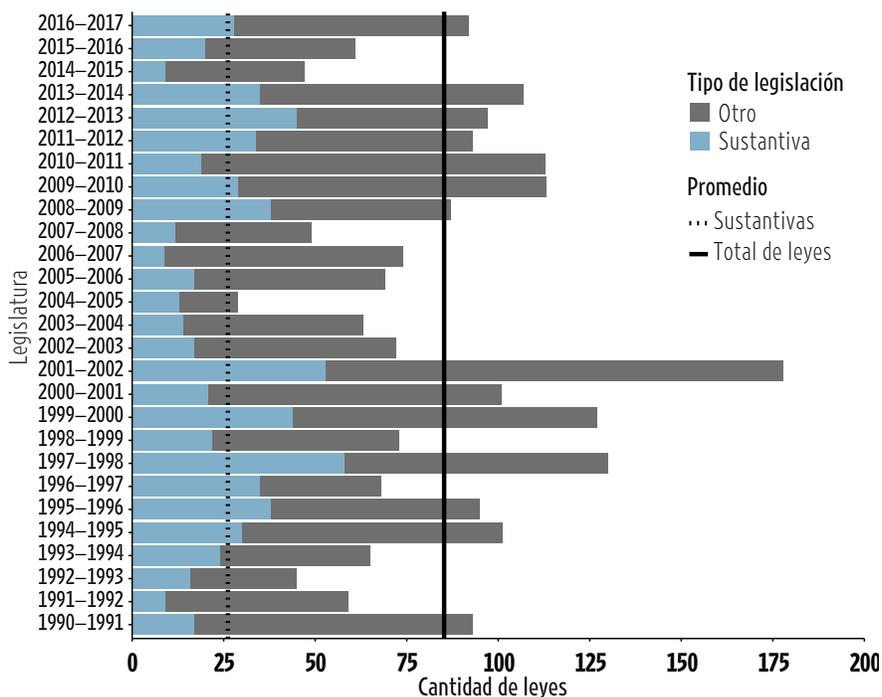
La tercera variable se basa en un indicador indirecto (o *proxy*) de la **calidad** de la legislación; consiste en la revisión de cada una de las leyes aprobadas para determinar si genera obligaciones para el Estado o amplía derechos ciudadanos, y si provee los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto último no ocurre, se produce lo que este Informe llama “promesa democrática sin sustento económico”.

Finalmente, se hace un análisis sobre la **duración** del trámite legislativo, con base en el número de días que requirió la aprobación de cada ley.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017.

GRÁFICO 5.19

Cantidad de legislación aprobada, según tipo



Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Legislación poco relevante al contrastarla con la agenda prioritaria para la sociedad civil

La relevancia de la legislación es el segundo indicador que se utiliza para evaluar la gestión de la Asamblea Legislativa; mide la relación entre los proyectos que la opinión pública señala como prioritarios (demanda) y los que finalmente aprueba el Congreso (oferta).

En el período 2016-2017 la discusión pública sobre temas legislativos fue más acotada. El ajuste fiscal, al igual que el año anterior, destacó como el asunto mencionado con más frecuencia por los líderes de opinión y expertos consultados. El segundo tema en importancia fue el régimen de pensiones del Poder Judicial, seguido por las reformas en materia de empleo público. En ninguna de estas tres áreas hubo respuestas concretas del Congreso al final de la legislatura analizada.

El balance general entre la oferta y la demanda legislativas indica que se aprobaron muy pocas iniciativas sobre los asuntos que amplios sectores de la sociedad consideraron prioritarios. La agenda demandada estuvo compuesta por 54 proyectos. Los legisladores dieron respuesta efectiva a seis de ellos; es decir, tan solo atendieron un 11% de la demanda.

De las seis iniciativas mencionadas, hubo dos en las que la demanda propugnaba por el rechazo. Sin embargo, el Congreso las aprobó. Se trata de la Ley 9428, “Impuesto a las Personas Jurídicas”, y la Ley 9411, “Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2017”.

Las otras cuatro iniciativas consistentes con la demanda y que, de acuerdo con lo que solicitaba la opinión pública, fueron aprobadas, son: la Ley 9395, que regula aspectos de la contratación administrativa y la incorporación de instituciones al Sistema Integrado de Compras Públicas (Sicop); la Ley 9406, sobre relaciones impropias, que fortalece la protección legal de niñas y adolescentes mujeres ante situaciones de violencia de género; la Ley 9371, sobre eficiencia en la administración de los recursos públicos y el uso de presupuestos no ejecutados por instituciones del Estado, y la Ley 9407, que reduce la deuda política para las campañas electorales de 2018 y 2020.

En óptica comparada, el gráfico 5.20 muestra que los tres años de gestión de la actual Asamblea Legislativa han sido los de menor cantidad de proyectos atendidos (valores más bajos en la agenda aprobada). En el último año la brecha entre la agenda demandada y la aprobada no fue tan amplia en términos absolutos, pero la legislatura sí fue la de menos leyes tramitadas desde 2010, con solo seis iniciativas.

Problemas crónicos identificados por la sociedad hace una década no son atendidos por el Congreso

El análisis de la relevancia de la legislación también incluye los temas que han estado presentes en la demanda por varios años y que el Congreso, de manera sistemática, no atiende. En este caso la gestión de las y los diputados se considera deficiente, por cuanto incumplen un mandato central de los congresistas en una democracia, que es legislar sobre aspectos estratégicos para el país, y que cuentan con amplio acuerdo de diversos sectores de la sociedad.

Los datos recopilados para este capítulo desde el año 2006 reflejan que la Asamblea Legislativa se encuentra en la situación antes descrita. El gráfico 5.21 presenta el *ranking* de los veinte proyectos

CUADRO 5.5

Cantidad de legislación sustantiva aprobada, por tema. 2016-2017

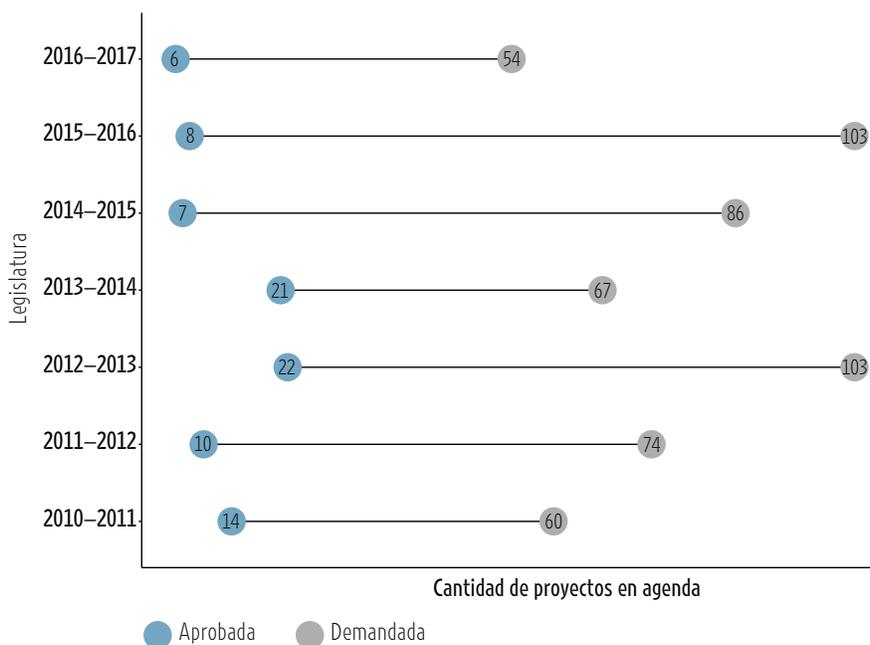
Tema	Cantidad	Número de ley
Convenios internacionales ^{a/}	20	9357, 9358, 9359, 9360, 9362, 9363, 9365, 9391, 9394, 9396, 9400, 9401, 9402, 9403, 9405, 9413, 9415, 9421, 9430, 9431
Derechos humanos y equidad social	5	9374, 9379, 9404, 9406, 9435
Economía y fomento de la producción	4	9384, 9392, 9424, 9434
Pensiones	4	9380, 9381, 9383, 9388
Solvencia y eficiencia del Estado	3	9371, 9416, 9428
Infraestructura	3	9366, 9397, 9422
Transparencia y anticorrupción	3	9389, 9398, 9395
Reforma político-electoral	2	9407, 9436
Ambiente	1	9408
Asuntos judiciales	1	9361
Seguridad y crimen organizado	1	9387
División político-administrativa	1	9440
Total	48	

a/ El análisis sobre la legislación sustantiva que se presenta en este capítulo no considera los convenios internacionales. Sin embargo, estos se incluyen en el cuadro en virtud de sus alcances y efectos sobre el desarrollo humano.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

GRÁFICO 5.20

Comparación entre la agenda demandada^{a/} y la aprobada^{b/}, según legislatura



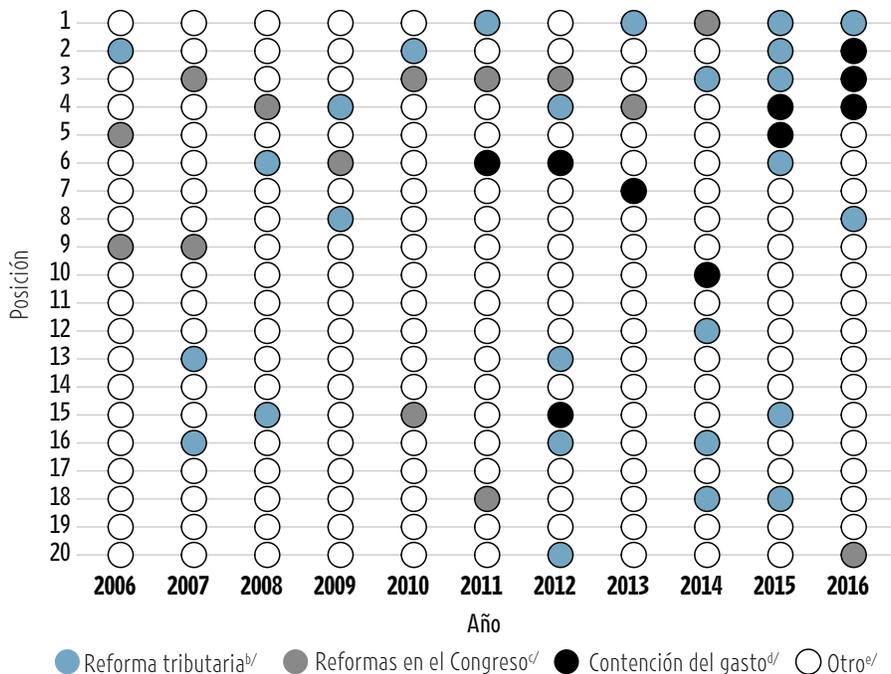
a/ La agenda demandada -o demanda legislativa- refiere al conjunto de iniciativas que, a juicio de expertos y sectores de la opinión pública, son prioritarias para el país.

b/ La agenda aprobada -también llamada oferta legislativa- refiere a los temas de la demanda legislativa que fueron atendidos por el Congreso en cada legislatura.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

GRÁFICO 5.21

Proyectos de ley más demandados por la sociedad civil^{a/}, según tema (posición según frecuencia)



a/ Los proyectos demandados (demanda legislativa) refieren al conjunto de iniciativas que, a juicio de expertos y sectores de la opinión pública, son prioritarios para el país, de acuerdo con las revisiones y consultas realizadas por el PEN. Se presentan los veinte proyectos más demandados en cada año.

b/ Incluye todas las propuestas de reforma fiscal, así como proyectos específicos sobre impuestos y administración tributaria.

c/ Alude a iniciativas de reforma al Reglamento Legislativo y controles sobre la gestión de los diputados.

d/ Incluye los proyectos de empleo público, sostenibilidad de los regímenes de pensiones y reducción del gasto público en general.

e/ La categoría "Otro" agrupa el resto de proyectos demandados que no tuvieron una presencia constante en el período analizado.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

de ley más demandados por diferentes sectores y expertos de la sociedad civil, clasificados en torno a tres temas que inciden de manera directa en el desarrollo humano del país. El primero corresponde a las iniciativas sobre reforma tributaria (círculos azules en el gráfico), que han estado presentes como asunto prioritario desde 2006. El segundo asunto en importancia son las reformas a los procedimientos y, en particular, al Reglamento Legislativo. Y por último, desde 2011 ha cobrado relevancia el tema del control del gasto público, en el contexto de las discusiones sobre el déficit fiscal. Acá se incluyen diversos proyectos sobre el régimen de

empleo público y esquemas de pensiones en el sector estatal que resultan financieramente insostenibles.

En ninguno de los tres temas el Congreso ha dado una respuesta satisfactoria y contundente a la sociedad, a pesar de la constante petición de reformas desde hace varios años. Este comportamiento es reflejo de la incapacidad del sistema político para generar políticas públicas acordes con las necesidades y demandas prioritarias de la población, y de alto impacto en el desarrollo humano del país. Por ello, al analizar el desempeño del Congreso en el largo plazo, el balance es negativo.

Mejora la relación entre obligaciones y contenido financiero de la legislación

Este Informe mide la calidad de la legislación a partir del indicador llamado "promesa democrática", que consiste en determinar cuántas de las leyes aprobadas generan expectativas de derechos y asignan nuevas competencias al Estado, es decir, si se trata de legislación sustantiva. Tradicionalmente, al cuantificar este indicador se ha utilizado una versión ampliada de ese tipo de normativa, que incluye tratados internacionales. Esta vez los datos presentados se restringen exclusivamente a la legislación sustantiva, debido a que las especificidades de los convenios internacionales escapan al debate legislativo. Al Congreso no se le puede atribuir responsabilidad directa por esos compromisos.

La calidad implica, además, que la legislación debe proveer las fuentes de financiamiento y otros recursos necesarios para concretar la promesa realizada. En caso contrario se trataría de una "promesa democrática sin sustento económico" y, por ende, con altas probabilidades de ser incumplida. Se genera presión sobre las entidades públicas, a las cuales se les asignan nuevos mandatos, pero sin dotarlas de capacidades para ello. Cuando esto sucede, es de esperar que la población se muestre insatisfecha con la Asamblea Legislativa y, en general, con la institucionalidad pública, tal como ha venido ocurriendo en el país en las últimas décadas.

