

B A L A N C E 2 0 1 9



Estado de la Nación

2019

Fortalecimiento de la democracia



FRÁGIL

321.8

Al-385-b Alfaro Redondo, Ronald

Balance de Fortalecimiento de la Democracia 2019 /
[et..al].—Datos Electrónicos (1. Archivo Electrónico; 725
KB, PDF). – San José C.R. : PEN 2019

ISBN: 978-9930-540-27-5-Digital

1 GOBERNANZA, 2. GABINETE DEL GOBIERNO. 3.
ASAMBLEA LEGISLATIVA . 4. REFORMA FISCAL. 5.
ACCIONES COLECTIVAS. 6. PRESIDENCIA DE LA
REPUBLICA. 7. PRESIDENTE. 8. PARTICIPACION
ELECTORAL. 9. PRODUCCIÓN LEGISLATIVA
10. POLITICA EXTERIOR. 11. ELECCIONES. 12. COSTA
RICA. 12. DEMOCRACIA. I.Título.

CAT.MMR

Primera edición: Octubre, 2019.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/ Insignia | ng.

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Fortalecimiento
de la democracia

INDICE

Hallazgos relevantes	3
Valoración general	5
Aspiraciones	6
Introducción	7
Balance político	7
El más complicado escenario de gobernanza logra resultados imprevistos	7
Se mantiene alta producción de legislación de alto impacto	9
Disminuye cantidad de leyes sin sustento económico	10
Tendencias en duración e iniciativa se mantienen invariables	11
Producción de decretos no se aparta de las tendencias de administraciones previas	12
Reforma fiscal rompe el clima de paz social de los últimos cuatro años	12
Clima desfavorable en la opinión pública para el Gobierno entrante	17
Desgaste político, principal razón de inestabilidad del gabinete	19
Nuevas áreas de investigación	20
Por primera vez los menores de 50 años votan más que sus mayores	20
Aumentan los distritos volátiles entre rondas electorales	22
En Congreso dividido, diputados votan como sus jefes la mayoría de las veces	24
Experiencia de los diputados incide en calidad y menos promesa democrática	26
Política exterior	28
Cambio de jerarquía marca la política exterior del primer año de la Administración	28
Convulso entorno internacional	29

HALLAZGOS RELEVANTES

- En el primer año de la Administración Alvarado Quesada se aprobaron 117 leyes, de las cuales 36 se catalogan como legislación sustantiva. Si bien se da una disminución respecto al año anterior, es la primera legislatura de un período constitucional con mayor producción legislativa.
- La cantidad de leyes sustantivas sin apoyo económico es la más baja desde 1990. Representa un 22% de este tipo de legislación que requiere recursos económicos y no le son asignados.
- En el primer año de la Administración Alvarado Quesada se aprobó un total de 390 decretos, de los cuales 109 fueron de alto alcance, siguiendo la misma tendencia de los anteriores dos Gobiernos.
- La experiencia previa de los legisladores incide en una mayor proporción de leyes aprobadas sustantivas y en una menor proporción de leyes de promesa democrática. En cuanto a los legisladores con experiencia previa, un 45% de las leyes presentadas por estos se considera sustantiva, frente a un 31% de diputados sin experiencia.
- En el año 2018 se rompió el impasse de conflictividad social que caracterizó el cuatrienio de la Administración Solís Rivera. En los primeros ocho meses de la Administración Alvarado Quesada, se realizaron 456 acciones colectivas, lo cual representa un aumento en contraste con el último año de la Administración pasada, en donde se registraron 176 acciones colectivas, la cifra más baja desde 1992.
- Entre los meses de setiembre y octubre se dio el pico de conflictividad más alto del año, con un total de 161 y 69, respectivamente. Constituye el cuarto episodio de conflictividad más importante de protesta ciudadana desde los años noventa.
- En cuanto a opinión pública, el Gobierno de Carlos Alvarado contó con la menor valoración positiva en su primer año de gestión. En promedio, en tres mediciones, un 31% de los ciudadanos opina favorablemente sobre la labor desarrollada.
- En el período del multipartidismo, con un Poder Ejecutivo débil y una alta fragmentación partidaria, los cambios en el gabinete son mayores y más tempranos, pues inician desde el primer año de gobierno. En las Administraciones 2010-2014 y 2014-2018, la rotación de gabinete ocurrió mayoritariamente en los dos primeros años de gobierno, con un 71% y un 62%, respectivamente.
- En los últimos cuarenta años, un 47% de los casos de salidas de ministros se debe a desgaste político. Los ministerios con mayor rotación son Presidencia y Comunicación, Hacienda, y Seguridad Pública y Gobernación, con diez, nueve y ocho rotaciones de ministros, respectivamente.

Cuadro 1

Resumen de indicadores políticos. 2000-2018

Indicador	2000	2005	2010	2015	2018
Cantidad de acciones colectivas	613	370	340	341	459
Leyes aprobadas por iniciativa: Legislativo	53	56	66	35	69
Leyes aprobadas por iniciativa: Ejecutivo	48	13	47	26	31
Proporción de leyes sustantivas aprobadas	21	25	17	33	31
Proporción de leyes que no indican fuentes para su financiamiento	53	65	64	14	23
Elecciones municipales					
	2002	2006	2010	2016	
Partidos políticos que participan en la elección					
<i>Nacionales</i>	11	13	9	12	
<i>Provinciales</i>	4	6	2	4	
<i>Cantoniales</i>	19	24	35	43	
Cantidad de alcaldes del partido oficialista	48	59	59	6	
Control partidario de alcaldías y concejos municipales					
<i>Unido</i>	6	22	10	14	
<i>Dividido con primera minoría</i>	54	41	54	61	
<i>Dividido moderado</i>	16	12	13	4	
<i>Fragmentado</i>	5	6	5	2	
Juntas receptoras de votos	6.819	4.852	5.250	5.630	
Electores inscritos	2.331.459	2.603.770	2.865.509	3.178.364	
Por sexo					
<i>Hombres</i>	1.166.216	1.300.955	1.430.519	1.584.178	
<i>Mujeres</i>	1.165.243	1.302.815	1.434.990	1.594.186	
Votos recibidos para alcaldías	531.659	620.614	799.171	1.125.556	
Válidos	513.691	605.195	782.354	1.096.563	
Nulos	12.940	11.064	13.281	21.886	
En blanco	5.028	4.355	3.536	7.107	
Por sexo					
<i>Hombres</i>	271.320	304.492	394.455	537.973	
<i>Mujeres</i>	260.339	316.122	404.716	587.583	
Abstencionismo					
Por sexo					
<i>Hombres</i>	76,7	76,6	72,4	66,0	
<i>Mujeres</i>	77,7	75,7	71,8	63,1	

Valoración general

En 2014, el Informe Estado de la Nación aseveró que Costa Rica había ingresado a una nueva época histórica. Para muchos eso parecía aventurado o apresurado de afirmar; sin embargo, el paso hacia ese estadio se ha ido materializando con el transcurso del tiempo, a tal punto que hoy el recorrido de nuestra sociedad por esa nueva etapa es fácilmente comprobable. La Costa Rica de finales de la segunda década del siglo XXI es muy distinta a la de finales del siglo anterior y principios del presente, en múltiples aspectos. Buena parte de los cambios fueron impulsados por transformaciones políticas de gran calado o por la conjugación de hechos políticos inéditos. En estas condiciones, el sistema político puede jugar, dependiendo de las circunstancias, dos papeles opuestos en materia de fortalecimiento de la democracia: en algunos momentos puede generar condiciones para el trabamamiento y la inercia, mientras en otros crea alternativas para deshacer nudos y evitar el caos.

La información reunida en este balance revela que, contrario a lo esperado, el sistema político en 2018 restituyó, al menos en parte, la funcionalidad de algunas de las instituciones claves de la democracia. Aún es temprano para saber si esto obedece a factores coyunturales o si se trata de un punto de inflexión permanente. En futuras ediciones se dará seguimiento en profundidad a esta materia.

La atípica elección de 2018 reconfiguró el escenario político y provocó una combinación adversa para la gobernabilidad: un Ejecutivo débil que posee la fracción legislativa más pequeña que Gobierno alguno haya tenido, al inicio de su gestión, en la historia democrática de este país; y un Congreso fragmentado, en el cual la oposición es liderada no por los partidos tradicionales sino por partidos confesionales evangélicos. En este contexto desfavorable, el nuevo Gobierno y un grupo inusual de aliados políticos evitó el previsible empantana-

miento, inestabilidad del Ejecutivo y conflicto de poderes construyendo dos coaliciones: una en el Ejecutivo y otra en el Legislativo. Estas dos alianzas permitieron impulsar temas estratégicos postergados y demandados por diversos sectores de la sociedad.

No obstante, el distanciamiento del nuevo Gobierno encabezado por el PAC respecto a las alianzas con los grupos sindicales, característico de la Administración anterior, así como la fuerte disputa por la aprobación de una reforma fiscal en 2018, rompieron rápidamente una larga tregua en la conflictividad social. La combinación de las tensiones sociales y políticas derivadas de este conflicto, las reivindicaciones de los sectores desatendidos por las autoridades, y un Gobierno que desde el inicio no contó con la aprobación mayoritaria de la ciudadanía crearon las condiciones para la rápida escalada de las tensiones sociales y políticas, además de un acercamiento entre la oposición política, de los partidos confesionales y la oposición social, encabezada por los sindicatos. En el contexto de un Gobierno débil frente a los grupos de presión, la rotación de los ministros de Gobierno se vuelve más habitual y ocurre más temprano en las administraciones, pese a que no todo el movimiento sindical se unió a las protestas de 2019 y al uso cada vez más frecuente de repertorios de lucha que privilegian el máximo impacto de la protesta frente a la movilización ciudadana.

Una mirada de largo plazo evidencia que la erosión del apoyo ciudadano a la democracia a lo largo de cuarenta años fue producto de cambios profundos en la distribución y los perfiles políticos en la población. Hasta 1999, la sociedad costarricense estaba compuesta por grupos mayoritarios de firmes creyentes en el sistema, aunque con grados variables de tolerancia política. Sin embargo, en las dos primeras décadas del presente siglo, la sociedad transitó hacia una comunidad de individuos más escépticos con el sistema político, por la emergencia como principal grupo de los “ambivalentes” con el sistema. Esta evolución redujo, sustancialmente, la reserva de legiti-

midad democrática para sortear episodios críticos de inestabilidad interna y externa que Costa Rica tenía, y con la cual enfrentó las agudas crisis económicas y políticas de los años ochenta del siglo pasado.