En Costa Rica, la normativa sobre la práctica parlamentaria es laxa en este sentido. No existen restricciones que eviten la aprobación de leyes sin respaldo económico, como sí las hay en otros países. Chile es un ejemplo latinoamericano; allí los proyectos deben ser acompañados de un informe de los gastos en que se incurriría con la ley y las fuentes para cubrirlos. En Francia, un proyecto puede ser declarado inadmisibles si no se indica cómo será financiado.

La evaluación de este indicador sigue confirmando que, desde 1990, una alta proporción de las leyes sustantivas aprobadas no identifica las fuentes de financiamiento o los recursos específicos que se requieren para su concreción. En la época del bipartidismo, cuando este comportamiento era más frecuente, un 45%

de las leyes promulgadas, en promedio, presentaba esa característica. A partir del 2002, con la llegada del multipartidismo, la proporción se redujo a 39%. Y en el último año (2016-2017) se registró el valor más bajo de toda la serie histórica: solo un 14% de las leyes se convirtió en promesa democrática sin sustento económico, como ilustra la línea azul del gráfico 5.22.

Creciente duración de la aprobación de leyes en el largo plazo

En los últimos años ha aumentado considerablemente el tiempo requerido para aprobar las leyes. Este fenómeno tiene efectos negativos en la gobernabilidad democrática, por cuanto la ejecución del proyecto político del Gobierno, en los componentes que requieren autorización legislativa, enfrenta crecientes demoras.

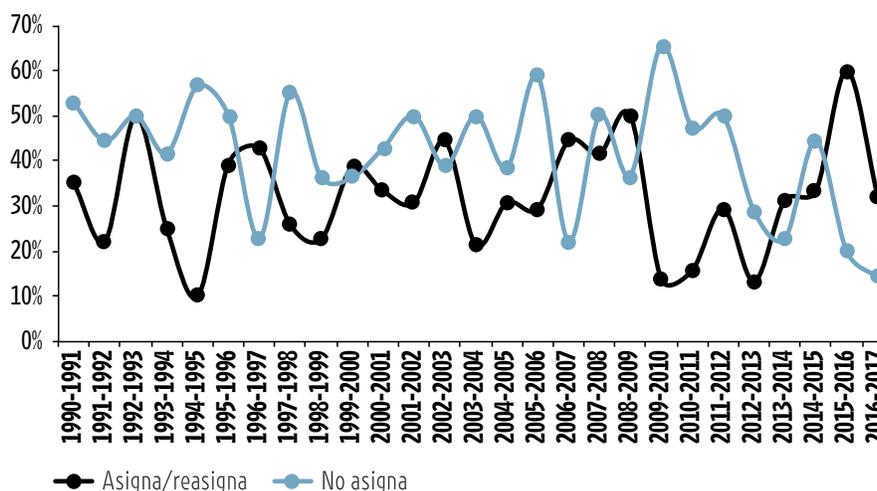
Los datos muestran que, en promedio, considerando las 2.301 leyes de toda la serie histórica (1990-2017), se necesitan 679 días para aprobar una ley, poco más de 1,9 años. Y si se trata de normativa que tiene efectos directos sobre el desarrollo humano, el tiempo requerido es aun mayor: 2,2 años.

Sin embargo, la distribución de los tiempos es muy dispersa, debido a las grandes variaciones ocurridas a lo largo de los veintisiete años que cubre el estudio. La ley más expedita tomó solo dos días en ser aprobada, mientras que la más lenta requirió 6.373 días, poco más de diecisiete años. Esta situación dificulta el análisis preciso de la gran mayoría de las leyes, por la presencia de datos atípicos, muy alejados del promedio. En la serie histórica se identificaron 103 de estos casos, que representan un 4,5% del total. Dada la distorsión que generan, estos valores extremos fueron eliminados, a fin de obtener una imagen más real del comportamiento general.

Así pues, con base en la gran mayoría de las leyes registradas (el restante 95,5% de casos sin valores extremos) fue posible observar los cambios en el tiempo promedio de aprobación por legislatura (gráfico 5.23). Salvo dos años (1990-1991 y 1993-1994), todos los demás períodos de la época del bipartidismo se ubicaron por debajo de la duración promedio. Al inicio del multipartidismo no hubo aumentos significativos, pero después de la legislatu-

GRÁFICO 5.22

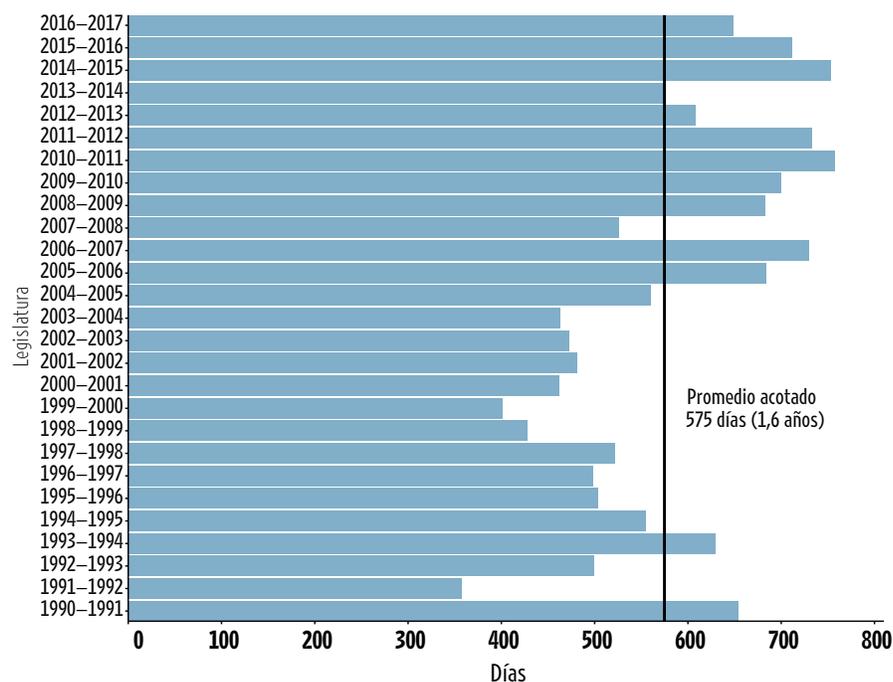
Porcentaje de legislación sustantiva según asignación de recursos



Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

GRÁFICO 5.23

Duración promedio de la aprobación de leyes, por legislatura^{a/}



a/ Se reporta el promedio de duración acotado. De las 2.301 leyes registradas en la base de datos, se excluyeron 103 casos (4,5%) que presentan valores extremos.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

ra 2005-2006 la prolongación del trámite no solo se hizo evidente, sino cada vez más habitual. El comportamiento por año refleja un notable incremento en el primer período de la actual Asamblea Legislativa (2014-2015), y una paulatina reducción en los dos años siguientes, pero siempre por encima del promedio de toda la serie.

Estos datos revelan que el sistema multipartidista tiene efectos en la gestión política. A partir de 2002 la democracia costarricense se fortaleció con la presencia de más partidos en el Congreso. No obstante, las reglas de discusión y toma de decisiones en el trámite de los proyectos no han sido modificadas, para ajustarlas a la nueva realidad. El resultado son plazos más largos para la aprobación de las leyes y, por consiguiente, la lentitud en la entrega de política pública a la sociedad.

Duración afecta gestión de los poderes Legislativo y Ejecutivo

El aumento en los tiempos de aprobación de las leyes en el largo plazo también genera efectos negativos en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, dado que una creciente proporción de la normativa que es presentada en un gobierno, no es aprobada sino hasta el siguiente. En estos casos puede ocurrir que la nueva legislación comience a aplicarse después de lo requerido por los actores políticos que la propusieron. Esta situación relaciona de manera directa la agilidad del proceso legislativo con la gobernabilidad democrática. Por ello resulta de importancia resolver esta interrogante: ¿corresponde la mayoría de las leyes aprobadas cada año a iniciativas de administraciones anteriores?

En pasadas entregas de este capítulo se explicó que el primer año de una administración es un período de acomodo, tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo: las bancadas parlamentarias formulan sus principales proyectos y el Gobierno inicia el planteamiento de sus prioridades políticas. En ese lapso, por lo general, las leyes que se aprueban son iniciativas “heredadas” de administraciones previas (PEN, 2012).

Esta dinámica se mantiene desde 1990, pero se agravó a partir de 2010. En la administración Chinchilla (2010-2014), por primera vez desde que se tienen datos,

la legislación heredada fue mayoritaria incluso durante el segundo año. No fue sino hasta la tercera legislatura que la mayoría de las normas era iniciativa de las autoridades en funciones. Esto mismo ha sucedido durante la administración Solís Rivera.

El gráfico 5.24 muestra, para cada año (un rectángulo), la proporción de leyes aprobadas que fueron propuestas por las autoridades del momento. En gris se identifican los años en que la mayoría de esas leyes fue iniciativa de administraciones anteriores, y en celeste cuando más del 50% correspondió a proyectos que sí fueron formulados por el gobierno y los legisladores de turno. El escenario en las dos últimas administraciones ha sido de creciente dificultad, dado que buena parte de las iniciativas planteadas por las autoridades en ejercicio se aprobó en el tercer año de gobierno. Ocurre así un desfase entre los tiempos de gestión del Ejecutivo y los de aprobación del Legislativo, que puede generar fuertes distorsiones en el desempeño agregado del sistema político.

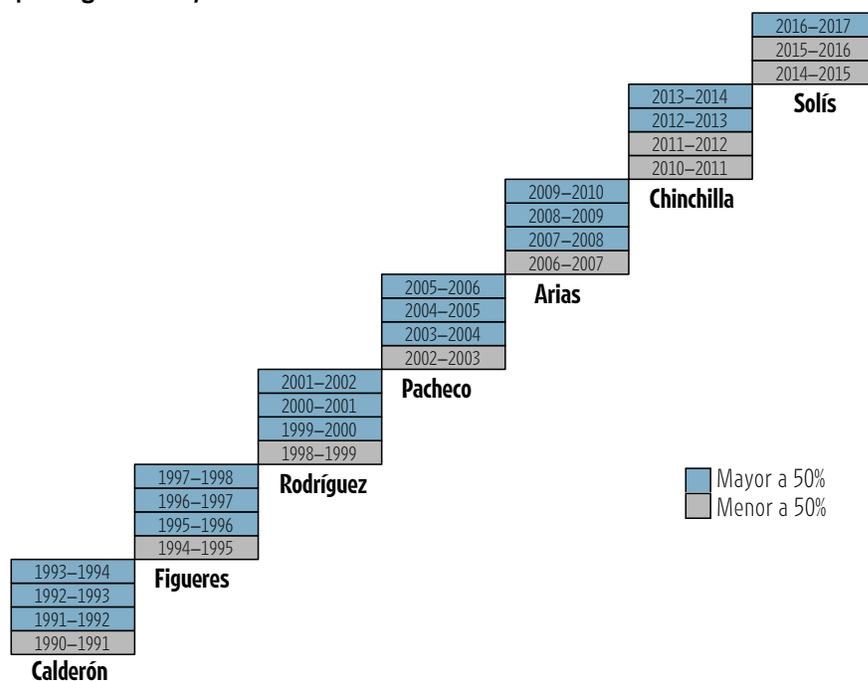
Aumentan las alianzas partidarias en la iniciativa de ley en período de multipartidismo

Un análisis sobre las alianzas partidarias en la iniciativa de ley desde 1990 denota un aumento en la cantidad de proyectos que fueron firmados por dos o más agrupaciones políticas. También se observa que la dinámica de formulación de leyes cambió, de un esquema bipolar en los años noventa, a uno multipolar a partir del 2002, en directa concordancia con la mayor pluralidad en la conformación de la Asamblea Legislativa.

Entre mayo de 1990 y abril de 2017, el Poder Ejecutivo propuso 879 leyes. Otras 1.058 fueron iniciativa de un único partido, la gran mayoría del PLN y el PUSC, las dos agrupaciones con mayor trayectoria. Las restantes 363 normas –que representan un 16% del total aprobado– fueron propuestas por diputados de diversos partidos, es decir, por alianzas partidarias. De estas, 150 se tramitaron durante el período del bipartidismo (1990-2001) y 213 en los años posteriores al 2002, en escenario de multipartidismo.

GRÁFICO 5.24

Proporción de leyes que fueron iniciativa de la administración en ejercicio, por legislatura y administración



Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Los proyectos apoyados por varios partidos son más comunes en la legislación sustantiva. En el período estudiado se promulgaron 705 normas con efectos directos sobre el desarrollo humano, de las cuales el 24% fue iniciado de manera conjunta por dos o más agrupaciones. En la época del bipartidismo (1990-2001) solo 1 de cada 5 leyes surgió de una alianza y en todos los casos participaron el PLN o el PUSC. En la fase de multipartidismo (2002-2017), las coaliciones propusieron el 29% de las normas sustantivas, y empezaron a tener presencia los partidos minoritarios.

Las combinaciones partidarias son muchas. No obstante, se logró determinar la inexistencia de ciertas cooperaciones únicas. Por ejemplo, el FA y el ML firmaron la iniciativa de 37 leyes junto a otros partidos, pero ninguna a dúo. El FA y el PAC participaron en 38 alianzas con otras agrupaciones, pero nunca ambos en forma exclusiva. Y el ML y el PAC figuran en 105 patrocinios colectivos, pero solo en uno en forma conjunta.

Se realizó un análisis de redes, que consiste en identificar todas las conexiones existentes entre las agrupaciones políticas y graficarlas de acuerdo con su frecuencia de aparición. Ello permite conocer, con mayor precisión, el origen de las 2.300 leyes que registra la base de datos, según el partido o los partidos que firmaron cada iniciativa.

El gráfico 5.25 presenta el resultado de ese análisis. Como se ve en la primera de las redes, entre 1990 y 2001 las leyes fueron impulsadas fundamentalmente por el PUSC y el PLN, los dos grandes partidos que se repartieron las mayorías legislativas durante ese período y, por tanto, tuvieron un rol dominante en las iniciativas de ley. Eso explica la ubicación central y el mayor tamaño de los nodos de esas agrupaciones. A partir de 2002, con la llegada del multipartidismo, las redes muestran un centro más poblado. Dado que los partidos ya no tienen mayorías en el Congreso, el voto de las nuevas fuerzas políticas se tornó estratégico. El PLN y el PUSC perdieron

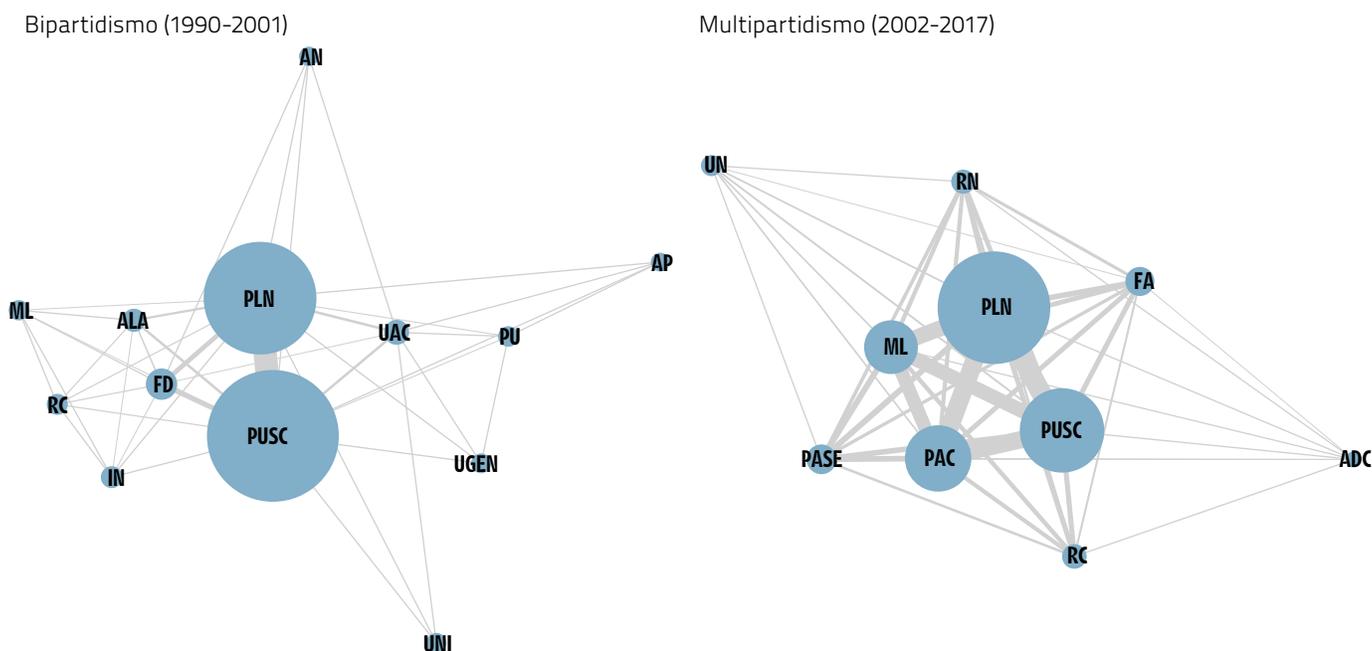
importancia relativa, pero se mantienen como los nodos más grandes. El PAC, el ML, y el FA tomaron un papel central, aunque en proporciones distintas. Cabe destacar el caso del ML, que ha tenido menos diputados que el PAC y el FA, pero figura como un actor relevante en la presentación de proyectos en conjunto con otras fuerzas. Los demás partidos han tenido una participación mucho menor y se ubican como “satélites” alrededor de las agrupaciones que muestran mayor capacidad de iniciativa.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DESEMPEÑO LEGISLATIVO** véase Gómez Campos y Herrera, 2017, en www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 5.25

Red^{a/} de alianzas partidarias^{b/} en la iniciativa de ley, según período del sistema de partidos



a/ El tamaño de cada nodo (círculo) representa la cantidad de iniciativas de ley de cada partido. El grosor de las conexiones (líneas) refleja la cantidad de alianzas entre los partidos.

b/ El análisis incluye los siguientes partidos políticos: Accesibilidad Sin Exclusión (PASE), Acción Ciudadana (PAC), Acción Laborista Agrícola (ALA), Agrario Nacional (AN), Alianza Demócrata Cristiana (ADC), Alianza Popular (AP), Frente Amplio (FA), Fuerza Democrática (FD), Integración Nacional (PIN), Liberación Nacional (PLN), Movimiento Libertario (ML), Pueblo Unido (PU), Renovación Costarricense (RC), Restauración Nacional (RN), Unidad (UNI), Unidad Social Cristiana (PUSC), Unión Agrícola Cartaginés (UAC), Unión Generaleña (UGEN) y Unión Nacional (UN).

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Aporte especial: Comisiones legislativas y eficiencia en el Congreso

Los procedimientos para establecer la cantidad y tipos de comisiones legislativas constituyen una vía, generalizada en diversos regímenes políticos, para mejorar la organización del Congreso y la eficiencia del proceso parlamentario, a través de una mejor distribución del trabajo y la especialización de los congresistas en temas específicos. De acuerdo con Strøm (1998), la especialización ideal ocurre cuando un diputado se concentra en un solo comité y se mantiene en él a lo largo del tiempo. No obstante, el resultado final está sujeto a que la cantidad de órganos de deliberación —y su integración— respondan a las funciones asignadas a cada uno de ellos y al tamaño del Parlamento.

Para analizar este tema en el caso costarricense se creó una base de datos sobre comisiones legislativas y se realizó una primera exploración con datos del período 1986-2018 (recuadro 5.9).

RECUADRO 5.9

Análisis y base de datos de las comisiones legislativas permanentes

La Asamblea Legislativa de Costa Rica organiza su trabajo en tres tipos de comisiones: las que tienen potestad plena, las permanentes y las especiales. La investigación reseñada en este capítulo se concentró únicamente en las permanentes (subdivididas, a su vez, en ordinarias y especiales), que son veinte en total⁹.

Se construyó una base de datos que registra la trayectoria de 438 diputados y diputadas en las comisiones permanentes entre 1986 y 2018. Este producto se elaboró a partir de los acuerdos de integración de esos órganos, emitidos por la Presidencia del Congreso durante el primer mes de cada legislatura, de conformidad con el artículo 53 del Reglamento Legislativo.

La base de datos consta de quince variables, entre ellas nombre, sexo, partido político, profesión del diputado y puesto que ocupó en la comisión (presidencia, secretaría o integrante). También se detalla el partido de gobierno en cada período y el que ocupa la Presidencia del Directorio Legislativo.

Se analizaron los 32 años transcurridos entre 1986 y 2018 por ser un período que permite observar tres momentos políticos: el de bipartidismo (1986-1998), el de transición (1998-2002) y el de multipartidismo (2002-2018).

Fuente: Jarquín, 2017.

DIAGRAMA 5.3

Línea de tiempo: creación de las comisiones legislativas permanentes en Costa Rica. 1948-2017



Fuente: Jarquín, 2017.

Tres hallazgos sobresalen. El primero es que el país experimentó un proceso de creación de comisiones que coincidió con la ampliación de la pluralidad política en el Congreso. Dado que estos espacios son una forma de organizar el trabajo legislativo, era de esperar un incremento acorde con la mayor complejidad de la deliberación, tal como sucedió con el tránsito del sistema bipartidista al multipartidista. Durante el período de estudio la cantidad de órganos permanentes se duplicó, al pasar de nueve en 1986, a veinte en 2017.

La organización de los procesos legislativos responde a las necesidades y presiones internas de los partidos. Algunas comisiones surgieron como reformas procedimentales para mejorar la representatividad de fracciones minoritarias, otras para asegurar un control político perma-

nente en materias específicas, o bien para abordar nuevos temas en la dinámica de la sociedad costarricense (Jarquín, 2017).

La tendencia a descentralizar las decisiones legislativas mediante la creación de comisiones se intensificó a partir de 1991. Las ordinarias —las únicas existentes hasta 1961— han ido delegando sus temas de estudio en instancias cada vez más especializadas. Por ejemplo, los asuntos relacionados con el ingreso y el gasto públicos, que antes eran atendidos por la Comisión de Hacendarios, ahora tienen su propio foro de discusión. En la actualidad, la de Hacendarios se concentra en los presupuestos anuales y temas como fraude y responsabilidad fiscal, renta global e impuesto al valor agregado, entre otros (Jarquín, 2017; diagrama 5.3).

El segundo hallazgo tiene que ver con

la relación entre la cantidad de comisiones y el tamaño del Congreso que, como se mencionó anteriormente, es un aspecto esencial para asegurar la especialización y la eficiencia del trabajo legislativo. En el caso costarricense, el notable aumento de las comisiones no fue acompañado por un incremento en el número de diputados. La Asamblea Legislativa está conformada por 57 representantes populares desde 1962, cuando el país tenía alrededor de 1,3 millones de habitantes. En 2017, con una población estimada de 4,8 millones de personas, la cantidad de curules se mantiene.

Este escenario constituye un problema para la representación política de la ciudadanía y la eficiencia interna del Congreso, y además tiene efectos negativos en el sistema electoral. La posibilidad de aumentar la cantidad de legisladores ha generado discusiones políticas y académicas, así

como diversas propuestas de reforma. Una de ellas es la implementación de un sistema mixto, una modalidad poco estudiada en el país (recuadro 5.10). Otras opciones fueron analizadas y simuladas con datos desde 1990 en el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* (PEN, 2014). En cualquier caso, este sigue siendo un debate inconcluso.

La cantidad de legisladores también afecta la organización y la eficiencia del Congreso en términos agregados. Dado que la multiplicación de comisiones no estuvo aparejada a un incremento en la cantidad de diputados, en el balance general los resultados no han sido positivos. “La atomización de comisiones con el mismo número de legisladores, ha hecho que los esfuerzos sean dispersos, agotados, recargados y, en ocasiones, ineficaces por falta de quórum [sic] o bien por superposiciones horarias” (Arias, 2009).

Como se observa en el gráfico 5.26, Costa Rica tiene, junto con Paraguay, la razón de representación de diputados por comisión más baja en América Latina (puntos más pequeños y de color celeste claro). Asumiendo el ideal de especialización de un congresista por comisión planteado por Strøm (1998), en estos países cada instancia debería tener, en promedio, tres miembros. En cambio, en Brasil y Colombia cada comisión tendría más de veinte integrantes (puntos más grandes y de color rojo oscuro). Nótese que Brasil tiene la misma cantidad de comisiones legislativas que Costa Rica, pero un Congreso nueve veces más numeroso, razón por la cual tiene un mejor balance en el indicador.

Se podría pensar que las comisiones integradas por pocos miembros generan incentivos para que los legisladores adquieran un mayor dominio de los temas

RECUADRO 5.10

Simulación del modelo electoral alemán en la elección de diputados en Costa Rica

El tamaño actual del Congreso costarricense responde a la realidad demográfica de 1962, cuando se estableció un número fijo de 57 diputados. Vale indicar que tal disposición es contraria al espíritu del constituyente originario, que pretendía una expansión paulatina del cuerpo legislativo según el crecimiento de la población; el artículo 106 de la Constitución Política de 1949, reformado en 1961, prescribía: “La Asamblea se compone de cuarenta y cinco Diputados; sin embargo, cuando la población pase de 1.350.000 habitantes, se elegirá un nuevo Diputado por cada treinta mil o residuo mayor de quince mil por provincia”.

Ante esta situación, se requiere actualizar el sistema electoral. Una de las opciones para ello es la aplicación del sistema proporcional personalizado, que se usa desde mediados del siglo XX para la elección de la Cámara Baja del Parlamento alemán (.). En este sistema hay dos tipos de circunscripciones: las uninominales, donde se elige a un diputado en cada una utilizando parámetros de mayoría, y las plurinominales, donde la elección se define por medio de listas, a partir de

criterios de proporcionalidad. Los circuitos uninominales, que son pequeños, fomentan la cercanía entre representantes y representados. La adjudicación de estos escaños está vinculada a la cantidad de votos obtenidos en la elección proporcional que se realiza en los circuitos plurinominales, que son los dieciséis Estados alemanes. Por ello, en la literatura especializada existe consenso en que este sistema reúne “lo mejor de dos mundos”.

La eventual aplicación de este sistema en Costa Rica supondría aumentar a 143 el número de diputados, utilizando la regla que estableció originalmente la Constitución de 1949. Además, implicaría la creación de un único distrito plurinomial a nivel nacional y 72 circunscripciones uninominales, con base en criterios demográficos. Bajo estos supuestos, para este Informe se llevó a cabo una serie de simulaciones con datos de las últimas cuatro elecciones (2002, 2006, 2010 y 2014) y se compararon los efectos del modelo alemán con respecto a la situación actual. Se empleó el índice de mínimos cuadrados (LSq), que tiene una escala de 0 a 1, con el propósito de medir la proporcionalidad. Cuanto más cercano a 0,

más proporcional es el sistema electoral.

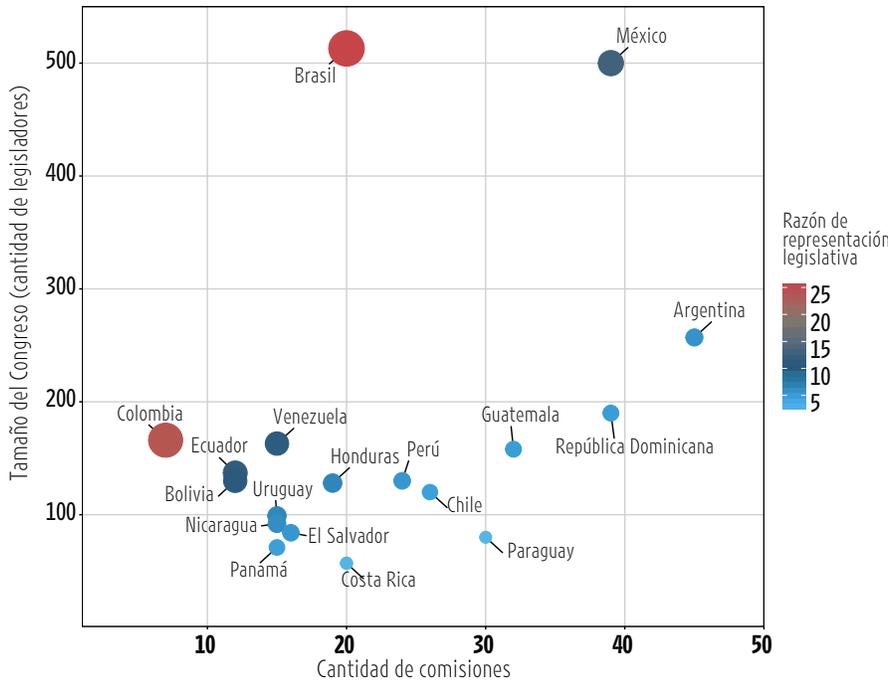
Los resultados muestran que el sistema vigente tiene un índice de proporcionalidad promedio de 5,72, mientras que el modelo planteado generaría un valor de 0,65, lo cual evidentemente sería una mejora. Además, al medir y comparar el número efectivo de partidos políticos parlamentarios (NEPp) en ambos escenarios, se determinó que el nuevo sistema propiciaría la entrada de más partidos a la arena política. Con el esquema actual el promedio del NEPp para las últimas cuatro elecciones es de 3,96, y con el modelo propuesto aumentaría a 5,03, un valor similar al de la configuración del Congreso en el período 2014-2018, que representa una conformación multipartidista.