Estas transformaciones políticas de los costarricenses ocurren en un mal momento: tienen lugar en un escenario caracterizado por una economía desacelerada que no genera oportunidades laborales, crecientes desigualdades sociales y territoriales, fuertes tensiones ambientales, y encuentran al sistema de partidos fragmentado y debilitado. En estas circunstancias, los nuevos y mayoritarios perfiles de escepticismo ciudadano con la democracia crean un ambiente de vulnerabilidad y riesgo para el sistema y constituyen una amenaza latente para la paz social y la estabilidad política.

Por último, el balance político presenta nuevas áreas de investigación que aportan evidencia contraria a prejuicios largamente sostenidos sobre cómo se comportan la ciudadanía y cómo funciona el sistema político costarricense. Por ejemplo, en el balotaje de 2018 concurrieron más a las urnas los electores menores de 50 años que los de mayor edad, lo cual dista de la experiencia nacional e internacional previa. Asimismo, la volatilidad de las preferencias de los votantes en las elecciones de este siglo también tiene una expresión geográfica y territorial y no es exclusiva del desalineamiento partidario. En el congreso, en lugar de ver patrones de votación de diputados que reproducen la fragmentación política existente, los legisladores, contrario a lo que generalmente se cree, votan muy unidos la mayor parte de las veces. Un análisis preparado para este balance concluye que la experiencia parlamentaria previa tiene efectos positivos en la calidad y responsabilidad fiscal de la legislación. En este sentido, quedan pendientes de mayor estudio, en futuras ediciones del Informe, las implicaciones de estos hallazgos para el fortalecimiento de la democracia.

Valoración del balance 2018

Durante el 2017 e inicios de 2018 el régimen de derechos y libertades políticas sobre el que se sustenta la democracia costarricense se mantuvo vigoroso. En este período se celebró un nuevo proceso electoral limpio, transparente y sin cuestionamientos, el decimoséptimo consecutivo desde la guerra civil de 1948, pese a la desarticulación del sistema de partidos y la polarización durante la campaña.

Sin embargo, en términos de su aporte al desarrollo humano la democracia como sistema de gobierno, en el balance, tuvo un desempeño mayoritariamente negativo. Por una parte, escándalos públicos vividos en forma simultánea por los tres poderes

de la República pusieron en tela de juicio la gestión de sus autoridades y erosionaron la confianza ciudadana en la institucionalidad. Por otra, el Ejecutivo –como cabeza de gobierno– y el Legislativo no lograron articular respuestas a problemas urgentes y estructurales del estilo de desarrollo nacional. Además, el Poder Judicial entró en una crisis de gobernanza política que provocó la renuncia de su Presidente y nuevas plazas vacantes en la Corte Suprema de Justicia.

Pese al escenario de bloqueo político antes descrito, en el período bajo análisis el Ejecutivo logró atenuar las resistencias a su gestión, sorteando fuertes oposiciones y conflictos mediante la acción en tres flancos: en su relación

con movimientos sociales, en su manejo del Gabinete y en su imagen ante la ciudadanía. En efecto, la convergencia de su agenda política con la de las cúpulas gremiales del sector público produjo una reducción significativa de la protesta social: en 2017 se registró la menor cantidad de movilizaciones de los últimos veintisiete años. Además, la inestabilidad en el Gabinete ministerial fue menor que en la administración Chinchilla Miranda, y el presidente Solís terminó su mandato con un balance intermedio en la evaluación ciudadana y comparativamente mejor que el gobierno previo, aunque con fuertes altibajos a lo largo del período.

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 respondan 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 elección de sus candidatos y candidatas.

Democracia participativa

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento de la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, 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, a la ciudadanía, amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participar en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, a la vez que respetan la dignidad de las personas, en un marco legal y administrativo garante de la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticos de la población.

Convivencia ciudadana

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia y participa activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos y ciudadanas ejercen de modo 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.

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

Fortalecimiento de la democracia

Introducción

El presente capítulo busca determinar en qué medida, en el año 2018 y parte del 2019, 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 rotación de gabinete, el del clima de opinión pública y el de acciones colectivas, el período de estudio se extiende a los primeros meses de 2019.

El documento se nutre de dos tipos de aportes. Por un lado, están los indicadores que son objeto de seguimiento y actualización anual, y brindan la base empírica para la primera parte del capítulo, denominada “Balance político”. Por otro lado, están los análisis que se presentan en la segunda sección, “Miradas a profundidad”; algunos son primeras aproximaciones a asuntos complejos y otros son el resultado de investigaciones exhaustivas, con nuevas herramientas metodológicas, sobre temas abordados tradicionalmente por este Informe.

Balance político

Como se mencionó, en esta primera parte del capítulo se construye un balance general con los indicadores que dan seguimiento a la gestión política en los tres poderes del Estado, aunque con intensidades distintas: con mayor detalle para el Ejecutivo y el Legislativo, y menos para el Judicial, pues este último cuenta

con su propio informe, el *Estado de la Justicia*, el cual se centra exclusivamente en el desempeño del sistema de administración de justicia.

Además, esta sección da seguimiento a otros temas relevantes, como la volatilidad electoral entre primera y segunda ronda electoral en las tres oportunidades en que esta última ha sido necesaria; la conflictividad social ocurrida en el último año, comparada con los registros históricos del Programa Estado de la Nación (PEN); y el voto nominal en la Asamblea Legislativa en dos legislaturas: 2016-2017 y 2017-2018. Por último, ofrece un balance sobre las acciones de mayor trascendencia en materia de política exterior.

El más complicado escenario de gobernanza logra resultados imprevistos

El año anterior, el *Informe Estado de la Nación* analizó en profundidad los resultados de las elecciones nacionales 2018. La principal conclusión de ese estudio es que la suma de múltiples y complejos factores hizo de los comicios de ese año los más atípicos desde 1953. Un repaso de algunos de estos factores refleja la singularidad de este evento político. Por un lado, los dos partidos políticos que encabezaron las preferencias de los votantes, PAC y PRN, concentraron la menor cantidad de votos en 65 años. Además, fue la primera vez en 32 años que los dos partidos tradicionales (el PLN y el

PUSC) no ocuparon el primer o segundo lugar y, por tanto, quedaron fuera de la segunda ronda. Por otro lado, luego de un siglo de ausencia de partidos políticos religiosos como actores políticos centrales en una competencia electoral, una agrupación evangélica –Restauración Nacional– se convirtió en un fuerte competidor electoral, con la capacidad de desplazar a los partidos tradicionales y conquistar la segunda bancada más numerosa en el Congreso. Asimismo, en la segunda ronda, en ambos bandos irrumpieron actores “extrapartidarios” que fueron protagonistas y determinantes en el resultado final. Finalmente, fue la primera vez desde 1953 que el partido que obtuvo las presidenciales tiene la fracción legislativa más pequeña.

Un análisis de largo plazo revela que, cuando se juntan la debilidad del Ejecutivo con la fragmentación parlamentaria, los gabinetes experimentan mayor inestabilidad y esta se manifiesta más tempranamente. En época bipartidista, el primer y el cuarto año eran períodos calmos. Las crisis de gobierno solían ocurrir a mitad de la administración, es decir, durante los segundos y terceros años. No obstante, con el tránsito al multipartidismo, la inestabilidad aparece desde el primer año y con mayor intensidad en los siguientes (gráfico 1). Al respecto, durante las últimas dos administraciones (2010-2014 y 2014-2018), la mayor rotación ocurrió en el primer y segundo año de gobierno (71% y 62%, respectivamente). De hecho, la mayoría

de las salidas de los gabinetes sucede durante el multipartidismo (62%).

En el 2018, el año estudiado por este capítulo, el PAC comanda un Ejecutivo al que llega debilitado por el reducido apoyo en las urnas en primera ronda y su brazo político en el Congreso: la frac-

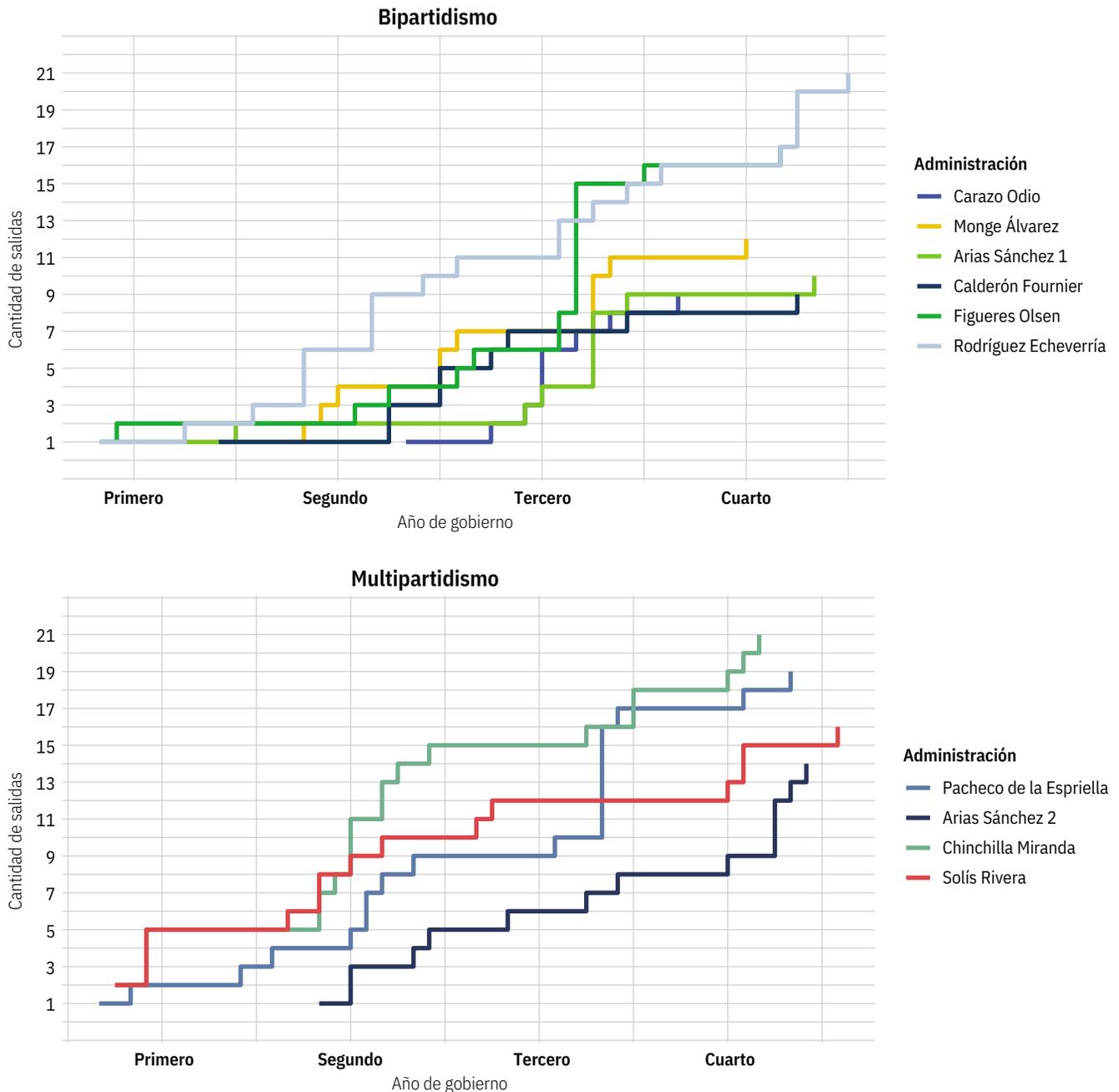
ción oficialista es de apenas diez diputados. Además, la condición de haber entrado en segunda ronda catapultó a Restauración Nacional y a sus líderes a asumir el papel de la oposición social y política en el Parlamento, marginando a otros actores como el PLN y el PUSC,

que en otras oportunidades ejercieron ese rol.