En suma, el modelo alemán, con datos para las últimas cuatro elecciones, mejoraría la proporcionalidad del sistema de elección de diputados, sin generar un aumento desmedido de la fragmentación de partidos políticos en el Poder Legislativo.

Fuente: González Fernández, 2017.

GRÁFICO 5.26

Relación entre la cantidad de comisiones y el tamaño del Congreso en América Latina, según razón de representación legislativa^{a/}



a/ La razón de representación legislativa indica la cantidad promedio de diputados por comisión. Esta se ilustra mediante el tamaño y el color de cada punto en el gráfico. Valores más altos en la razón favorecen la discusión parlamentaria y la especialización de los legisladores.

Fuente: Elaboración propia con base en Jarquín, 2017.

respectivos. El problema es que, en la práctica, cuanto más pequeñas son, estos órganos tienden a propiciar el monopolio de la especialización (Strøm, 1998). En Costa Rica el tamaño de las comisiones oscila entre 5 diputados las más pequeñas, y 11 la más grande (Asuntos Hacendarios). En Colombia, que tiene una mejor razón de representación, las conformaciones son de 18 diputados, la más pequeña, y 35 la más grande.

Por último, el tercer hallazgo del análisis de largo plazo refleja que, con el tiempo, se ha ido haciendo más frecuente que los congresistas se mantengan en una misma comisión durante los cuatro años de su mandato. Este es un indicador de estabilidad que también sirve para aproximar los niveles de especialización de los diputados.

En países europeos, donde los congresos son más numerosos y existe la carrera parlamentaria —que permite la reelección

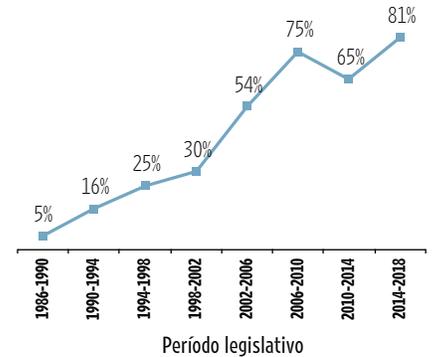
consecutiva—, es normal que un legislador se mantenga por varios años en un mismo comité y logre altos grados de especialización. En Costa Rica, dado que no hay carrera parlamentaria, el tiempo máximo para ganar esa experiencia son los cuatro años del mandato legislativo.

Otro dato interesante es que la creación de más comisiones no redujo la estabilidad de los legisladores. De hecho, ocurrió lo contrario. De los 456 diputados y diputadas elegidos entre 1986 y 2018, el 44% se mantuvo en al menos una comisión durante todo el ejercicio de su cargo. Destacan los períodos 2006-2010 y 2014-2018, en los que tres cuartas partes o más de los congresistas fueron miembros de una misma comisión durante los cuatro años (gráfico 5.27). En ambas ocasiones, las bancadas del PLN y el PAC fueron las más especializadas.

El análisis presentado brinda indicios y genera nuevas interrogantes, que servi-

GRÁFICO 5.27

Proporción de diputados especializados^{a/}, por período legislativo



a/ Se considera especializado al legislador que se mantiene en al menos una misma comisión durante los cuatro años de su mandato.

Fuente: Jarquín, 2017.

rán para ampliar un área de investigación poco explorada en el país. La evidencia recopilada permitió describir con mayor precisión algunos de los retos que acarrearía la implementación de reformas que busquen una organización legislativa más eficiente. Sin embargo, se requieren más estudios para determinar los efectos concretos —tanto de las variables analizadas como de otras aún no examinadas— sobre el desempeño del Congreso, y contrastarlos con la literatura especializada en el tema.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ANÁLISIS DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS véase Jarquín, 2017, en www.estadonacion.or.cr

Convivencia ciudadana

En materia de convivencia ciudadana el balance del 2016 e inicios del 2017 es positivo, ya que por segundo año consecutivo se mantuvo la calma social en el país, gracias a una disminución de la protesta de todos los actores sobre los que se tiene registro. Los distintos grupos siguen expresando su malestar por los problemas que los aquejan, pero en ningún caso ello ha generado un episodio de conflictividad intensa que haya afectado la gestión política o la convivencia general de la sociedad. Las acciones colectivas se articulan, en su mayoría, en torno a métodos institucionales y formales, lo cual facilita la atención de las demandas por parte de las autoridades.

Se confirma así que con el inicio de un nuevo gobierno en 2014 se inauguró una fase de menor conflictividad, la cual resulta significativa, sobre todo, al compararla

con los cuatro años anteriores, cuando la protesta social se incrementó. No obstante, hay asuntos específicos que durante el 2016 e inicios del 2017 motivaron crecientes expresiones de descontento, y que siguen sin resolverse: el conflicto entre el gremio de taxistas y la empresa de transporte de personas Uber, y la oposición del sector sindical a propuestas en materia de empleo público y educación dual.

Nueva reducción en las acciones colectivas

Las movilizaciones sociales tuvieron un nuevo descenso en 2016. Entre enero y diciembre de ese año se contabilizó un total de 323 protestas, cifra inferior al promedio anual de la serie histórica, que es de 395. El análisis que se realiza en esta sección se nutre de la base de datos sobre acciones colectivas del PEN, que tiene registros desde enero de 1992 (recuadro 5.11).

La entrega anterior de este capítulo reportó el descenso de la protesta ciudadana a partir de junio de 2014, de manera coincidente con la llegada de un nuevo Gobierno. Los últimos registros disponibles indican que a inicios de 2017 esa tendencia se mantenía.

El país no vivía dos años consecutivos de reducción en las acciones colectivas desde el período 2004-2006, luego de las fuertes reacciones que generó la decisión gubernamental de transferir la revisión técnica vehicular a una empresa privada.

El más reciente episodio ocurrió entre enero y julio de 2014. Fueron siete meses consecutivos en que los niveles de protesta estuvieron por encima del promedio mensual de 33 acciones colectivas, y uno de ellos superó las 77 movilizaciones, cifra a partir de la cual el evento se considera de intensidad extrema. Este se dio en mayo de 2014, cuando se registraron 82

RECUADRO 5.11

Análisis y base de datos de acciones colectivas

El Programa Estado de la Nación (PEN) tiene como una de sus áreas prioritarias de investigación la dinámica de la acción colectiva en el país. Cada año se hace una revisión de las versiones impresas de tres periódicos de circulación nacional y líneas editoriales distintas: *La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*. Con ello se alimenta una base de datos que actualmente tiene información de enero de 1992 a marzo de 2017, es decir, veinticinco años.

La base de datos tiene al menos dos limitaciones generadas por subregistros. Una de ellas tiene que ver con la cantidad de acciones colectivas, y depende enteramente de la selección de eventos noticiosos por parte de los medios escritos. Como se dijo, el PEN utiliza tres periódicos con líneas editoriales muy distintas, con lo cual se pretende evitar la tendencia. Pese a ello, siempre hay eventos no reportados por los medios que, por ende, no se registran. La base de datos es una aproximación lo más cercana posible a la magnitud real de la movilización social en el país.

Como las notas periodísticas no mantienen siempre el mismo formato ni las mismas características, la otra limitación es lograr que la información recogida cubra todas las variables incluidas en la

base de datos. Por ejemplo: en un bloqueo en el cual hubo presencia policial, un periódico podría informar sobre lo primero, pero no sobre lo segundo. En tal caso habría un subregistro de la característica de esa acción.

En total se tiene información de 9.934 acciones colectivas, cada una con 21 características o variables. Es decir, hay más de 200.000 registros para el análisis de la protesta social. En el sitio web del PEN (www.estadonacion.or.cr) se puede descargar la base de datos y el manual metodológico con los respectivos códigos.

Se entiende por acción colectiva “la actuación conjunta de las personas en la consecución de un interés común. La acción colectiva que interesa es aquella que es contenciosa, es decir, que implica un carácter político, el que usualmente está determinado por la presencia o apelación a gobiernos” (Tilly y Tarrow, 2007).

Considerando este marco conceptual, para efectos operativos el PEN define la acción colectiva, como “aquel evento limitado a un mismo espacio-tiempo, en el cual participa una colectividad o grupo de personas que expresan ante alguna entidad pública o privada una demanda o reivindicación de alcance colectivo. Se incluyen todas aquellas acciones desplegadas por dos o más individuos organizados formal e

informalmente. Se toma como unidad de análisis la acción colectiva porque constituye una categoría amplia que puede abarcar tanto acciones aisladas y efímeras como acciones de movimientos sociales”.

Hay diversas formas de manifestar una demanda social. Eso es lo que en la teoría de la acción colectiva se conoce como “repertorios”. El descontento puede expresarse por medios formales e institucionales, como una declaración pública, un campo pagado en un medio de comunicación o una conferencia de prensa, entre otros. Pero también es posible que se recurra a métodos informales, como bloqueo de vías, invasión de propiedades o huelgas de hambre.

En esta edición se abordó el tema de las acciones colectivas con base en dos aproximaciones: i) la descripción de las principales características de la protesta ciudadana en el período de estudio, y su relación con años anteriores, y ii) la realización de un análisis estadístico de series de tiempo a fin de comparar los patrones de movilización de los distintos grupos sociales.

Fuente: Gómez Campos, 2017, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

expresiones colectivas del gremio magisterial, por problemas de pago derivados de la implementación de un nuevo sistema electrónico de planillas en el MEP.

A partir de entonces se ha observado un descenso sostenido en las manifestaciones sociales, que alcanzaron su punto más bajo en marzo de 2017, con solo 8. Vale mencionar que, con excepción de diciembre, es común que todos los meses del año presenten valores de más de un dígito. La última vez que se había registrado un solo dígito en un mes distinto a diciembre fue en abril de 1997, año en que también los niveles de protesta fueron bajos. El gráfico 5.28 muestra la evolución de las acciones colectivas por mes, para toda la serie histórica, e ilustra con claridad los grandes “picos” ocurridos en 1995, 2000 y 2004, reportados en ediciones anteriores de este capítulo (PEN, 2014 y 2015).

Finalmente es importante advertir que, pese a la disminución global de la protesta ciudadana, en el tema ambiental ha ocurrido lo contrario. Durante siete años, el número de movilizaciones por conflictos en esta materia ha estado por encima del promedio anual reportado desde 1993, tal como se analiza en el capítulo 4 de este Informe.

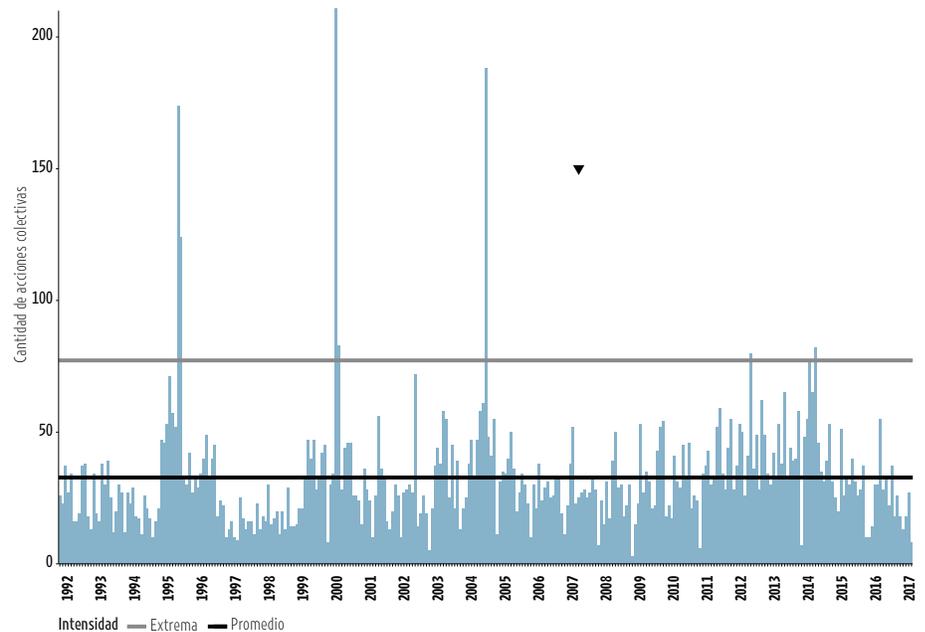
Conflicto entre taxistas y Uber fue el más intenso del período

Entre enero de 2016 y marzo de 2017 se mantuvieron activos tres conflictos que polarizaron a la opinión pública. El primero, y más intenso, fue la oposición del gremio de los taxistas a la operación de la empresa de transporte privado Uber, que motivó un total de 33 acciones colectivas a lo largo del período. El segundo tema fue la disconformidad de diversos sindicatos —particularmente Bussco APSE y ANDE— con los proyectos de ley sobre empleo público y educación dual, que produjo 28 movilizaciones sociales. Y en tercer lugar se ubicaron las manifestaciones a favor de la Ley de Bienestar Animal, 8 en total.

En el conflicto de taxistas versus Uber, la gran mayoría de las acciones colectivas fue realizada por el primer grupo (32 en total), mientras que la empresa solo se manifestó en una ocasión. Los taxistas se oponen a una iniciativa para regular los servicios de movilidad colaborativa

GRÁFICO 5.28

Acciones colectivas por mes. Enero de 1992 a marzo de 2017



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

Fuente: Gómez Campos, 2017, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

—como los que brinda la transnacional Uber— propuesto por un diputado del PAC (Cerdas, 2017). Ello motivó concentraciones, caravanas, reuniones con autoridades, paros, bloqueos y huelgas dirigidas a diversas entidades públicas, entre ellas la Asamblea Legislativa, la Presidencia de la República y el Poder Judicial. Finalmente, el Gobierno se abstuvo de incluir el proyecto en su agenda para el período de sesiones extraordinarias en el Congreso.

En cuanto a los sindicatos, como ya se mencionó, el conflicto es motivado por dos proyectos de ley que, según esos grupos, tendrían repercusiones negativas sobre las condiciones laborales de los empleados públicos. Se trata del expediente 19506, “Proyecto de ley para el ordenamiento de las retribuciones adicionales al salario base del sector público” y el expediente 19019, “Proyecto de ley para la regulación de la educación o formación profesional técnica en la modalidad dual en Costa Rica”. En la mayoría de los casos, el rechazo a las dos iniciativas se manifestó

de manera conjunta (Cerdas, 2017). Fue una especie de “paquete de oposición” que tiene antecedentes más amplios que los proyectos de ley específicos.

En el caso del empleo público, entre 2015 e inicios de 2017 hubo en la corriente legislativa al menos seis proyectos que pretendían modificar los regímenes salariales de ese sector¹⁰. Las manifestaciones de los gremios se dieron en oposición a todos ellos. Con respecto a la educación dual, una iniciativa dictaminada en junio de 2016 por la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación de la Asamblea Legislativa, fue rechazada por los grupos sindicales e incluso por el Ministerio de Educación. Este último propuso como alternativa un proyecto elaborado por el Consejo Superior de Educación, denominado “Fortalecimiento del sistema educativo en la modalidad dual, para la promoción del desarrollo del talento humano y la empleabilidad de la población joven de Costa Rica”, que se ajustaría a las necesi-

dades del país en este tema. No obstante, tanto las acciones de los gremios como las del mismo MEP, hicieron que esta iniciativa tampoco fuera convocada por el Ejecutivo para las sesiones extraordinarias de 2016.

Finalmente, el tercer asunto que generó movilizaciones en el período en estudio, aunque con una intensidad mucho menor, fue el expediente legislativo 18298, “Proyecto de Ley de reformas al Código Penal, Ley 4573, de 4 de mayo de 1970, y reformas de la Ley de Bienestar de los Animales, Ley 7451, de 17 de noviembre de 1994”. Este tema generó enfrentamientos entre grupos ambientalistas y la ciudadanía, por un lado, y sectores opositores a la iniciativa, entre los que destacaron la Federación Equina y Taurina y las asociaciones de galleros. Los primeros organizaron seis marchas y concentraciones que tuvieron el apoyo de legisladores y el propio Presidente de la República; los segundos apelaron a las tradiciones del país para señalar, mediante una declaración pública y una concentración en la Asamblea Legislativa, que el proyecto iba en detrimento de la cultura nacional. La ley fue aprobada en segundo debate y sancionada por el Ejecutivo en junio de 2017.

La línea de tiempo del gráfico 5.29 muestra, de manera resumida, la activación de los distintos conflictos a lo largo del período estudiado. El de taxistas versus Uber estuvo presente en doce de los quince meses (con excepción de julio, noviembre y diciembre de 2016). El de empleo público y educación dual también fue recurrente, pues se mantuvo durante doce meses (no hubo registros en febrero, noviembre y diciembre de 2016). Cuando terminó el registro de acciones colectivas para este capítulo, en

marzo de 2017, ambos temas seguían sin resolverse. Por su parte, el conflicto por la legislación sobre bienestar animal estuvo vigente por cinco meses.

Todos los actores sociales contribuyeron a la reducción de las movilizaciones

La disminución de la protesta ciudadana reportada en este capítulo fue producto de un descenso en las acciones contenciosas de todos los actores que registra la base de datos del PEN, incluidos los sindicatos, los empresarios y la ciudadanía en general.

En la anterior entrega de este capítulo se explicó que la reducción de las movilizaciones sociales ocurrió por “una estructura de oportunidad política abierta” que consistió, básicamente, en un acercamiento sistemático entre ciertos sectores sociales y el Gobierno, que propició el uso de mecanismos institucionales para atender las demandas de la población y llegar a acuerdos. Esto fue confirmado tanto por los principales líderes del movimiento sindical, como por altas autoridades del Ejecutivo (PEN, 2016).

Información actualizada, y un análisis desagregado por tipo de actor, confirman una reducción generalizada. No es posible saber si en todos los casos ello se debe a un acercamiento sistemático con el Gobierno, pero sí es claro que el activismo de cada grupo, medido diariamente, tiende a bajar.

Para identificar esa tendencia, se realizó un análisis de toda la serie de tiempo para descomponer los datos registrados. Además, los veinticinco actores incluidos en la base se dividieron en seis grandes grupos: trabajadores públicos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, sector estudiantil, otros trabajadores y ciudadanía.

El gráfico 5.30 muestra el comportamiento de cada grupo desde enero de 2010. En todos los casos la línea de tendencia refleja un descenso de las acciones colectivas durante los últimos meses del 2016 e inicios del 2017, pero cada uno con movimientos particulares. Los trabajadores públicos protestan con mayor intensidad (valor de la tendencia) y oscilan entre momentos de relativa calma y coyunturas de fuerte activismo social (altibajos en la línea). Algo similar ocurre con la ciudadanía, la cual, dado que no tiene una organización estable, tiende a utilizar más las manifestaciones callejeras. La conducta de los empresarios es interesante: sus acciones colectivas se incrementaron a finales del 2011 y principios del 2012, por temas tarifarios e iniciativas de reforma al régimen de zonas francas, entre otros; luego hubo un descenso, y a inicios de 2014 la tendencia volvió a aumentar, por la oposición a medidas relacionadas con la importación de arroz y automóviles. A partir de enero de 2015 este grupo redujo considerablemente las expresiones públicas de sus demandas.

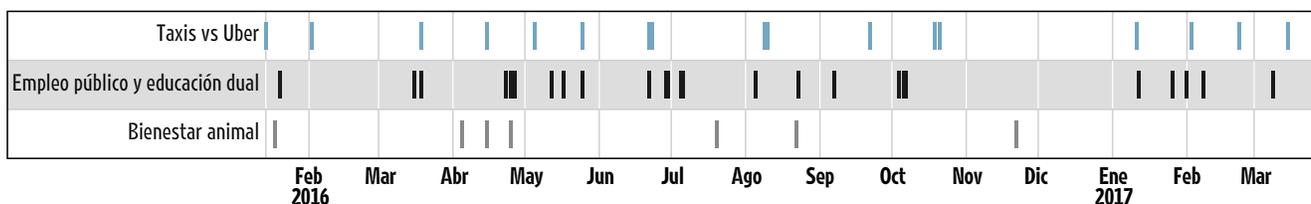
Predominan los métodos de protesta formales e institucionales

Cada grupo que se manifiesta tiene una amplia gama de opciones para expresar su malestar: puede usar mecanismos formales previstos en la institucionalidad democrática, o bien métodos informales que se aplican fuera —y a veces en contra— de esa institucionalidad.

Estas modalidades de expresión colectiva —llamadas “repertorios” en la literatura especializada— son una “colección de aquellas actuaciones de contienda que son conocidas y están disponibles entre los actores políticos” (Tilly y Tarrow, 2007).

GRÁFICO 5.29

Activación de principales conflictos sociales por día, según tema



Esto significa que no hay una sola manera de manifestarse. Todo lo contrario, con el tiempo, los actores sociales aprenden nuevas formas de plantear sus demandas, y valoran, de acuerdo con el efecto que producen, cuáles son más eficaces para sus intereses.

La información del período comprendido entre enero de 1992 y marzo de 2017 (9.934 acciones colectivas) muestra que los grupos sociales prefieren usar los mecanismos formales e institucionales. Del total de datos disponibles, se cuenta con registros del actor y tipo de movilización en 9.554 casos. En la mayoría de ellos (63%) se utilizaron los métodos antes indicados, que incluyen denuncias o declaraciones públicas (en medios de comunicación o en conferencias de prensa), organización de reuniones o consultas con autoridades, o la suspensión de labores que tienen algún grado de regulación (huelgas o paros de labores). Es menor el empleo de métodos no formales, como las protestas en la calle (32%) y otras opciones más radicales (5%), como amenazas, actos contra la propiedad, o invasión de propiedades.

Por tipo de actor hay diferencias relevantes. Los grupos que tienen una estructura organizacional estable —como los empresarios, las organizaciones de la sociedad civil y los trabajadores públicos— usan más los mecanismos formales e institucionales. En cambio, quienes no tienen esa condición —como la ciudadanía, otros tipos de trabajadores, o los estudiantes de secundaria y universitarios— suelen utilizar modalidades informales, típicamente manifestaciones de la calle como bloqueos de vías, mítines y marchas (gráfico 5.31).

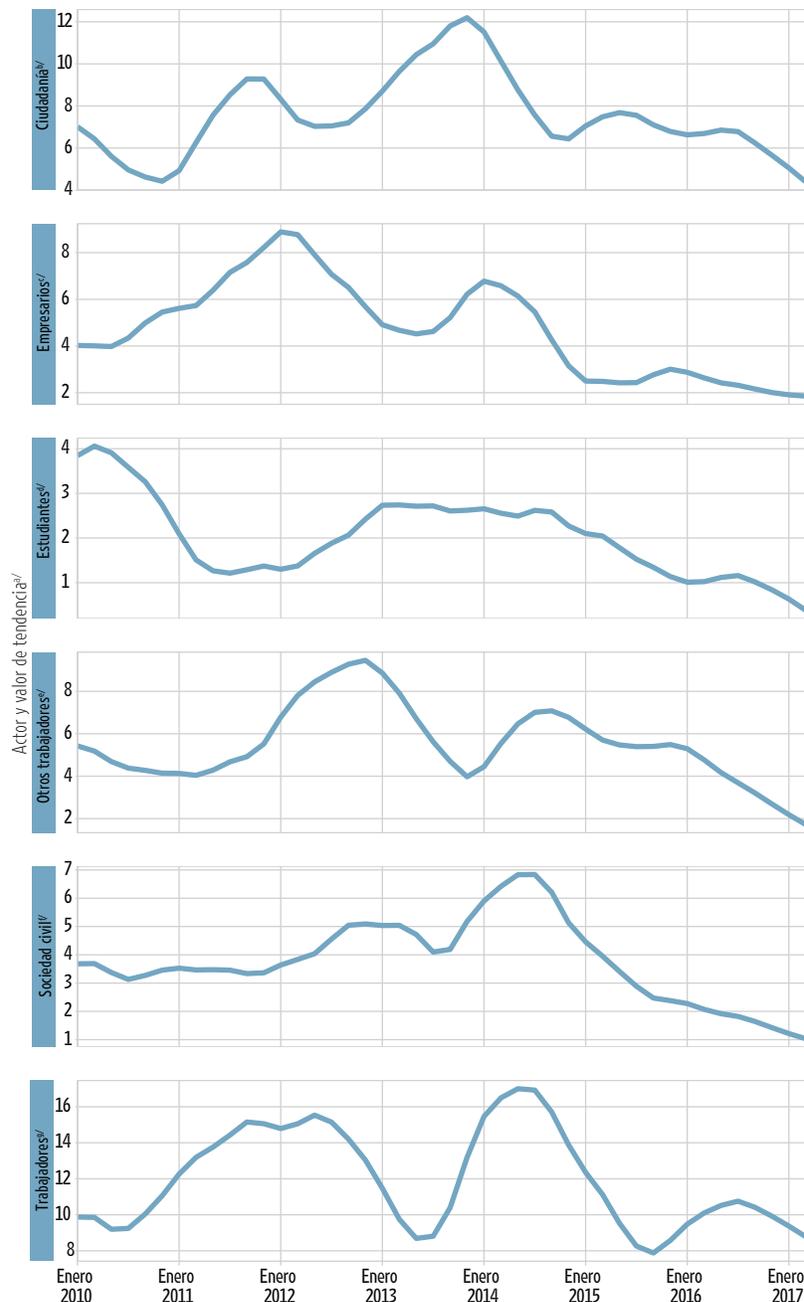
Administración de la justicia

Esta sección se elaboró a partir de los principales hallazgos del *Segundo Informe Estado de la Justicia*, publicado por el PEN en abril de 2017. En él se avanzó en líneas de estudio iniciadas con la primera edición, tales como el control de constitucionalidad, los patrones de votación de la Sala Constitucional, la gestión de la jurisdicción penal, el hacinamiento carcelario y los resultados de las reformas en materia de acceso a la justicia y organización del Poder Judicial.

Como temas novedosos, el Informe dedicó un capítulo a los indicadores

GRÁFICO 5.30

Tendencia de las acciones colectivas, según grupo. Enero de 2010 a marzo de 2017



a/ El análisis de series de tiempo estima un valor de tendencia que representa las variaciones de las acciones colectivas en el largo plazo. Se considera la serie histórica que inicia en enero de 1992.

b/ Ciudadanía: vecinos, madres y padres de familia, jóvenes, grupos de ciudadanos y personas privadas de libertad.

c/ Empresarios: empresarios, productores industriales y agropecuarios.

d/ Estudiantes: estudiantes de secundaria y universitarios.

e/ Otros trabajadores: trabajadores del sector informal, desempleados, extrabajadores, grupos de profesionales y trabajadores del sector privado.