Desde el punto de vista de la gestión del Ejecutivo, esta combinación de resultados es adversa para la gobernabilidad. Como si eso no fuera poco, el panorama de estrujamiento fiscal y la inacción de

Gráfico 1

Salidas de ministros y ministras por año de gobierno. 1978-2018



a/ Se utiliza como fecha de cierre el 8 de mayo 2018, día en que finaliza la Administración Solís Rivera. Fuente: Jarquín, 2019.

las autoridades en ese tema amenazaban la tensa calma social. En otras palabras, de las elecciones se salió con la receta perfecta para el caos y la inestabilidad política. La pregunta que surge es si la gobernabilidad en 2018 y 2019 fue tan caótica como se suponía. El principal hallazgo de esta sección del balance político es que, contrario a lo esperado, no se cumplieron las expectativas pesimistas. Entonces, ¿qué hizo posible que esto sucediera? Este balance aporta evidencia empírica para responder a esta interrogante. Una reacción inédita, pero oportuna, del sistema político dinamizó la gobernabilidad y la gestión gubernamental al romper la disfuncionalidad sistémica.

En respuesta a la debilidad con la que llega el partido en control del Ejecutivo y su limitadísimo margen de maniobra en el Legislativo, el sistema político opta por armar dos coaliciones políticas: una de gobierno y la otra legislativa. El origen de la primera se remonta a marzo del 2018 y se fraguó con el acuerdo de un gobierno de unidad nacional respaldado por el candidato presidencial Carlos Alvarado y el excandidato Rodolfo Piza. Como parte de ese acuerdo, los firmantes se comprometieron a integrar el gabinete con representantes de sus agrupaciones. Además de este compromiso formal entre los líderes del PUSC y del PAC, la composición del gabinete que tomó funciones en mayo del 2018 incluyó figuras del PLN y del Frente Amplio. Quince meses después (agosto 2019) ya se habían producido algunos reemplazos y reacomodos: el ministro de la Presidencia, uno de los artífices del acuerdo; y las carteras de Comunicación, Salud y Educación. En general, estas salidas no necesariamente rompen la composición multipartidista original. En cuanto a las presidencias ejecutivas de instituciones autónomas, la conformación multipartidista y la rotación en esos puestos han sido menores. De las dieciocho presidencias, solo dos han rotado en el mismo período (cuadro 1).

Por su parte, en el ámbito legislativo, el impulso de la agenda fiscal por parte del Gobierno, una apuesta arriesgada dado su frágil capital político, facilitó las condiciones para que un conjunto de fuerzas

Cuadro 2

Integración del gabinete, según filiación partidaria. 2018 y 2019

Partido	Ministerios		Presidencias ejecutivas	
	Mayo 2018	Mayo 2019	Mayo 2018	Mayo 2019
PAC	8	9	12	10
PUSC	8	6	1	1
PLN	4	4	0	0
FA	1	1	0	0
Curridabat Siglo XXI	1	0	0	0
Sin afiliación	2	4	5	7

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de nombramientos del Poder Ejecutivo.

políticas afines a esa iniciativa se articularan en una coalición legislativa de facto que incluía al PAC, al PLN y al PUSC. La suma de estos apoyos fue determinante para que en diciembre del 2018 se aprobara la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Este balance aporta información para contribuir a entender cómo el sistema político sorteó, al menos por ahora, una combinación propicia para el caos y la ingobernabilidad. Concretamente, las dos alianzas mencionadas le devolvieron funcionalidad a un sistema político y permitieron aprobar iniciativas que no hubieran sido aceptadas en su ausencia. Si esta funcionalidad se prolongará más allá del primer año de gobierno es un aspecto que no se aborda en este Informe. Sin embargo, lo cierto es que una serie de resultados, particularmente en el ámbito legislativo, muestran que la legislatura mayo 2018-abril 2019 fue una de las más productivas desde que se tienen registros. Enseguida se presentan los principales resultados en esta materia.

Se mantiene alta producción de legislación de alto impacto

Una primera variable de interés es la producción de leyes y su tipología. A pesar de que la cantidad de piezas de legislación aprobadas no es el indicador más importante para medir el desempeño del Poder Legislativo, esta sí permite dar seguimiento en el tiempo a la relevancia que tuvo la aprobación de leyes en cada legislatura.

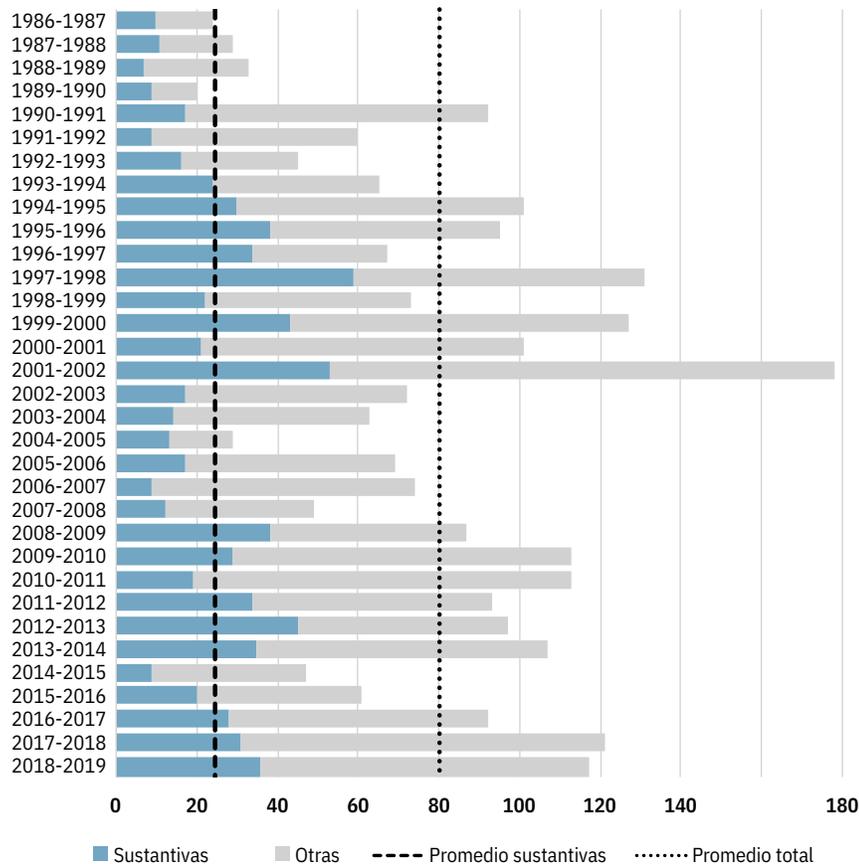
En este sentido, en la pasada legislatura se redujo la cantidad de leyes aprobadas respecto al año anterior. No obstante, en estos doce meses se votaron afirmativamente 36 leyes que tuvieron un impacto en el desarrollo humano del país (sustantivas), lo cual representa cinco más que el año anterior. Comparando el período 1986-2019, esta producción de legislación sustantiva no está entre las más altas, pero sí es superior al promedio del período y constituye el primer año, de cualquier administración, con mayor cantidad de leyes sustantivas (gráfico 2).

En un análisis en profundidad de la legislación sustantiva aprobada en esta legislatura, se identifican leyes de alto impacto para el funcionamiento del sistema político. Una de ellas es la que permite la pérdida de credenciales de los diputados por la violación al deber de probidad (Ley n° 9571). También se aprobaron leyes de relevancia para el sistema de justicia, como la Ley de Justicia Restaurativa (Ley n° 9582), la Ley de Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas (Ley n° 9593) y la Ley de Derecho al Tiempo (Ley n° 9685).

Cabe resaltar la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley n° 9635) y la ratificación de la reforma del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Versiones anteriores a estas normativas se habían discutido en varias legislaturas, pero nunca alcanzaron la etapa de votación. Asimismo, de acuerdo con el análisis de legislación demandada efectuado por el PEN en informes

Gráfico 2

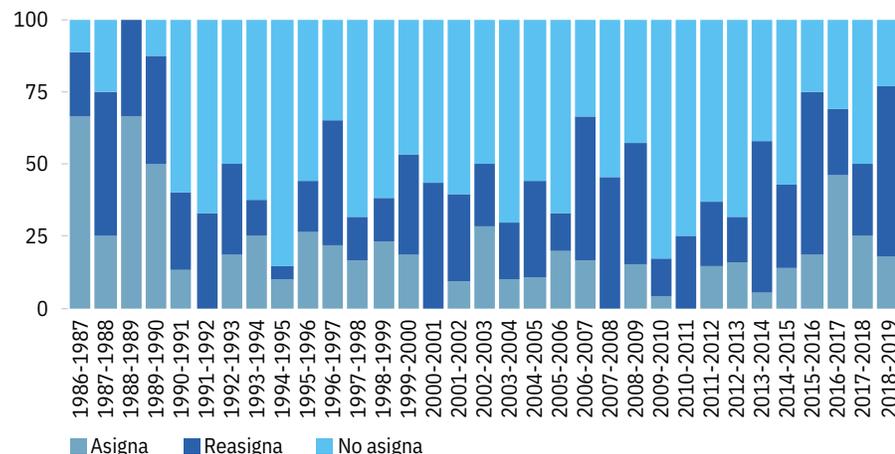
Cantidad de leyes aprobadas por año legislativo, según tipo



Fuente: Herrera Rodríguez, 2019, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Gráfico 3

Legislación sustantiva^{a/} que requiere recursos, según asignación



a/ Se incluye solo la legislación sustantiva que requiere recursos para su implementación.

Fuente: Herrera Rodríguez, 2019, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

anteriores, las leyes de saneamiento de las finanzas públicas y las de reforma a los procedimientos de la Asamblea Legislativa han aparecido regularmente dentro de las más solicitadas por la sociedad civil en Costa Rica (PEN, 2018).

Disminuye cantidad de leyes sin sustento económico

En esta sección, se mide la calidad de la legislación con el indicador llamado “promesa democrática”. Este se construye a partir de la revisión de cada una de las leyes sustantivas aprobadas, con el fin de determinar si requieren recursos para su implementación y si definen los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto no ocurre, se produce lo que este Informe llama “promesa democrática sin sustento económico” y, por ende, aumentan las probabilidades de incumplimiento. Esto provoca presión sobre las entidades públicas y sus finanzas, a las cuales se les asignan nuevos mandatos sin dotarlas de capacidades económicas para ejecutarlos.

En la pasada legislatura, la proporción de leyes sustantivas que requieren recursos económicos y a las cuales no se les asignan es de un 22%, el porcentaje más bajo desde 1990 (gráfico 3). Sin embargo, al analizar con detenimiento las leyes aprobadas restantes, la situación aún presenta importantes retos. Así, únicamente un 18% de las leyes aprobadas que requieren recursos crea nuevos ingresos; esta cifra es inferior a la de las dos legislaturas anteriores. En esta oportunidad, el grueso de la legislación (59%) se define como legislación que reasigna recursos, lo cual se refiere a normas que indican el traslado de recursos que ya utilizaba la Administración o señalan la necesidad de buscar nuevos recursos sin especificar la fuente del financiamiento.

Este escenario refleja una mayor preocupación de los legisladores por estipular fuentes de financiamiento en las leyes. No obstante, se debe enfatizar en que, en un contexto de finanzas públicas rígidas e insuficientes, la práctica de reasignar recursos para el cumplimiento de legislación implica recortes a programas existentes, lo cual, a su vez, tiene el potencial de generar descontento en la ciudadanía.

Tendencias en duración e iniciativa se mantienen invariables

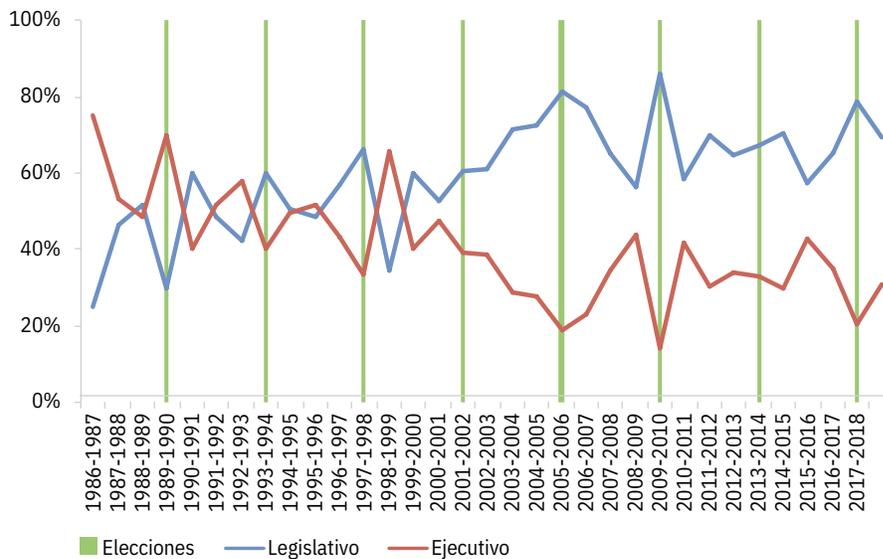
Este Informe ha confirmado que, desde el fin del bipartidismo, han cambiado algunas dinámicas en la forma de operar la Asamblea Legislativa. Se constató que, desde el 2002, las leyes aprobadas propuestas por el Poder Legislativo representan la mayoría de legislación aprobada. Específicamente, del total de leyes aprobadas en cada legislatura, a partir del año 2000, en ningún año el Ejecutivo ha logrado proponer más del 50% de las normas aprobadas (gráfico 4). Esta tendencia se mantuvo en la pasada legislatura, en la cual apenas el 31% de las leyes producidas fueron iniciativa del Poder Ejecutivo. En esta legislatura, hubo un crecimiento en este porcentaje respecto a la legislatura trasanterior. Esto, sin embargo, ha sido un fenómeno presente en legislaturas posteriores a procesos electorales, como lo fue en el caso de las legislaturas 2010-2011 y 2006-2007.

Otra tendencia documentada por este Informe es el aumento en el tiempo que le toma al Legislativo aprobar cada pieza de legislación. Específicamente, se calcula el lapso entre el momento en que se propone el proyecto de ley y el momento en que este se aprueba en segundo debate en la Asamblea Legislativa. A partir de 2004, hay una tendencia a una mayor duración para aprobar leyes. Así, en promedio la aprobación de cada ley a partir de 2004 es de cuatro meses mayor a la media en el período anterior a ese año (gráfico 5).

La pasada legislatura registró una duración promedio de 20,6 meses por cada ley, similar a lo mostrado el año anterior. Aunque es menor a la del promedio del período, no rompe la tendencia general. Cabe resaltar que una de las principales motivaciones para la reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa (aprobada recientemente) es reducir ese tiempo de aprobación. Sin embargo, como esta modificación se aprobó en marzo y no se aplica para los proyectos de ley que ya habían sido propuestos, sus efectos en las duraciones no se empezarán a observar hasta la legislatura actual

Gráfico 4

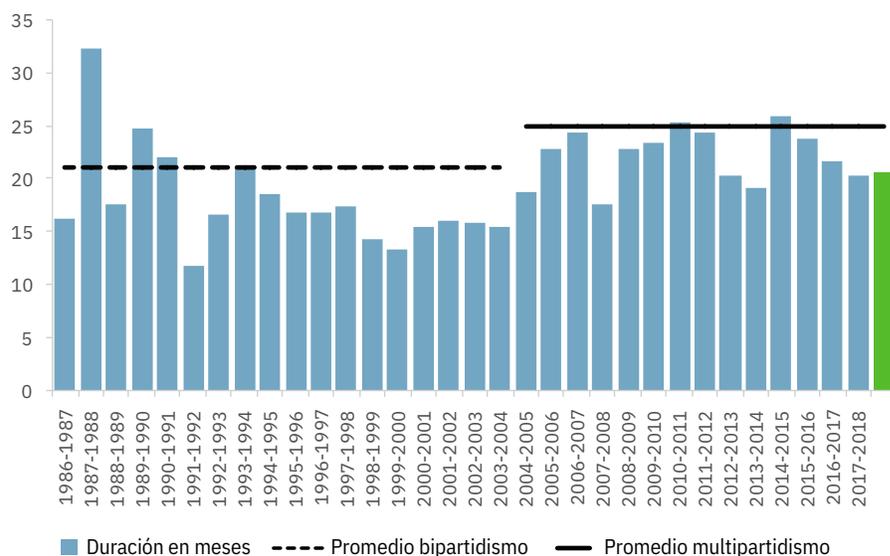
Legislación aprobada, según iniciativa



Fuente: Herrera Rodríguez, 2019, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Gráfico 5

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



a/ Se reporta el promedio de duración acotado. Se excluyeron 119 leyes (4,5%) que presentan valores extremos. El promedio del bipartidismo y del multipartidismo corresponde al promedio de meses que tardó cada ley en ser aprobada según período.

Fuente: Herrera Rodríguez, 2019, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

(2019-2020). La metodología empleada en este Informe será una importante herramienta para valorar los efectos de esta reforma.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LEYES APROBADAS

véase Herrera Rodríguez, 2019, en www.estadonacion.or.cr

Producción de decretos no se aparta de las tendencias de administraciones previas

En cuanto a la gestión del Poder Ejecutivo, la información recabada en materia de decretos ejecutivos para este Informe revela que el primer año de la Administración Alvarado no se aparta de las tendencias identificadas para los períodos previos. En este sentido, como se ha señalado anteriormente, el uso del decreto se ha reducido de manera considerable en las últimas administraciones. El presidente Solís fue quien menos lo utilizó, con 2.012 decretos en total, y el gobierno de Figueres Olsen, en el período 1994-1998, fue el más productivo, con 3.575 (PEN, 2018).

Durante el primer año de la Administración Alvarado Quesada se aprobaron 390 decretos, de los cuales 109 fueron de alto alcance. Esta cifra se encuentra en valores similares a los primeros años de los gobiernos Solís Rivera (108 decretos) y Chinchilla Miranda (114 decretos). Las tres administraciones tuvieron, en su primer año, valores levemente por debajo del promedio anual de 118 decretos de alto alcance desde los noventa.

Estas órdenes ejecutivas son relevantes por tres razones: i) influyen la esfera de acción de sujetos públicos y privados, ii) establecen un marco regulatorio para la acción en múltiples situaciones y iii) evidencian el margen de discrecionalidad política del Poder Ejecutivo.

Entre ese grupo están 48 reglamentos de servicio público, y 25 reglamentos técnicos para la producción y la salud. Además, se promulgaron 21 reglamentos

Recuadro 1

Análisis y base de datos de decretos ejecutivos

La base de datos de decretos ejecutivos del PEN se construyó a partir de la revisión del diario oficial *La Gaceta*. Se recopilaron todos los mandatos emitidos, por año de gobierno, desde 1990, para un total de veintinueve años. La información está desagregada en 34 variables y comprende 20.089 decretos hasta el 30 de abril de 2019. Una descripción en detalle de la metodología de análisis, la discusión teórica alrededor de este tema y los criterios exactos para clasificar los decretos por su alcance, con ejemplos, se puede encontrar en el capítulo “Fortalecimiento de la democracia” del Informe Estado de la Nación 2017.

En esta entrega se utilizó la misma clasificación presentada en la edición anterior, pero se fusionó en tres grandes grupos para facilitar su comprensión. Vale recordar, brevemente, que la tipología se construyó con tres preguntas. La primera y más importante se 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? La segunda pregunta alude a la **normatividad** del decreto y, en particular, a la pretensión de generalidad en su aplicación jurídica. 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 ese marco a un acto o caso particular? La tercera interrogante está relacionada con la **discrecionalidad** del acto administrativo: ¿El decreto es utilizado de forma facultativa por el Poder Ejecutivo, o su emisión se deriva de una obligación jurídica establecida previamente?

Con base en estos criterios, en un inicio se definieron seis categorías o tipos de decretos (muy alto, alto, medio-alto, medio-bajo, bajo y muy bajo), que en esta edición se convirtieron en tres grupos: alto, medio y bajo.