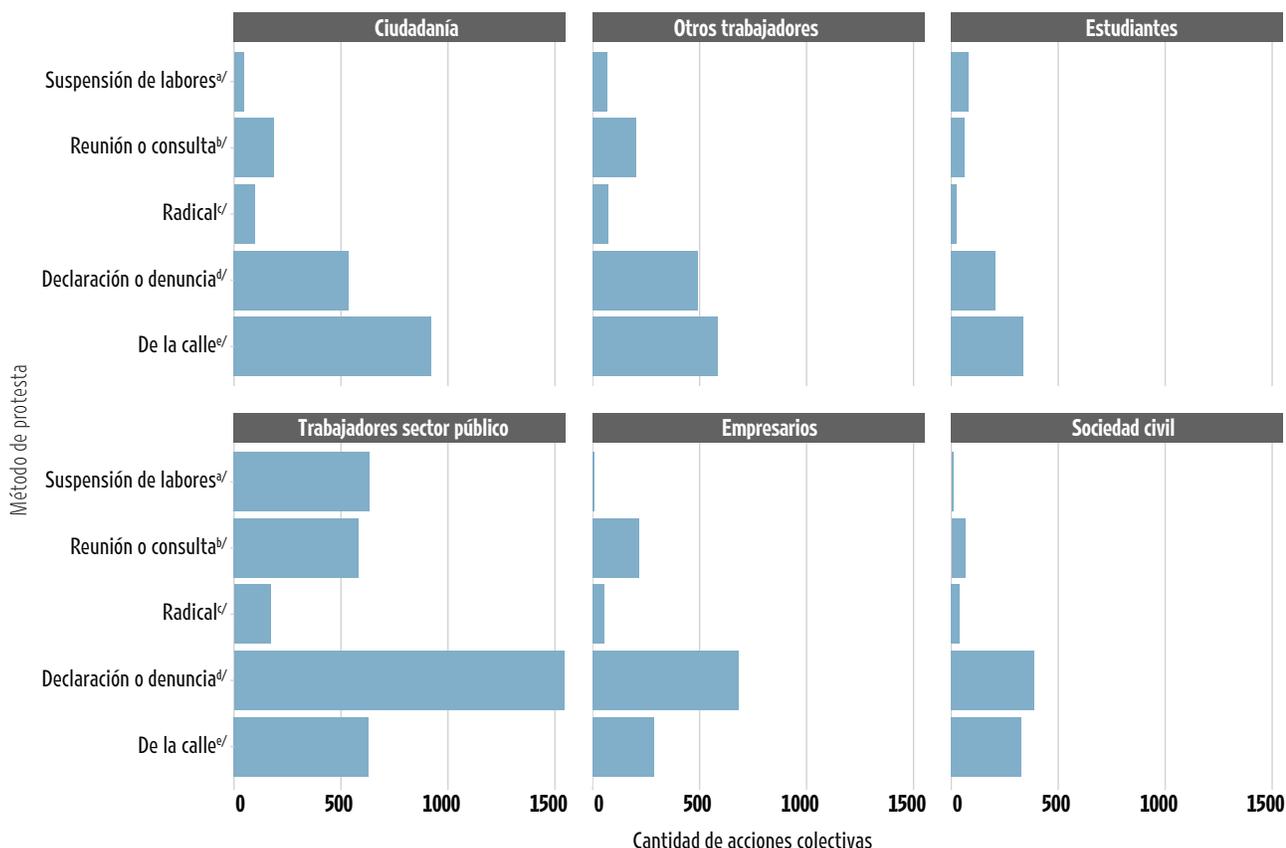
f/ Sociedad civil: organizaciones defensoras del ambiente, la equidad de género y los derechos humanos, de grupos étnicos y de personas con alguna discapacidad, asociaciones pro vivienda, religiosas y antiguerra, así como usuarios de diversos servicios.

g/ Trabajadores: funcionarios públicos, generalmente organizados en sindicatos.

Fuente: Gómez Campos, 2017, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

GRÁFICO 5.31

Cantidad de acciones colectivas por grupo, según método de protesta. Enero de 1992 a marzo de 2017



a/ Suspensión de labores: huelga, huelga de hambre y paro de labores.

b/ Reunión o consulta: reunión con autoridades, reunión o asamblea y organización de una consulta o elaboración de un proyecto de ley de iniciativa popular.

c/ Radical: actos contra la propiedad, ocupación de una propiedad y amenazas.

d/ Declaración o denuncia: declaraciones públicas (por lo general campos pagados o conferencias de prensa) y denuncias formales ante entidades estatales o internacionales.

e/ De la calle: bloqueo de vías, marchas, mítines y concentraciones.

Fuente: Gómez Campos, 2017, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

territoriales desagregados para los quince circuitos del sistema judicial, los cuales se analizaron a partir de una pregunta crucial: ¿el derecho a la justicia se ejerce por igual en todo el país? Adicionalmente, y por primera vez, se evaluó el trabajo de dos órganos auxiliares del Poder Judicial: la Defensa Pública y el OIJ.

Habida cuenta de ese esfuerzo, el PEN consideró que no era oportuno incluir en este capítulo un apartado sobre administración de la justicia, que habría duplicado las conclusiones del citado Informe. Además se enfrentó una limitación, ya que al cierre de edición de este capítulo (septiembre de 2017), el Poder Judicial no había actualizado sus indicadores de 2016, por lo que se habría tenido que trabajar

con los datos de 2015, ya analizados a profundidad, tanto en el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* (2016) como en el Segundo Informe Estado de la Justicia (2017).

Al momento de redactarse este capítulo, la coordinación del Estado de la Justicia y el Poder Judicial estaban negociando la carta de entendimiento que daría origen a un tercer informe. Paralelamente, equipos técnicos de ambas instancias trabajaban para avanzar en tres áreas específicas:

- Un análisis detallado de indicadores de gestión para identificar las causas de la disminución en la productividad del sistema judicial.

- Una revisión y refinamiento de los indicadores utilizados para medir la gestión del Poder Judicial y su desagregación territorial.

- La elaboración de una matriz de indicadores de seguimiento a los desafíos señalados en el Segundo Informe que, previa aprobación de la Corte Plena, se constituirían en mandatos para las distintas dependencias.

En síntesis, el *Segundo Informe Estado de la Justicia* constata “la capacidad del Poder Judicial costarricense para garantizar a la población del país el ejercicio de su derecho a la justicia. Al mismo tiempo, documenta importantes limitaciones en la

estructura y funcionamiento del gobierno judicial para responder a las demandas ciudadanas por más transparencia” (PEN, 2017).

El robustecimiento logrado a lo largo del siglo XX, reforzado por las distintas “olas de modernización” de los últimos veinticinco años, ha hecho del Poder Judicial costarricense uno de los mejores de América Latina. Hoy la inversión en justicia por habitante es cuatro veces mayor que la de dos décadas atrás, mientras que la población creció un 37%. En ese período, la planilla del sistema se cuadruplicó y se ampliaron la cobertura territorial y la diversidad temática que atienden los despachos judiciales. Ello permitió aumentar el acceso ciudadano a los servicios y ha generado una de las tasas de litigiosidad más altas de la región latinoamericana (solo por debajo de Chile).

Estas fortalezas del Poder Judicial no son irreversibles, ni están exentas de problemas. La capacidad de la estructura de gobierno del sistema se ha visto sobrepasada por las demandas de la ciudadanía, pese a la ampliación de su cobertura y la creciente dotación de recursos humanos y financieros. Asimismo, la concentración de la toma de decisiones políticas, administrativas y jurisdiccionales en la Corte Suprema de Justicia y sus integrantes, incluso a nivel de “microadministración”, evidencia que, si bien se procuró delegar funciones en el Consejo Superior, creado en 1993, en la práctica no hubo una cesión efectiva de poder por parte de las y los magistrados, ni por áreas de trabajo ni por unidades territoriales. Estos siguen controlando asuntos como nombramientos, conflictos de personal y régimen disciplinario, entre otros temas administrativos que siguen ocupando una buena parte de su tiempo laboral. Esta situación además conlleva un riesgo para la independencia judicial interna. En la medida en que la decisión final sobre un nombramiento o sanción reside en la Corte Suprema, se debilita la autonomía del personal subordinado.

En la “Sinopsis” del Segundo Informe se destacaron tres limitaciones específicas en el quehacer del Poder Judicial. Por un lado, pese a los recientes esfuerzos por transparentar los procesos institucionales, la apertura efectiva se ve obstaculizada

por la incapacidad del sistema para rendir cuentas sobre su gestión. Por otro lado, la fuerte inversión realizada en los últimos años no ha logrado mejorar sustantivamente los indicadores agregados de productividad, tales como el número de casos terminados, la magnitud del circulante y la duración promedio de los procesos. Finalmente, se requieren instrumentos de evaluación de desempeño, que permitan contar con indicadores más precisos del trabajo que realizan y los resultados que obtienen las y los funcionarios judiciales.

En otro orden de ideas, desde 2010 este capítulo da seguimiento a las sentencias de la Sala Constitucional, cuyo acatamiento sirve como aproximación para determinar la efectividad de la tutela de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Este año se presenta un resumen de las estadísticas disponibles, dado que, por problemas internos de la Sala, no fue posible completar el muestreo de casos para hacer las comparaciones anuales (recuadro 5.12).

Política exterior

Tradicionalmente, este capítulo ha abordado el análisis de la política exterior

con información recolectada para cada año específico. Con ello ha sido posible dar seguimiento a las relaciones bilaterales y multilaterales del país, y también profundizar en temas poco estudiados, como los flujos de cooperación internacional (PEN, 2016) o el trabajo que realizan las embajadas de Costa Rica en lugares que se consideran estratégicos (PEN, 2014 y 2015), entre otros. No obstante, el análisis de largo plazo, y de manera comparada, sigue siendo uno de los principales vacíos en los estudios sobre esta materia, dada la falta de información sistemática.

Este año el PEN inició el proceso de construcción de bases de datos que permitan hacer una evaluación longitudinal de la política exterior costarricense. Entre los principales temas destacan: comercio exterior, cooperación internacional, acciones en la Asamblea General de la ONU, comunicados de prensa, y candidaturas ante instancias multilaterales. Al cierre de la presente edición, ese proceso no había concluido. Sin embargo, fue posible sistematizar dos fuentes de información para un período específico, que constituyen la base del análisis descriptivo que se ofrece en esta sección.

RECUADRO 5.12

Seguimiento a las sentencias de la Sala Constitucional

En 2009, el Poder Judicial y el PEN desarrollaron un sistema de información sobre el cumplimiento de las sentencias del tribunal constitucional, con el objetivo de medir hasta qué punto en el país se respeta al Estado de derecho. Se trabaja con un procedimiento sencillo: por vía telefónica se consulta a los recurrentes y los recurridos sobre el grado de acatamiento de cada fallo –completo, incompleto o no cumplido– y, en los casos en que la orden fue acatada, determinar si ello ocurrió dentro del plazo señalado. Las llamadas se hacen de manera aleatoria, con el fin de obtener muestras representativas. De esta forma la Sala ha construido una base de datos que se alimenta con la información recogida anualmente.

Se da seguimiento a una muestra de todas las sentencias que se emiten durante los doce meses de cada año.

Los datos disponibles para el 2016 constan de 3.664 registros que, sin embargo, solo cubren siete meses. Por lo tanto, no son comparables con la información de la serie histórica. A pesar de ello, vale reportar que el cumplimiento global para este grupo de sentencias fue del 96%, un resultado similar al promedio reportado en ediciones anteriores. Entre 2009 y 2016 fue del 92%.

Las instituciones más recurridas siguen siendo la CCSS y el MEP, y en ambos casos el nivel de acatamiento de la orden judicial supera el 92%.

Por último, es pertinente indicar que actualmente el sistema está en un proceso de revisión metodológica por parte del PEN y la Sala Constitucional, con el fin de profundizar el análisis de cara a las próximas entregas de este capítulo.

La primera fuente es una base de datos de comunicados emitidos por la el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto –mejor conocida como la Cancillería de la República– durante los tres años transcurridos de la administración Solís Rivera. Dado que los registros son oficiales y no se contrastan con otras

fuentes, el objetivo central del análisis es identificar los principales hitos de las relaciones exteriores en los ámbitos bilateral y multilateral, y sus vínculos con la política interna del país.

La segunda fuente es una recopilación de datos sobre las candidaturas de Costa Rica ante organismos multilaterales, impulsadas entre enero de 1992 y septiembre de 2016. Con esa información es posible identificar las áreas temáticas y la tasa de éxito del país en esas postulaciones (recuadro 5.13).

Se reconoce que la información disponible este año es insuficiente para realizar una evaluación a profundidad de la política exterior costarricense. Por ello el capítulo se concentra en describir lo ocurrido en los ámbitos antes mencionados, en un período que trasciende el año de

estudio de este Informe (2016 e inicios de 2017). El esfuerzo de recopilación de datos continuará, a fin de poder presentar un análisis más sistemático a partir de la siguiente edición.

Europa y Asia destacan en las relaciones bilaterales, la ONU en las multilaterales

El gráfico 5.32 muestra los 1.212 comunicados emitidos por la Cancillería entre el 8 de mayo de 2014 y el 30 de abril de 2017, sistematizados según el ámbito de acción (multilateral, bilateral, doméstico) y luego agrupados según el foro específico, la región y el respectivo tema de política doméstica. El grosor de los flujos representa la cantidad de comunicados en cada caso.

Los asuntos bilaterales abarcaron la

RECUADRO 5.13

Bases de datos sobre política exterior

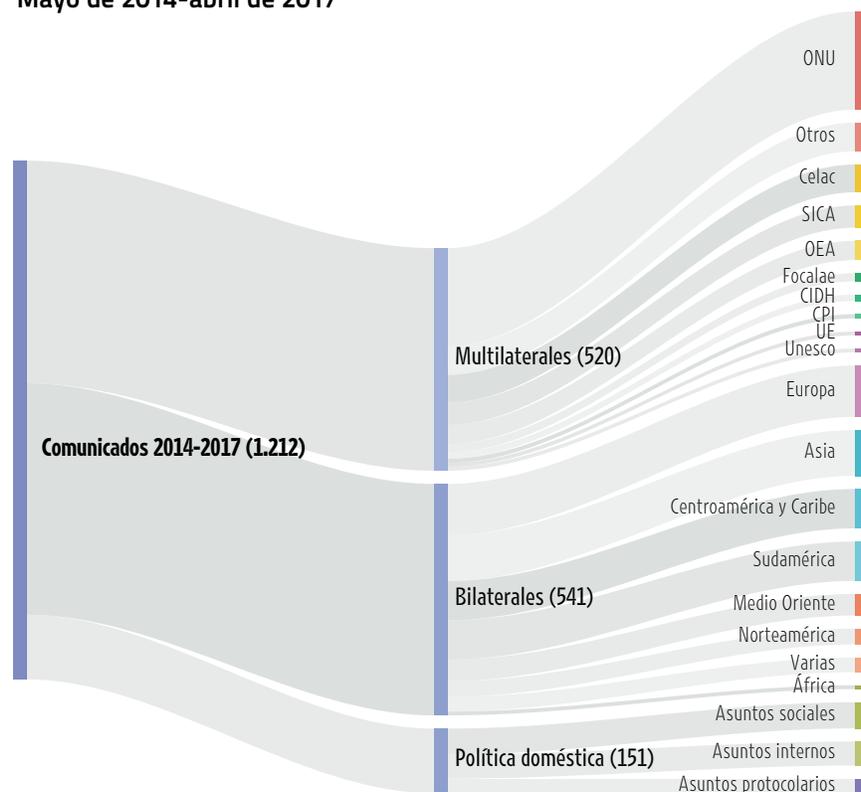
Con el objetivo de sistematizar información sobre la política exterior en Costa Rica, este año el PEN inició la construcción de dos bases de datos: una sobre comunicados de la Cancillería y otra sobre las candidaturas del país ante organismos multilaterales.