Fuente: Gómez Campos y Calderón, 2019, con base en PEN, 2018.

de ley y 15 acuerdos internacionales simplificados, entre los principales. El gráfico 6 muestra los decretos de alto alcance por año, y la línea punteada roja marca el promedio de toda la serie histórica.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE USO DEL DECRETO EJECUTIVO

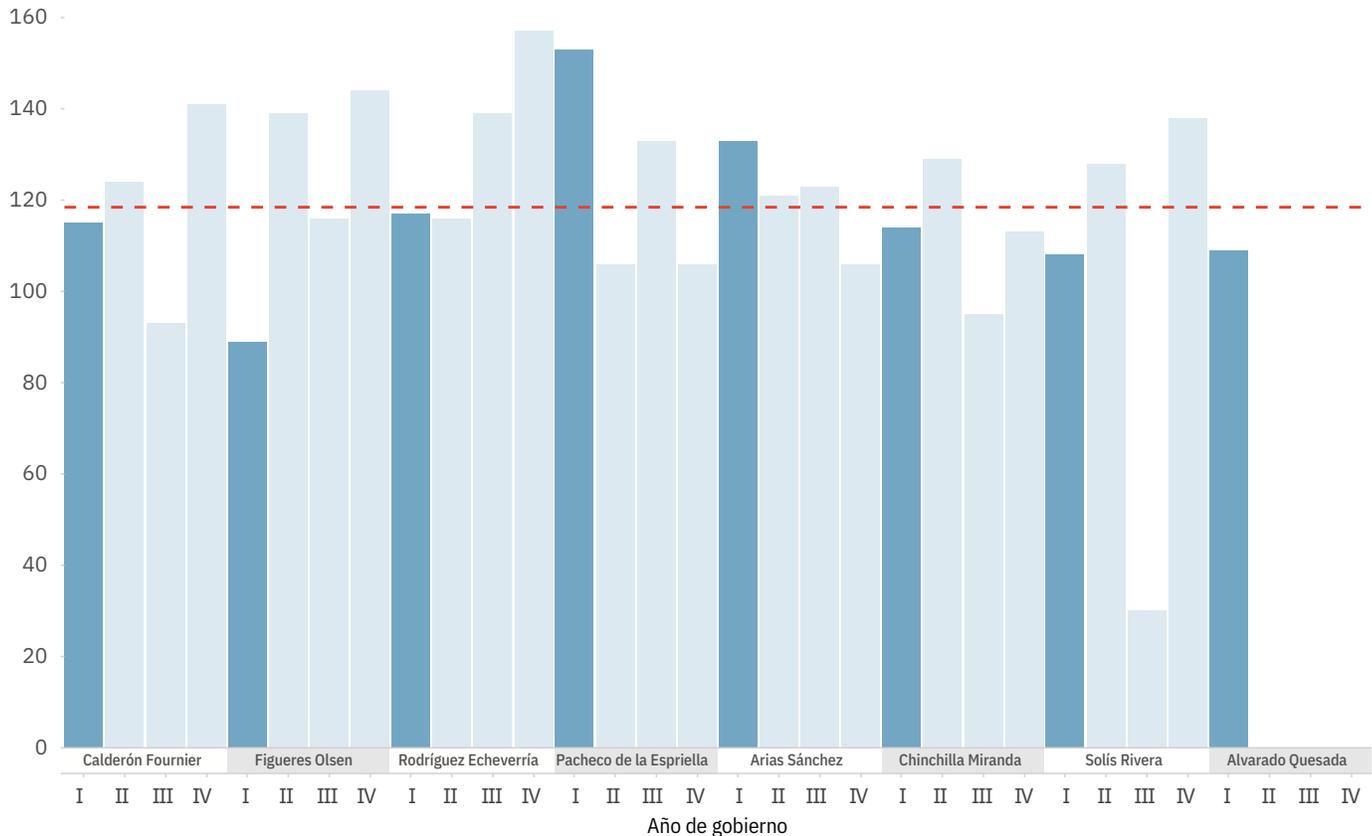
véase Gómez et al., 2019, en www.estadonacion.or.cr

Reforma fiscal rompe el clima de paz social de los últimos cuatro años

El cuatrienio 2014-2017 fue calmo en materia de protesta ciudadana. En este

apartado del balance se analiza en qué medida los ciudadanos ejercen de manera eficaz su derecho a la libre organización mediante múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil, y cómo hacen uso de las oportunidades para participar en la gestión pública. El hallazgo más relevante de esta sección es que el cambio de gobierno y la disputa por el plan fiscal en 2018 rompieron la larga tregua en la conflictividad social. La combinación de las tensiones sociales y políticas derivadas de las disputas, así como las reivindicaciones de los sectores desatendidos por las autoridades, crean las condiciones para la conjugación de frecuentes escenarios de conflicto. En este contexto, la rotación de los ministros de gobierno se vuelve más habitual

Gráfico 6

Cantidad de decretos ejecutivos de alto alcance, por administración^{a/}
 (promedio anual en línea roja)


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

Fuente: Gómez Campos y Calderón, 2019, con información de la base de datos de decretos ejecutivos del PEN.

y ocurre más temprano en las administraciones.

El PAC aseguró la continuidad en el gobierno con el triunfo en las elecciones nacionales de 2018. Para los gremios sindicales, sin embargo, hay un punto de ruptura en sus relaciones con el Ejecutivo a partir del gobierno Alvarado Quesada. Es el mismo partido político en el gobierno, pero con cambios significativos en las prioridades de reformas, algunas de ellas en directa oposición a los intereses de los gremios sindicales. La primera consecuencia fue la activación de las protestas ciudadanas. 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 2).

El cambio en las relaciones de los gremios con el nuevo gobierno es evidente. El año 2017, bajo la Administración Solís Rivera (2014-2018), culminó con la menor conflictividad desde 1992. Tan solo ocurrieron 176 acciones colectivas en todo el año. El 2018, con tan solo ocho meses de gobierno de Alvarado Quesada, registró 459 movilizaciones en todo el país.

El aumento de la conflictividad sucedió durante el segundo semestre del año 2018. Fue un año muy dinámico, con múltiples actores y demandas que se activaron, en su mayoría, entre agosto y octubre. Setiembre –con 161 acciones colectivas– y octubre –con 69– fueron los de mayor actividad social. Como se puede ver en el gráfico 7, la intensidad de

la protesta en esos dos meses no ocurría desde hace quince años. El gráfico denota en color rojo lo que se conoce como un episodio de conflictividad: un período de muy alta protesta en un solo mes –valor por encima de la segunda desviación estándar– al lado de otros meses con niveles altos. Lo sucedido en 2018 constituye el cuarto episodio de conflictividad más importante de toda la serie histórica de datos sobre protesta ciudadana desde los años noventa.

En el *Vigesimosegundo Informe*, entrevistas a representantes del gobierno Solís Rivera y de asociaciones de trabajadores públicos confirmaron un cambio de tono en las relaciones entre ambos sectores durante esa administración. Acciones conjuntas impulsadas en los últimos

Recuadro 2

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 revisan las versiones impresas de tres periódicos de circulación nacional y de líneas editoriales distintas: *La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*. Con ello se alimenta una base de datos que en la actualidad contiene información de enero de 1992 a mayo de 2019.

La base de datos presenta al menos dos limitaciones generadas por subregistros. Una de ellas se refiere a 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 de líneas editoriales muy distintas, a fin de evitar la tendenciosidad. Pese a ello, siempre hay eventos no reportados por la prensa que, por ende, no se registran. La base de datos es la aproximación más cercana

posible a la magnitud real de la movilización social en el país.

Como las notas periodísticas no mantienen 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 bloque en el cual hubo presencia policial, un periódico podría informar sobre lo primero, pero no sobre lo segundo. En ese caso, habría un subregistro de la característica de esa acción.

En total se tiene información de 11.164 acciones colectivas, cada una con 21 características o variables. En el sitio web del PEN (www.estadonacion.or.cr) se pueden descargar la base de datos y el manual metodológico con los respectivos códigos.

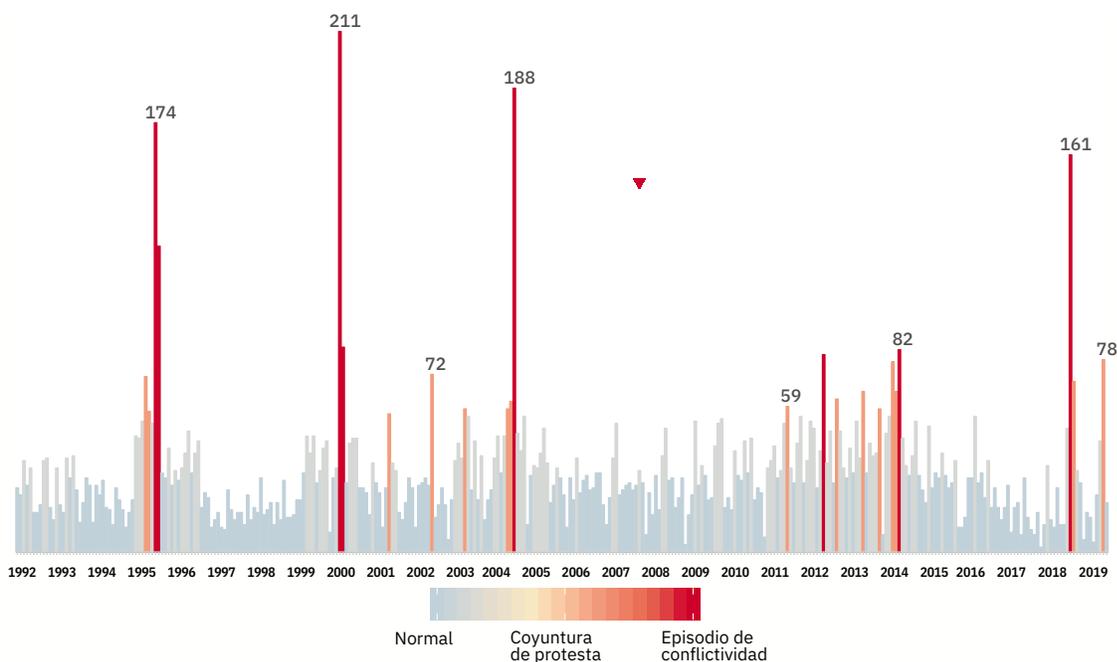
Por acción colectiva se entiende “la actuación conjunta de las personas en la consecución de un interés común. La acción colectiva que

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”.

Fuente: Gómez Campos y Cerdas, 2019, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

Gráfico 7

Acciones colectivas por mes. Enero de 1992-abril de 2019



▼ 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 y Cerdas, 2019, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

veinte años por los líderes sindicales y del PAC, como por ejemplo la oposición contra el tratado de libre comercio con Estados Unidos, o el acuerdo entre el PAC, el Frente Amplio y el bloque sindical Patria Justa, denominado “Una agenda patriótica para el bien común”, facilitaron el diálogo y la convergencia sobre temas que en otros gobiernos fueron más polémicos.

Estos factores propiciaron una “estructura de oportunidad política abierta” entre gremios sindicales y el gobierno del PAC en la Administración Solís Rivera. Esta noción alude al grado de apertura y estabilidad de los alineamientos políticos, a la presencia de aliados o grupos de apoyo y a la capacidad de formación de políticas de los gobiernos, entre otros aspectos (Tarrow, 1988).

Pero la estructura de oportunidad política abierta cambió drásticamente con la Administración Alvarado Quesada. Entre los principales factores que distanciaron del nuevo gobierno a los gremios se identificaron: la alianza del gobierno con el PUSC; la promoción de una reforma fiscal que, según los sindicatos, contiene aumento de impuestos para el sector de trabajadores, pero exenciones y amnistías tributarias para el sector empresarial; y la aparente negativa del gobierno a establecer una mesa de diálogo nacional.

Las movilizaciones sociales ocurridas durante el 2018 tuvieron varias particularidades. Obedecieron a múltiples temas y convocaron a muchos actores a lo largo de todo el país. Además, por primera vez los grupos de ciudadanos no organizados formalmente fueron el actor principal en la mayoría de esas movilizaciones. Y, por último, un considerable número de las movilizaciones sucedieron fuera de la GAM.

Entre los principales detonantes de las movilizaciones efectuadas durante el segundo semestre de 2018 se destacan la reforma fiscal, responsable de 220 de las 459 acciones colectivas del año. Este tema convocó a gremios sindicales, grupos de ciudadanía en todo el país, estudiantes universitarios, productores agropecuarios, empresarios de la industria alimentaria y grupos indígenas, entre otros. Estudiantes de secundaria también

realizaron bloqueos y manifestaciones para pedir la suspensión de las pruebas de bachillerato debido a la pérdida de clases por la huelga contra el plan fiscal.

Otros actores presentes durante el segundo semestre del 2018 fueron los taxistas, quienes se oponían a los servicios de transporte brindados por la empresa Uber. Choferes de tráiler bloquearon vías nacionales para demandar mejores condiciones laborales, y grupos de género se activaron por la defensa del aborto terapéutico y los derechos de unión para personas sexualmente diversas.

Este escenario refleja un descontento acumulado de diversos sectores que, en varios casos, sumaron sus demandas a las protestas organizadas, en su mayoría por gremios sindicales en el marco de la oposición a la reforma fiscal. En un inicio las huelgas fueron convocadas por el sector sindical costarricense (SEC, ANDE, ANEP, Undeca, entre otros); sin embargo, otros actores sociales calificaron la reforma de regresiva y se unieron al movimiento de oposición. Al revisar en detalle la información disponible, se evidenció que el mayor impulso de las manifestaciones provino de un movimiento ciudadano difícil de circunscribir únicamente a trabajadores públicos o sindicatos, y que, además, tuvo alto impacto tanto dentro como fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM). Por ejemplo, de las 220 acciones contra la reforma fiscal, la fuente de información permitió identificar que el 40% se produjeron fuera de la GAM.

En suma, los sindicatos tuvieron un rol importante como grupo de presión, tanto en la organización y coordinación de las diferentes movilizaciones realizadas durante este ciclo de protesta social como en la participación en las ocho mesas de negociación con el Gobierno, contabilizadas hasta finales de setiembre de 2018. Sin embargo, fue central el protagonismo de grupos de ciudadanía en la oposición a la reforma fiscal, en especial fuera de la GAM.

Cabe mencionar también que en las mesas de negociación no participaron otros sectores sociales. La mediación de cada encuentro estuvo a cargo de la

Iglesia católica en la Casa Arzobispal en San José, y en ninguna se registró un acuerdo satisfactorio para las partes (Gómez Campos y Cerdas, 2019).

El gráfico 8 muestra la tendencia desde enero de 2014. Incluye los últimos cinco meses de la Administración Chinchilla Miranda, que fueron intensos en protesta ciudadana; los cuatro años del gobierno Solís Rivera, con un descenso significativo en todos los actores; y el primer año de la Administración Alvarado Quesada.

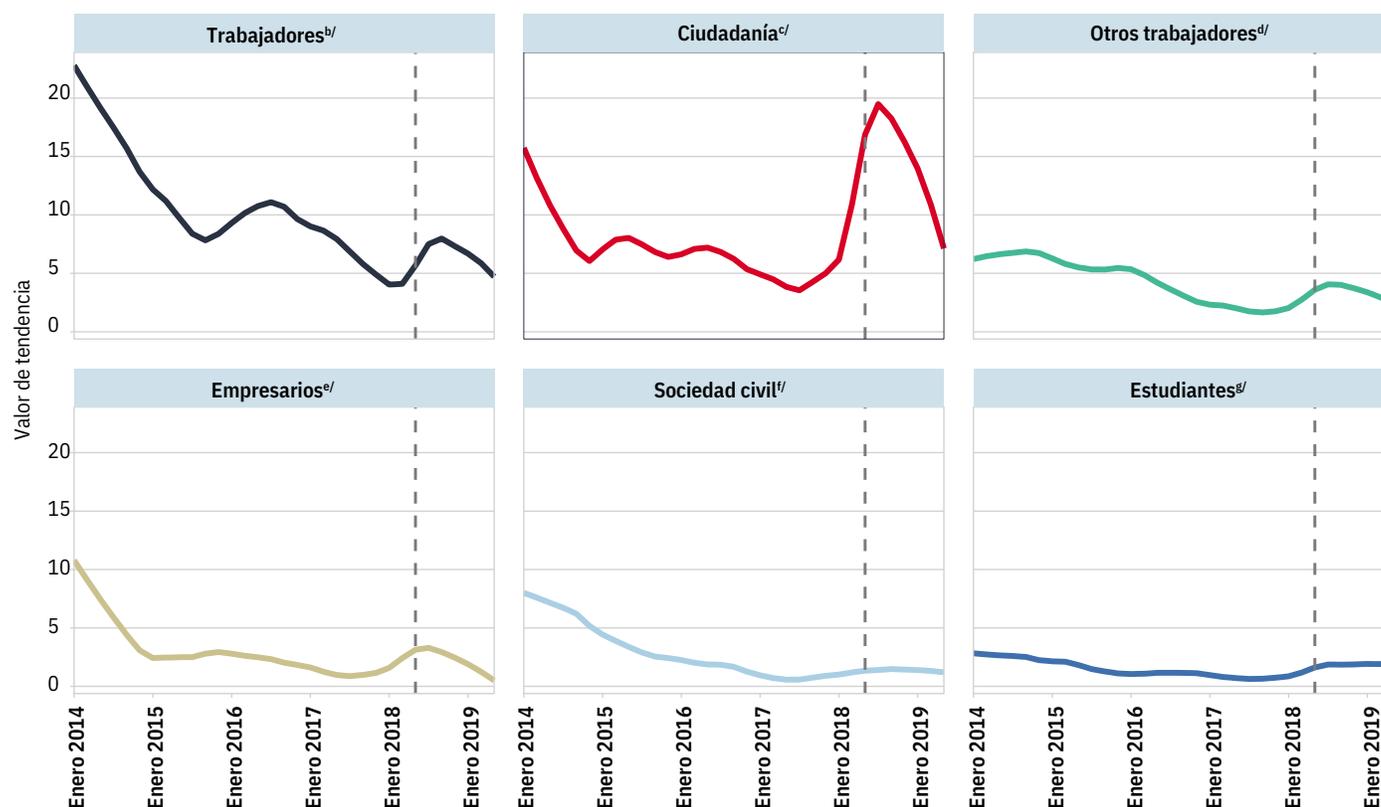
Dos hallazgos sobresalen del análisis de series de tiempo. Todos los actores mostraron un incremento en su tendencia a partir de mayo de 2018, con el mandato del presidente Carlos Alvarado, aunque con distintas intensidades. Fue particularmente alto en el grupo de ciudadanía y trabajadores del sector público, responsables de la gran mayoría de acciones colectivas contra la reforma fiscal. Segundo, el descontento con acciones concretas del Gobierno, por parte de amplios grupos de ciudadanos, que desencadenaron coyunturas de conflictividad no es nuevo. Ya desde el año 2017 el *Informe Estado de la Nación 2018* registró un aumento en la tendencia de manifestaciones de estos grupos, que también se refleja en el gráfico 8. Durante ese año, las acciones colectivas se dirigieron en abierta oposición a los programas de afectividad y educación sexual aprobados por el MEP, una reforma al Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, y las reformas al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) planteadas por la Junta Directiva de la CCSS, que establecían el aumento de un punto porcentual en el aporte de trabajadores y trabajadoras al sistema de seguridad social.

En este sentido, conocer cuáles son las características de los principales episodios de conflictividad en el país es un aspecto central porque hace referencia a los cambios ocurridos en los últimos años con el tono y las formas de manifestación social. El análisis de toda la serie de tiempo desde 1992 muestra al menos tres fases de la protesta ciudadana en el país. La primera, denominada “defensa de la estatalidad”, sucede durante los años noventa con episodios de conflictividad activados

Gráfico 8

Tendencia^{a/} de las acciones colectivas, según grupo. Enero de 2014-mayo de 2019

(la línea punteada marca el inicio de la Administración Alvarado Quesada)



a/ El análisis de series de tiempo estima un valor de tendencia que representa las variaciones de las acciones colectivas en el largo plazo.

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

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

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

e/ Empresarios: empresarios, productores industriales y agropecuarios.

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 proviniendo, religiosas y antiguerra, así como usuarios de diversos servicios.

g/ Estudiantes: estudiantes de secundaria y universitarios.

Fuente: Gómez Campos y Cerdas, 2019 con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

por la combinación de dos factores principales: reformas que cambiaban significativamente la institucionalidad del Estado y la fuerte oposición de gremios sindicales a esas reformas. Los dos casos más claros de esta fase fueron la reforma al régimen de pensiones en 1995, durante la Administración Figueres Olsen, y las reformas al sector telecomunicaciones –el llamado Combo ICE– en el 2000 durante la Administración Rodríguez Echeverría.

Después del 2000 y hasta el 2010 se da una segunda fase de la conflictividad social, denominada de “apertura de mercados”. Esta fue una etapa detonada también por reformas del Estado, con acción sindical pero ahora también con mayor participación de sectores productivos y empresariales que se unieron con sus demandas. El principal episodio de conflictividad de este tipo fueron las huelgas por la revisión técnica vehicular a cargo de la empresa Riteve, en el año

2004, bajo la Administración Pacheco de la Espriella. Gremios sindicales, así como sectores productivos, organizaciones de mecánicos y transportistas, se manifestaron de manera conjunta contra esa reforma y unieron su pliego de demandas referidas a las condiciones laborales y del mercado.