En el primer caso se tienen registros de 1.212 comunicados emitidos entre el 8 de mayo de 2014 y el 30 de abril de 2017. La estandarización y sistematización de esos documentos permite generar información sobre el manejo de las relaciones internacionales, sus resultados y los compromisos adquiridos por el país. Cada comunicado es clasificado según veinte variables de análisis, entre las que destacan: año de gobierno en que se publicó, alcance (bilateral, multilateral o de política doméstica), si implica cooperación internacional, países y organismos internacionales involucrados y resultados puntuales, si los hay.

La otra base de datos registra 176 candidaturas nacionales impulsadas entre enero de 1992 y septiembre de 2016. Sin embargo, hay un vacío de información para el período 2005-2010, por lo que el análisis que se presenta en esta edición se circunscribe a los subperíodos 1992-2004 y 2011-2016. Los datos, que se obtuvieron de los expedientes físicos de la Oficina de Candidaturas del Ministerio de Relaciones Exteriores, se encuentran dispersos en documentos de diversos formatos, como correos electrónicos y notas de entendimiento, lo cual hace compleja la sistematización. Las principales variables registradas son: año y tipo de la candidatura (persona o país), puesto al que se aspiró, el organismo involucrado y su área de acción, y el resultado de cada votación (cuando corresponde), entre otras.

GRÁFICO 5.32

Clasificación de los comunicados de la Cancillería, según ámbito de acción^{a/}. Mayo de 2014-abril de 2017



a/ En el ámbito de acción multilateral se incluyen los siguientes organismos: Organización de Naciones Unidas (ONU), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Organización de Estados Americanos (OEA), Foro de Cooperación de los países de América Latina y Asia del Este (Focalae), Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Corte Penal Internacional (CPI), Unión Europea (UE) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de comunicados de política exterior del PEN, 2017.

mayor cantidad de comunicados, en particular los relacionados con Europa y Asia, seguidos por Sudamérica y Centroamérica y el Caribe. En el ámbito multilateral sobresalen las gestiones en la ONU, un foro en el que tradicionalmente el país ha tenido amplia participación. En menor medida se citan los foros regionales, como la Celac, el SICA y la OEA. Por último, la sistematización permitió registrar, por primera vez, un grupo de acciones de política exterior que tienen repercusiones en la política interna del país y que refieren a asuntos de protocolo, la población migrante y una comparecencia del Canciller ante la Asamblea Legislativa, entre otras.

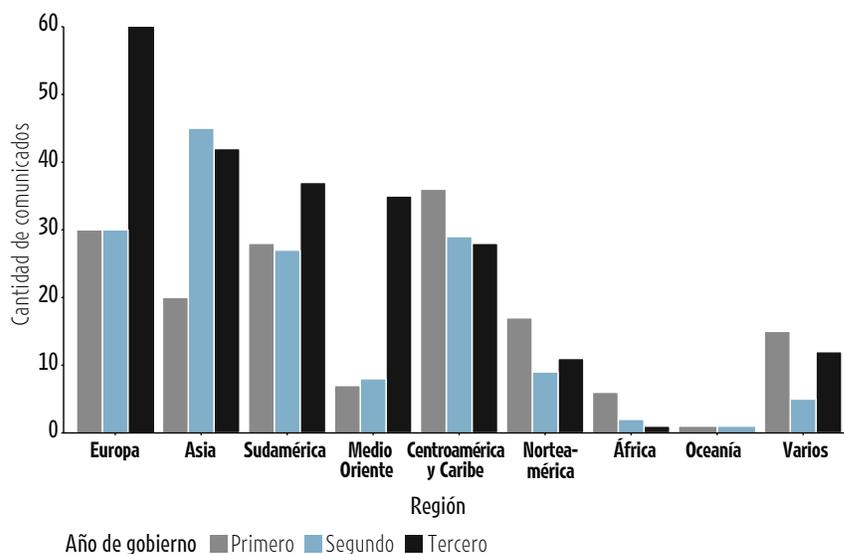
En el contexto de la ONU destaca la gestión de Costa Rica en la Presidencia de la Convención sobre Municiones de Racimo¹¹, durante la cual logró la adhesión o ratificación de once Estados miembros. Además, el país fue copatrocinador de la campaña global GQUAL, una iniciativa para crear conciencia y promover la igualdad de género en posiciones de liderazgo en los organismos internacionales. En el Consejo de Derechos Humanos se aprobó una resolución sobre "la cuestión de la pena de muerte" presentada por Costa Rica y otras naciones.

En la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), la participación fue más intensa durante el primer año de la administración Solís Rivera, cuando el país ocupó la Presidencia pro Tempore y organizó la Tercera Cumbre de la entidad. En ese momento destacaron la aprobación del "Plan de seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre" y el beneplácito al texto constitutivo de la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (Eulac), cuyo objetivo es transformar la asociación estratégica entre ambas regiones. De acuerdo con los comunicados, el haber sido parte del Cuarteto de la Celac¹² le permitió a Costa Rica coordinar y copresidir la construcción de la agenda regional en un total de veintiséis reuniones sobre migración, desarrollo productivo, ciencia y tecnología, entre otros temas.

Finalmente, aunque no aparece entre los foros mencionados con mayor frecuencia en los comunicados de la Cancillería, el proceso de adhesión a la

GRÁFICO 5.33

Cantidad de comunicados sobre relaciones bilaterales según región^{a/}, por año de gobierno
(ordenados por cantidad emitida en el tercer año y zona específica)



a/ La categoría "Varios" incluye los comunicados que aluden a varias regiones al mismo tiempo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de comunicados de política exterior del PEN, 2017.

OCDE requiere una mención especial por su trascendencia para las aspiraciones políticas y comerciales de Costa Rica. Al cierre de edición de este capítulo, en septiembre de 2017, el país se encontraba en la segunda etapa de estudios organizados en veintidós comités temáticos. Seis de ellos ya recibieron la aprobación de la OCDE: agricultura, comercio, salud, política científica y tecnológica, educación y empleo, y trabajo y asuntos sociales.

En el ámbito bilateral, la información recopilada muestra cambios en las zonas de interés para la política exterior. Al observar el gráfico 5.33 destaca el significativo aumento de las relaciones con países de Europa, Asia y Medio Oriente.

Durante el tercer año de la presente administración la presencia de Europa en los comunicados se duplicó, debido a la gira por el Reino Unido e Italia realizada en mayo de 2016, con el objetivo de promocionar el comercio y la inversión extranjera. Se organizaron encuentros con un centenar de empresas y se firmaron cinco convenios de cooperación con Italia¹³. También se establecieron relaciones en materia educativa con Alemania, con la fundación del primer centro de

estudios sobre Costa Rica en ese país y un acuerdo para fortalecer la cooperación en educación, ciencia, investigación e innovación entre ambos Estados.

En Asia las acciones se intensificaron a partir del segundo año de gobierno, y aunque el impulso se redujo durante el tercero, siguió siendo alto. En marzo de 2016 se realizó una gira comercial por Brunei, Singapur y Malasia. También se fortalecieron las relaciones con Corea del Sur, particularmente en octubre de 2016, cuando se llevó a cabo una gira de promoción de exportaciones y atracción de inversiones. Como resultado de ello, Procomer inauguró una oficina en Seúl, lo que aumentó a 41 la cantidad de representaciones comerciales de Costa Rica en el mundo. Además, ambos países firmaron acuerdos de cooperación en materia tributaria, de seguridad pública, salud y tecnología e innovación.

En el sudeste asiático también se fortaleció la relación con la República Popular China en temas de seguridad. Costa Rica recibió una donación de cinco millones de dólares para invertir en seguridad ciudadana y dos aviones para el combate del crimen organizado y el narcotráfico, así como para la atención de emergencias.

Medio Oriente fue la zona que tuvo mayor impulso durante el tercer año de la administración Solís. Destacan los intercambios con Emiratos Árabes Unidos, Catar y Turquía (diagrama 5.4). Se abrió una embajada en la región, se recibieron donaciones y se eliminó el requisito de visa para los costarricenses que viajen a Emiratos Árabes Unidos. También hubo gestiones para la atracción de inversiones y la apertura de mercados para productos nacionales.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **ADHESION DE COSTA RICA A LA OCDE Y ALIANZA DEL PACIFICO** véase Cascante y Fonseca, 2017, en www.estadonacion.or.cr

Efectos domésticos de la política exterior: comparecencia del Canciller en la Asamblea Legislativa

La base de datos de comunicados permitió, por primera vez, registrar una serie de acciones de la política exterior que se vinculan de manera directa con la política doméstica del país. Con ello este capítulo se aproxima a un área poco explorada de las relaciones internacionales. La información se organizó en tres tipos de asuntos: internos, sociales y protocolarios; estos últimos corresponden a actividades o días conmemorativos celebrados por la Cancillería.

Los asuntos sociales agrupan temas de especial trascendencia para el país. Entre ellos cabe citar la emergencia por el huracán Otto, reuniones internacionales efectuadas en el territorio nacional y, particularmente, la crisis migratoria que se vivió entre finales del 2015 y el segundo año de gobierno, por el flujo masivo de ciudadanos cubanos y otros provenientes de África y Asia, quienes pretendían cruzar Centroamérica para llegar a Estados Unidos (gráfico 5.34). En este último caso, los comunicados de la Cancillería hicieron énfasis en el carácter regional del problema y en la necesidad de crear un corredor humanitario para combatir de manera conjunta el tráfico de migrantes y garantizar la seguridad de esa población (PEN, 2016).

DIAGRAMA 5.4

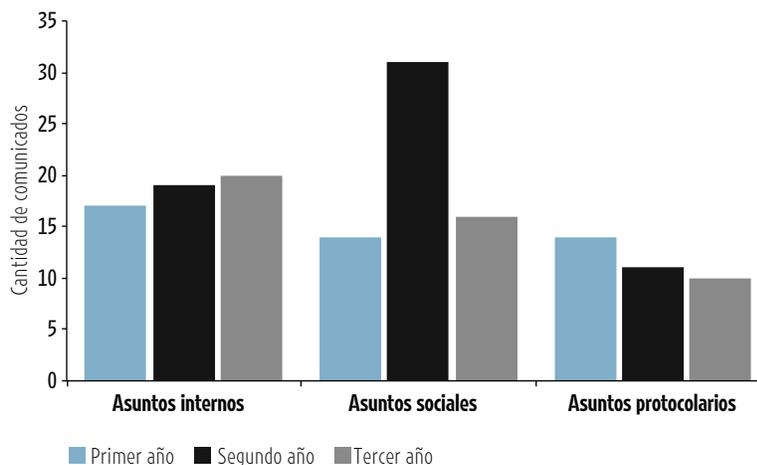
Intensificación de las relaciones bilaterales con Medio Oriente. 2014-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de comunicados de política exterior del PEN.

GRÁFICO 5.34

Cantidad de comunicados sobre política exterior con efectos domésticos, según ámbito, por año de gobierno (ordenados por cantidad emitida en el tercer año)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de comunicados de política exterior del PEN, 2017.

Por último, los asuntos internos son los referentes al control, transparencia y rendición de cuentas por parte de la Cancillería, como los informes de labores y las comparecencias ante la Asamblea Legislativa. El hecho más reciente sucedió luego de un acto político en la ONU, cuando el

20 de septiembre de 2016 el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores se retiraron de la sala de sesiones de la Asamblea General al momento del discurso del presidente de Brasil, Michel Temer. Previo a esto, el Gobierno se había pronunciado en pocas ocasiones sobre el

proceso de *impeachment* contra la anterior presidenta, Dilma Rousseff. En esos comunicados, Costa Rica reiteró el principio de no intervención y no hizo referencias puntuales a la crisis política en ese país. Por tanto, la acción realizada constituyó una ruptura de la posición que se había mantenido en ese caso (Cascante, 2017). A raíz de ello, Brasil emitió declaraciones por medio de su representante diplomático en Costa Rica y convocó al embajador costarricense a dar explicaciones ante la Cancillería de Brasilia.

En el ámbito nacional este episodio generó un amplio debate público. El principal cuestionamiento giró en torno a los supuestos ligámenes entre Costa Rica y el bloque de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), ya que Ecuador, Bolivia, Venezuela, Cuba y Nicaragua actuaron de la misma forma en la ONU. Además, en la Asamblea Legislativa se aprobó una moción para interpellar al Canciller, quien compareció ante el Plenario el 29 de septiembre. En ese intercambio, los diputados demandaron conocer los informes de la misión diplomática costarricense sobre la situación política en Brasil. No obstante, a inicios de octubre el Poder Ejecutivo firmó el decreto 39944, que declaró de reserva o secreto de Estado esos informes. Acto seguido se presentó una acción de inconstitucionalidad, por lo cual el Ministerio debió plantear sus alegatos y demostrar el respaldo jurídico del decreto. Finalmente, la Sala Constitucional ratificó el carácter secreto de los documentos en cuestión (Cascante, 2017).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**LAS POSICIONES DE COSTA RICA
EN LOS CASOS DE SIRIA, BRASIL Y
VENEZUELA**

Véase Cascante, 2017, en
www.estadonacion.or.cr

**Aporte especial: candidaturas del
país en organismos multilaterales**

En este apartado se ofrece una primera aproximación al tema de las candidaturas que ha presentado Costa Rica, para ocupar puestos en los órganos directivos

o consultivos de diversos organismos multilaterales. Este análisis permite conocer mejor el peso de la imagen internacional del país, así como el alcance y capacidad de gestión de su política exterior, ya que el impulso de esas postulaciones demanda una alta inversión económica y de recursos logísticos, a fin de construir las alianzas que permitan lograr el objetivo deseado.