Otro caso en una línea similar fueron las manifestaciones de oposición y apoyo al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos durante el 2007. Como

se ha indicado en otras ocasiones, la base de datos de acciones colectivas del PEN no logra registrar la intensidad de estas movilizaciones porque no adoptaron formatos de acción colectiva por completo. El referéndum convocado para decidir sobre el TLC generó movilizaciones más típicas de una campaña electoral. Pero es claro que durante este año el país se polarizó entre el grupo del “Sí al TLC” y el grupo del “No”. Ambos se movilizaron ampliamente por todo el país. Este caso también refleja la característica de esta fase: reformas que afectaban el ámbito del Estado y la participación activa tanto de gremios sindicales como de sectores productivos y empresariales.

Por último, a partir del año 2010, aproximadamente, se abre una tercera fase de la protesta ciudadana denominada “activación ciudadana”. Su característica principal es esa: múltiples grupos de ciudadanos empezaron a mostrar su descontento con acciones políticas y a reclamar voz social ante las autoridades públicas. En esta nueva fase, es posible identificar múltiples grupos que antes no tenían protagonismo. Se destacan sectores de taxistas, porteadores y, más recientemente, conductores de la empresa Uber que se activaron para defender sus derechos al trabajo en distintas modalidades de transporte. Además, grupos de madres

y padres de familia se manifestaron por reformas educativas, grupos de vecinos por los peajes sobre la ruta 27 o por problemas de abastecimiento de agua, grupos ambientalistas por la ley de maltrato animal, y grupos de diversidad sexual para reclamar sus derechos al Estado, entre muchos otros.

Esta tercera fase registra más episodios de conflictividad. En general no han sido tan intensos como en las dos fases anteriores, pero sí más constantes. Entre los principales sobresale uno en 2012, bajo la Administración Chinchilla Miranda, por el enfrentamiento entre taxistas y porteadores por los derechos de transporte de pasajeros, el cual se sumó a otras manifestaciones del sector público por el contrato con la nueva terminal portuaria en Limón (APM Terminals). El otro episodio de conflictividad ocurrió en mayo de 2014, hacia el final de la Administración Chinchilla Miranda e inicios del gobierno Solís Rivera, por un problema en el nuevo sistema de pagos para los educadores. El más reciente episodio de conflictividad y el más intenso de todos en esta tercera fase se presentó en setiembre y octubre de 2018, con las ya mencionadas huelgas por la reforma fiscal, a cargo de grupos de ciudadanos y gremios sindicales (cuadro 3).

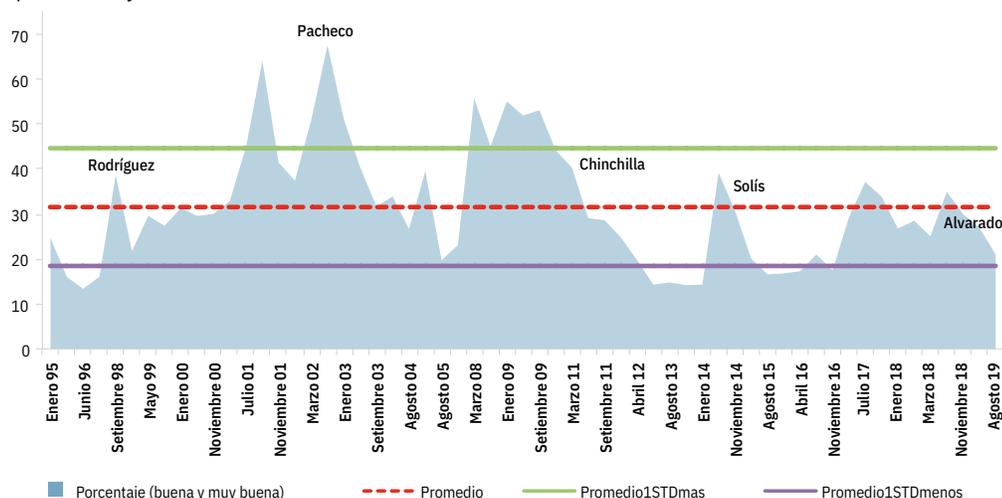
Clima desfavorable en la opinión pública para el gobierno entrante

Además del comportamiento de la protesta social en el primer año, los datos de opinión pública sobre evaluación del Gobierno (Unimer, 1995-2012 y CIEP-UCR, 2012-2019) muestran que, desde el inicio, el Gobierno del presidente Alvarado no contó con una aprobación mayoritaria por parte de la ciudadanía. Un primer indicador de este fenómeno es la opinión sobre la gestión gubernamental. Al respecto, el comportamiento típico mostrado en esta materia por las administraciones es una alta percepción inicial de su labor, pero esta va decreciendo conforme avanzan los meses. La mejor valoración registrada en esta serie corresponde al expresidente Pacheco a inicios de su Administración, mientras la expresidenta Laura Chinchilla obtuvo las calificaciones más bajas en los dos últimos años de gestión. Es decir, en contraste con las primeras mediciones de cada Administración, el porcentaje de calificaciones “buena” y “muy buena” de la actual Administración es el más bajo de las últimas seis administraciones (gráfico 9).

Gráfico 9

Calificación ciudadana “buena” y “muy buena” para el Presidente de la República. Enero de 1995 a agosto de 2018

(porcentajes)



Fuente:
Unimer y CIEP-UCR.

Cuadro 3

Características de los episodios de conflictividad social. Enero de 1992 a mayo de 2019

Episodio de conflictividad	Actores	Detalle de demandas	Repertorios	AC por mes
Julio de 1995	Trabajadores del sector público (agrupados en sindicatos de universidades públicas, ANDE, APSE, SEC, FOM). Universitarios. Productores agropecuarios	Huelga del Magisterio Nacional en oposición a la reforma del sistema de pensiones del Magisterio Nacional propuesta por el gobierno de José María Figueres. Oposición al "Pacto Figueres-Calderón" por considerarse opuesto al Estado de Bienestar	Principal: declaración pública Secundarios: marcha, mitín, asamblea	174
Agosto de 1995	Trabajadores del sector público (agrupados en sindicatos de universidades públicas, ANDE, APSE, SEC, FOM). Universitarios. Productores agropecuarios. Grupos de profesionales	Huelga del Magisterio Nacional en oposición a la reforma del sistema de pensiones del Magisterio Nacional propuesta por el gobierno de José María Figueres. Oposición al "Pacto Figueres-Calderón" por considerarse opuesto al Estado de Bienestar	Principal: declaración pública Secundarios: mitín, asamblea, bloqueo	124
Marzo de 2000	Trabajadores del sector público y productores agropecuarios	Oposición al proyecto de Ley denominado "Combo del ICE". Revisión de los créditos y la protección de la papa y la cebolla contra las importaciones	Principal: bloqueo Secundarios: concentración, marcha, declaración pública	211
Abril de 2000	Trabajadores del sector público	Oposición al proyecto de Ley denominado "Combo del ICE". Huelga en los servicios de la CCSS por disputas salariales	Principal: bloqueo Secundarios: reunión con autoridades, declaración pública, concentración	83
Junio de 2004	Trabajadores del sector público (sindicatos de AyA, APSE, INS, ICE, Japdeva, CNFL, INVU, universidades públicas y Magisterio) y privado	Oposición de sindicatos y transportistas contra el contrato de la revisión técnica vehicular (RITEVE)	Principal: declaración pública Secundarios: reunión con autoridades, paro	58
Julio de 2004	Trabajadores del sector público (sindicatos de AyA, APSE, INS, ICE, Japdeva, CNFL, INVU, universidades públicas y Magisterio) y privado	Oposición de sindicatos y transportistas contra el contrato de la revisión técnica vehicular (RITEVE). Rechazo a fijación salarial del sector público, el tema de las pensiones y la defensa de los derechos sindicales	Principal: declaración pública Secundarios: reunión con autoridades, paro	61
Agosto de 2004	Trabajadores del sector público (sindicatos de AyA, APSE, INS, ICE, Japdeva, CNFL, INVU, universidades públicas y Magisterio) y privado	Oposición de sindicatos y transportistas contra el contrato de la revisión técnica vehicular (RITEVE). Rechazo a fijación salarial del sector público, el tema de las pensiones y la defensa de los derechos sindicales	Principal: bloqueos Secundarios: declaración pública, concentración	188
Junio de 2012	Trabajadores del sector privado (taxistas, porteadores) y público	Taxistas exigen mayor control sobre porteadores. Oposición de autobuseros a sentencia de la Sala Constitucional que anula el modelo tarifario usado para fijar un incremento. Firma de un contrato que le permite a la empresa APM Terminals la construcción y operación de un puerto portacontenedores en Moín	Principal: declaración pública Secundarios: bloqueo, reunión con autoridades	80
Marzo de 2014	Trabajadores del sector público (agrupados en sindicatos ANDE, APSE, Undeca)	Oposición de sindicatos a política salarial del gobierno de Laura Chinchilla	Principal: marcha Secundarios: declaración pública, concentración	77
Abril de 2014	Grupos proviendia	Movilización de familias que reclaman el atraso del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo para acceder a vivienda	Principal: bloqueos Secundarios: declaración pública, concentración	65
Mayo de 2014	Trabajadores del sector público (agrupados en sindicatos ANDE, APSE, Siteco y SEC)	Pago irregular de salarios a educadores. Retención de sus salarios	Principal: huelga Secundarios: declaración pública, marcha, concentración	82
Setiembre de 2018	Grupos de la ciudadanía. Trabajadores del sector público (agrupados en sindicatos ANDE, APSE, SEC, Siteco, Patria Justa, Bussco)	Rechazo de grupos de la ciudadanía y bloques sindicales en contra de la reforma fiscal propuesta por el PAC	Principal: huelga Secundarios: marcha, declaración pública, concentración	161
Octubre de 2018	Grupos de la ciudadanía. Trabajadores del sector público (agrupados en sindicatos ANDE, APSE, SEC, Siteco, Patria Justa, Bussco)	Rechazo de grupos de la ciudadanía y bloques sindicales en contra de la reforma fiscal propuesta por el PAC	Principal: huelga Secundarios: marcha, declaración pública, concentración	69

Fuente: Gómez Campos y Cerdas, 2019, con información de medios de prensa; Franceschi, 2002; Franceschi y Zamora, 2003; Mora, 2008, Alpizar, 2014 y Guillén, 2014, 2015, 2016.

Una segunda forma de medir el clima de opinión pública es a través del comportamiento del malestar de la ciudadanía. ¿Qué tan descontenta está la ciudadanía costarricense con la situación del país, el Gobierno, los partidos y la Asamblea Legislativa? La selección de una serie de ítems del *Barómetro de las Américas* que capturan diferentes dimensiones del descontento en la población en tres momentos distintos (2015, 2016 y 2018) refleja el estado del deterioro de la percepción de los costarricenses.