Un primer hallazgo de la revisión de los datos, que incluyen 176 postulaciones, es que las candidaturas a nivel global (74%) predominan sobre las de tipo regional (26%). En el primer grupo la mayoría corresponde a la ONU y sus órganos especializados (la Unesco y la Organización Mundial de Turismo, entre otros). En el segundo caso destaca la OEA.

En esta materia el país ha utilizado dos figuras: las “candidaturas país” y las “candidaturas persona”. En las primeras se propone al Estado para ocupar puestos en foros multilaterales, por ejemplo la Presidencia o Vicepresidencia de la Asamblea General de la ONU, o alguna de sus comisiones. Las “candidaturas persona” suceden cuando se presenta un aspirante a un cargo en la estructura burocrá-

tica de algún organismo (Morales, 2017). Los datos muestran que se han impulsado principalmente “candidaturas país” (104, lo que equivale al 59% del total). No obstante, a partir del 2011 ha habido un leve repunte de las “candidatura persona”, que pasaron de 39% entre 1992-2004, a 46% en 2011-2016.

También se identificaron los principales ámbitos en los cuales se dieron las postulaciones. El 69% (122 en total), correspondió a foros multilaterales sobre Derecho internacional y derechos humanos, seguidos por cultura y ambiente (gráfico 5.35). Durante el periodo 2011-2016 se diversificaron las áreas de acción, pues aumentaron las candidaturas en foros comerciales y de turismo (Morales, 2017).

¿Cuán exitosa ha sido Costa Rica en estos esfuerzos? De las 176 postulaciones estudiadas se ganaron 120, es decir, el 68%. Otras 19 se perdieron (11%), 21 fueron retiradas (12%) y 16 son casos cuyo resultado se desconoce, por falta de información en la Cancillería (9%); por lo tanto, el análisis se realizó con base en las 160 candidaturas restantes (Morales, 2017).

GRÁFICO 5.35

**Número de candidaturas de Costa Rica, según ámbito de acción^{a/}.
1992-2016**

Derecho internacional 69	Cultura 22	
	Ambiente 13	Comercio 8
Derechos humanos 53		
	Salud 7	Otros 4

a/ La categoría “Otros” incluye cuatro candidaturas: dos ante la Comisión Interamericana de Mujeres, una ante la Comisión de Estadística de la ONU y otra ante la Comisión de Geofísica del Instituto Panamericano de Geografía e Historia.

Fuente: Elaboración propia con base en Morales, 2017.

El gráfico 5.36 detalla la proporción de candidaturas ganadas según su alcance (global o regional), ámbito (tema) y tipo de postulación (país o persona). Como puede notarse, la principal diferencia está en el tipo: el 89% de las 94 “candidaturas país” tuvo resultados positivos, mientras que solo el 55% de las 66 referidas a personas fueron exitosas. Una hipótesis para explicar este hecho es que la infraestructura de promoción no es la misma en ambos casos, ya que para impulsar las “candidaturas país” se cuenta con el apoyo permanente de las misiones en el exterior (Morales, 2017).

En cuanto al ámbito de acción, destaca el rendimiento en salud, ambiente y Derecho internacional. En este último grupo 50 candidaturas (77%) tuvieron un desenlace positivo. En derechos humanos la tasa de éxito fue de 70% (32 postulaciones ganadas versus 14 retiradas o perdidas). Además, las candidaturas globales han sido más exitosas que las de alcance regional. Se requiere más investigación para identificar las causas de estos resultados.

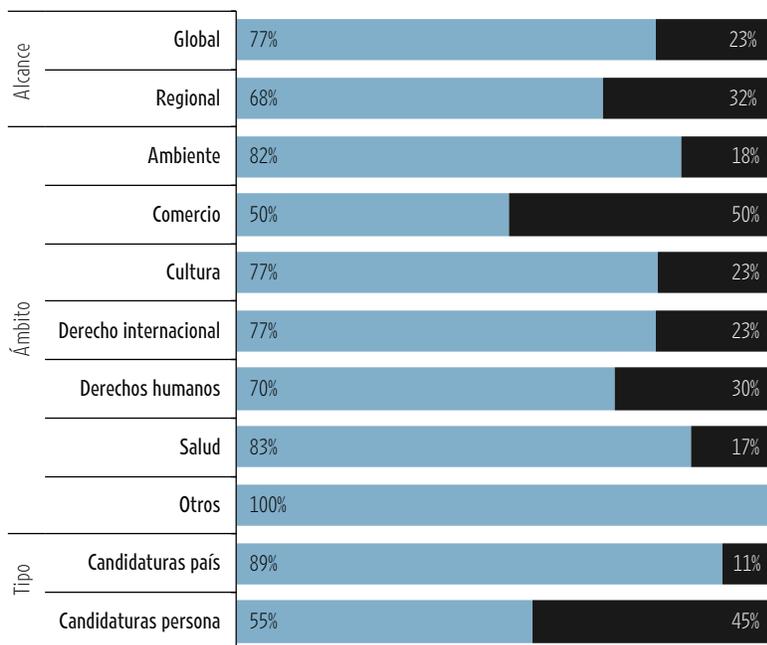


PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CANDIDATURAS EN ORGANISMOS INTERNACIONALES

Véase Morales, 2017, en
www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 5.36

Resultados^{a/} de las candidaturas de Costa Rica, según alcance, ámbito y tipo. 1992-2016
(porcentajes)



a/ En la categoría “No ganada” se incluyen las candidaturas perdidas y retiradas. Aunque la base de datos registra 176 postulaciones, se desconocen los resultados de 16, por lo que el gráfico solo considera las 160 restantes.

Fuente: Elaboración propia con base en Morales, 2017.

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

Se elaboraron los siguientes insumos: *Estudio de la conducta de Costa Rica hacia los casos de Siria (2012-2016), Brasil (2016) y Venezuela (2015-2017)*, de Carlos Cascante; *Mapeo de actores y perspectivas de la adhesión de Costa Rica a la OCDE y la Alianza del Pacífico*, de Carlos Cascante y Raúl Fonseca; *Caracterización de la protesta social 2016-2017*, de Melisa Cerdas; *Análisis del desempeño legislativo 1990-2017*, de Steffan Gómez Campos y Mario Herrera; *Las comisiones legislativas en Costa Rica: ¿cómo se han integrado y cuán estables son?* (1986-2018), de María Estelí Jarquín; *Proyección de Costa Rica en los organismos internacionales: análisis de sus candidaturas durante el período 1992-2016*, de María Fernanda Morales; *Uso del decreto ejecutivo*, de Alonso Ramírez, y *Características y efectos de las regulaciones del financiamiento político en los principales partidos políticos costarricenses*, de Juan Pablo Sáenz.

Se recibieron las siguientes contribuciones especiales: *Clima electoral 2017*, de Ronald Alfaro; *Matriz de editoriales 2016-2017*, de Daniel Castillo; *Análisis de serie de tiempo de las acciones colectivas en Costa Rica 1992-2017*, de Steffan Gómez Campos, y *Procesamientos del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional*, de Rafael Segura.

Se actualizaron las siguientes bases de datos del PEN: Cúpulas partidarias 1982-2017, por

Daniel Castillo; Comunicados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 2014-2017 (nueva), por la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA; Comisiones legislativas 1986-2018 (nueva), por María Estelí Jarquín; Rotación del Gabinete 1978-2017, por María Estelí Jarquín; Candidaturas de política exterior 1992-2016 (nueva), por María Fernanda Morales; Acciones colectivas 1992-2017, por Melisa Cerdas; Decretos ejecutivos y convocatorias a sesiones extraordinarias en el Congreso 1990-2017, por Melisa Cerdas, Alejandro Hernández y Noelia Rodríguez; Control constitucional 1990-2016 (nueva), por Luis Antonio González, Hillary Soto y María Fernanda Zumbado; Legislación aprobada 1990-2017, por Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, Steffan Gómez Campos y Mario Herrera; Alianzas legislativas (nueva), por Steffan Gómez Campos y Mario Herrera.

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

Se agradece la confección del sistema de registro para bases de datos a Rafael Segura y Ariel Solórzano.

Se agradecen los comentarios y aportes de información de: Héctor Fernández, Ronald Chacón y Marilyn Garro (Tribunal Supremo de Elecciones); Ileana Aguilar, Diego Brenes, Mariela Castro, Rocío Montero y Hugo Picado (IFED-TSE); Marvin Carvajal (Dirección Jurídica de Casa Presidencial); Ricardo Agüero, Martha Mora y Marcela Rojas (Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa); Antonio Ayales y

Andrés Mena (Dirección Ejecutiva y Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa); Carlos Sanabria (Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa); Gerardo Hernández (UCR); Fabián Barboza y Kattia Salas (Sala Constitucional); Ronald Alfaro, Carmen Bogantes, Vera Brenes, Esteban Durán, Vladimir González, Mario Herrera, Leonardo Merino, Natalia Morales y Evelyn Villarreal (PEN). Asimismo, se agradece a Marianne Bennett (Comex), Ronald Chacón (TSE) y Edgar Coto (Asamblea Legislativa), por las entrevistas concedidas.

La edición técnica fue realizada por Steffan Gómez Campos con el apoyo de Ronald Alfaro Redondo, Leonardo Merino y Jorge Vargas Cullell.

La revisión de cifras la efectuó Ariel Solórzano.

Los talleres de consulta se realizaron los días 14 y 21 de junio, 5 de julio y 17 de agosto de 2017, con la participación de Rodrigo Aguilar, Ricardo Agüero, María Paula Barrantes, Carlos Ricardo Benavides, Margarita Bolaños, Ana Lorena Brenes, Marvin Carvajal, Carlos Cascante, María José Cascante, Daniel Castillo, Ronald Chacón, Edgar Coto, Hazel Díaz, Héctor Fernández, Laura Fernández, Luis Antonio González, Miguel Gutiérrez-Saxe, Rafael Matamoros, Héctor Morales, Hugo Picado, Alonso Ramírez, Selena Repetto, Noelia Rodríguez, Magda Inés Rojas, William Rojas, Rotsay Rosales, Juan Pablo Sáenz, Roberto Salom, Montserrat Solano, Hillary Soto, Eduardo Ulibarri, María Fernanda Zumbado, César Zúñiga y Joyce Zurcher.

NOTAS

- 1** El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno).
- 2** Recuérdese que el año legislativo va del 1 de mayo de un año al 30 de abril del año siguiente.
- 3** La tasa de éxito aquí utilizada no distingue según el proponente de la iniciativa +el Legislativo o el Ejecutivo+, como sí ocurre con otros indicadores de éxito usados en la literatura especializada. En este caso lo que interesa es determinar la proporción de leyes convocadas por el Ejecutivo (que pueden ser de su iniciativa o de algún diputado) que fueron aprobadas en sesiones extraordinarias. Con ello se evalúa el desempeño del Gobierno en la promoción de sus prioridades en el Congreso.
- 4** Para mayor detalle sobre la conformación de los gabinetes puede consultarse: Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Indridason y Kam, 2008; Campbell, 2005; Lewis, 2005 y 2008.
- 5** El listado completo de la normativa estudiada para realizar la categorización puede consultarse en Ramírez, 2017.
- 6** Los acuerdos internacionales simplificados son reglamentos y otras normas con pretensión de generalidad, promulgadas por el Ejecutivo en el marco de procesos de negociación internacional que se desarrollan con la venia del Congreso. La gran mayoría corresponde a normas comerciales que resultan del trabajo continuado de la Comisión de Ministros de la Integración Económica Centroamericana (Comieco).
- 7** La muestra representa el 3,5% de los decretos que promulgan reglamentos de ley, emitidos durante los dos primeros años de cada administración desde 1990. El análisis se realizó en forma paralela a la actualización de los datos del tercer año de cada gobierno para toda la serie histórica, razón por la cual no se incluyó la información de ese período.
- 8** Es probable que otras normas, como las autorizaciones locales, también concedan derechos. Se clasifican de manera distinta porque son derechos de poblaciones específicas y, por consiguiente, de menor alcance. La base de datos del PEN incluye los detalles de cada ley aprobada.
- 9** No se contempla la integración de la Comisión de Honores, ya que el artículo 87 del Reglamento de la Asamblea Legislativa indica que estará integrada por tres diputados cuyos nombres no se revelarán.
- 10** Esos proyectos son: Ley para el ordenamiento de las retribuciones adicionales al salario base del sector público (expediente 19506), Ley sobre la promoción del buen desempeño de los servidores públicos para una gestión de calidad (19787), Ley de límites a las remuneraciones totales de la función pública (19156), Ley de Empleo Público (expediente 19431, archivado el 9 de enero de 2017), Ley de eficiencia salarial en las remuneraciones totales de los funcionarios públicos y de los jefes de la función pública (19883) y Ley para racionalizar el gasto público (19923).
- 11** La Convención sobre Municiones de Racimo (2008) prohíbe la producción, uso, almacenamiento y transferencia de armas que dispersan una gran cantidad de municiones en un área amplia de territorio. La Convención también ofrece asistencia a las víctimas, limpieza de áreas contaminadas y destrucción de reservas. En septiembre de 2014 Costa Rica asumió la presidencia por un año.
- 12** El Cuarteto de la Celac lo integran el país que tiene la Presidencia pro Témpore, el que lo precedió, el que tendrá ese cargo el año siguiente y un país caribeño. Así pues, Costa Rica perteneció a este grupo entre el 30 de enero de 2014 y el 28 de enero de 2016.
- 13** Se firmó un convenio de extradición, un tratado de asistencia penal, un acuerdo de cooperación cultural, científica y tecnológica, un acuerdo de intercambio de información tributaria y un memorándum sobre cambio climático.