Como se aprecia en el cuadro 4, el descontento ciudadano está muy extendido en el país, en particular en el ámbito de la situación económica. Como se había expuesto antes (PEN, 2016), contrario a lo que se suele pensar, el descontento no se dirige principalmente hacia el desempeño de los gobiernos. Ciertamente hay evidencia de que, desde hace mucho tiempo, las personas son muy críticas de la gestión gubernamental sin importar el partido que esté en el poder. Sin embargo, es más intenso el malestar con la situación económica, seguido por la labor de los diputados y los partidos políticos. El escenario de extendido malestar que se ha venido configurando puede crear las condiciones para un preocupante desarraigo de los valores y principios que dan sustento a la convivencia democrática.

Desgaste político, principal razón de inestabilidad del gabinete

En el contexto de un gobierno débil frente a los grupos de presión y en la opinión pública, la rotación de los ministros se vuelve más habitual y ocurre más temprano en las administraciones. En los últimos años, este capítulo ha analizado la estabilidad del gabinete ministerial, medida como la cantidad de salidas de ministros y ministras de cada gobierno. El principal insumo de este análisis es la base de datos del PEN sobre rotación en el gabinete, la cual considera las diez administraciones del período 1978-2018, complementada con información de Hernández (2015). Para la presente edición, se actualizó esa base de datos para incluir los cambios sucedidos durante

Cuadro 4

Indicadores de descontento ciudadano en una selección de temas. 2015, 2016 y 2018

(en valores promedio)

Indicadores	2015	2016	2018
Situación económica respecto a doce meses atrás	75	78	85
Labor del presidente	59	57	52
Confianza en el presidente	63	60	59
Confianza en la Policía	48	44	45
Confianza en la Sala Constitucional	44	43	45
Confianza en la Asamblea Legislativa	60	50	59
Necesidad de partidos políticos	14	18	18
Necesidad de partidos políticos para la democracia	35	32	33
Funcionamiento de la democracia sin partidos políticos	14	12	13
Confianza en los partidos políticos	70	67	72

Fuente: Encuesta “Barómetro de las Américas”, Lapop.

el primer año de la Administración Alvarado Quesada. Con nueva información recopilada, fue posible determinar por primera vez los motivos por los cuales los ministros y ministras han dejado el gabinete durante los últimos cuarenta años.

La información recabada permite delimitar tres tipos de razones: i) por desgaste político, que abarca casos en que el ministro o la ministra deja su cargo por escándalos o fracasos durante la gestión gubernamental, o cuando estos no ejercen de manera satisfactoria su rol como intermediarios ante las distintas fuerzas sociales y políticas; por ejemplo, pérdida de confianza, cuestionamientos en manejo de fondos, casos de corrupción, entre otros; ii) por razones personales, cuando se da una salida por motivos ajenos a la labor dentro del gabinete; por ejemplo, por una nueva opción laboral o para integrarse a la siguiente campaña electoral, entre otras; y iii) por ser un traslado dentro del gabinete, es decir, cuando el ministro o la ministra deja su cargo para ocupar un vacío dentro del Gobierno.

Con datos para cuarenta años, se determinó que el desgaste político ha sido la principal razón de la inestabilidad del gabinete (47% de los casos), indistintamente de la conformación

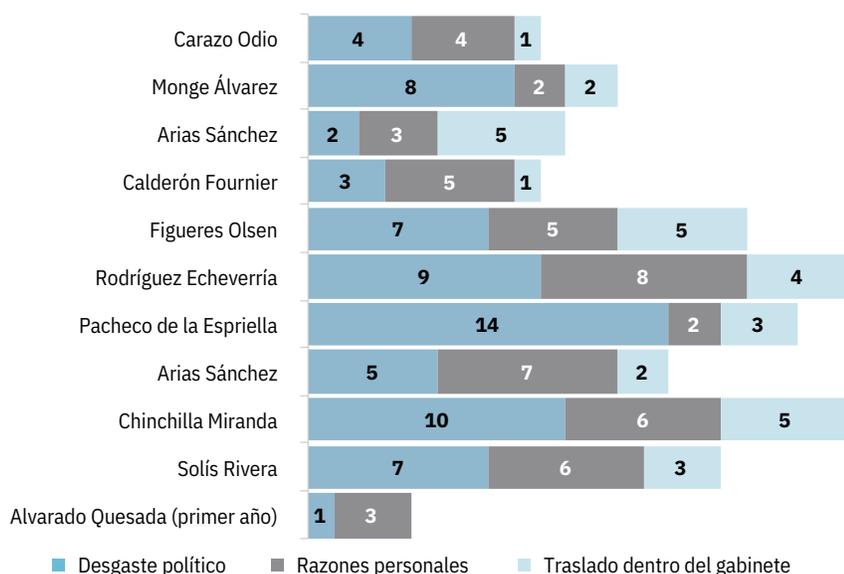
partidista (gráfico 10). En perspectiva histórica, los sectores con mayor rotación por esta causa son: Presidencia y Comunicación, Hacienda, y Seguridad Pública y Gobernación con diez, nueve y ocho rotaciones de ministros, respectivamente.

Una alta proporción de salidas asociadas a crisis políticas puede tornar problemática la gestión del Ejecutivo pues añade inestabilidad a los cuerpos encargados de conducir los asuntos de Estado (PEN, 2012). Por lo tanto, se realizó un análisis a profundidad de los casos en que los ministros y ministras dejaban la cartera por motivo de desgaste político. El gráfico 11 muestra que, durante el bipartidismo, la mayoría de las salidas eran producto de un desacuerdo a lo interno del gabinete, por ejemplo, diferendos entre los ministros por la ejecución de ciertas políticas, sobresalen los conflictos entre jerarcas de los sectores económicos y agrícolas. En contraste, después de 1998, la rotación del gabinete obedece sobre todo a presiones hacia el Gobierno provenientes de actores externos como sindicatos, sector privado, partidos políticos de oposición y medios de comunicación (gráfico 11).

Finalmente, de los veintiocho cambios debidos a traslados dentro del Gobierno,

Gráfico 10

Motivos de salidas de ministros y ministras en el gabinete. Mayo de 1978-mayo de 2019^{a/}



Fuente: Jarquín, 2019, con información de la base de datos sobre rotación en el Gabinete del PEN, y Hernández, 2015.

la gran mayoría son para cubrir una vacante en los ministerios (68% de los casos), además de instituciones autónomas (21%) y representaciones diplomáticas del país en el extranjero (11%).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ROTACIÓN EN EL GABINETE

véase Jarquín, 2019, en www.estadonacion.or.cr

Nuevas áreas de investigación

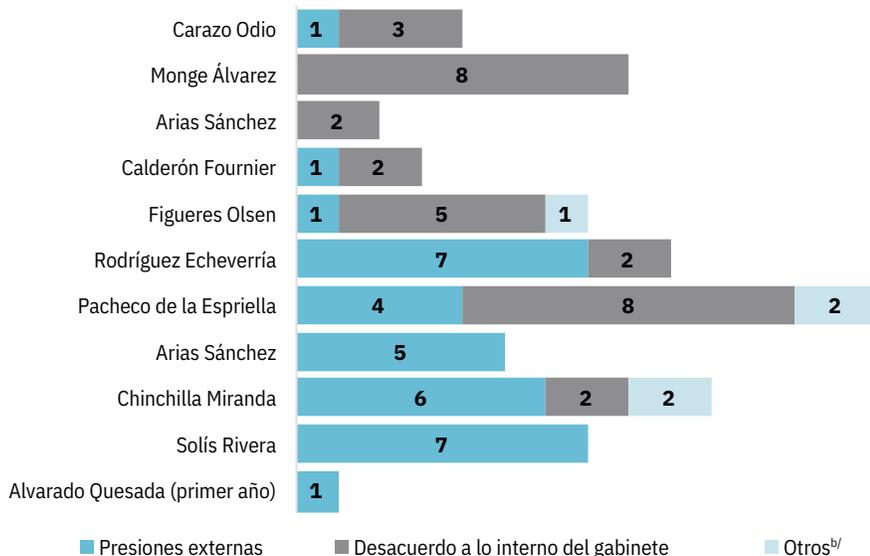
En esta edición del Informe Estado de la Nación, el “Balance político” aporta los hallazgos de una serie de investigaciones en temas poco explorados. Los estudios abarcan temas variados y no necesariamente se tratan temáticas comunes. Estos aportes tienen en común dos aspectos fundamentales. En primer lugar, los estudios pertenecen a nuevas áreas de investigación del Programa, ya sea porque no se contaba con la información para explorarla en el pasado o porque se están examinando “puntos ciegos” en temas relevantes. El otro aspecto en común de estos análisis es que todos ellos contradicen creencias afianzadas sobre conductas de los individuos o funcionamientos del sistema político costarricense. En futuras ediciones del Informe se dará seguimiento a las implicaciones de estos hallazgos para el fortalecimiento de la democracia.

Por primera vez los menores de 50 años votan más que sus mayores

Una de las particularidades más significativas de la elección de 2018 es que, por primera vez en la historia de los balotajes, la concurrencia a las urnas entre rondas electorales no disminuyó, sino que mostró un ligero incremento. En las dos oportunidades anteriores, el número de votantes se redujo considerablemente de febrero a abril. En el 2002, el ausentismo pasó del 31% al 40%, y en el 2014 se incrementó del 32% al 43,5%. En el 2018 se dio la situación contraria, pues el abstencionismo entre ambas rondas

Gráfico 11

Salidas de ministros y ministras por motivo de desgaste político. Mayo de 1978-mayo de 2018^{a/}



a/ Se utiliza como fecha de cierre el 8 de mayo 2019, día en que finaliza el primer año de la Administración Alvarado.

b/ La categoría “otros” incluye asuntos que los jefes debieron atender en su ámbito personal y que generaron atención pública; por ejemplo, escándalos de corrupción.

Fuente: Jarquín, 2019, con información de la base de datos sobre rotación en el Gabinete del PEN, y Hernández, 2015.

se redujo en medio punto porcentual (al disminuir del 34% al 33,5%).

Es decir, en lugar de que se desmovilizaran votantes entre la primera y la segunda vuelta, se incrementó el número de votantes. La interrogante que esto plantea es de dónde provino ese aumento. Dos hallazgos sobresalen de esta sección. En primer lugar, el aumento de la concurrencia a las urnas se concentró sobre todo en la GAM y en conglomerados de distritos donde ganó el PAC en segunda ronda (mapa 1). Específicamente, en 169 distritos (35%) disminuyó el porcentaje de participación, mientras en 311 aumentó (65%), y como se dijo antes, solo dos mantuvieron el mismo porcentaje en la segunda ronda. Además, no se encontró una relación entre movilización electoral y distritos urbanos y rurales, por cuanto el aumento de participación en el centro del país (distritos más urbanos) se observó también en distritos de la periferia con características rurales, costeras y fronteras.

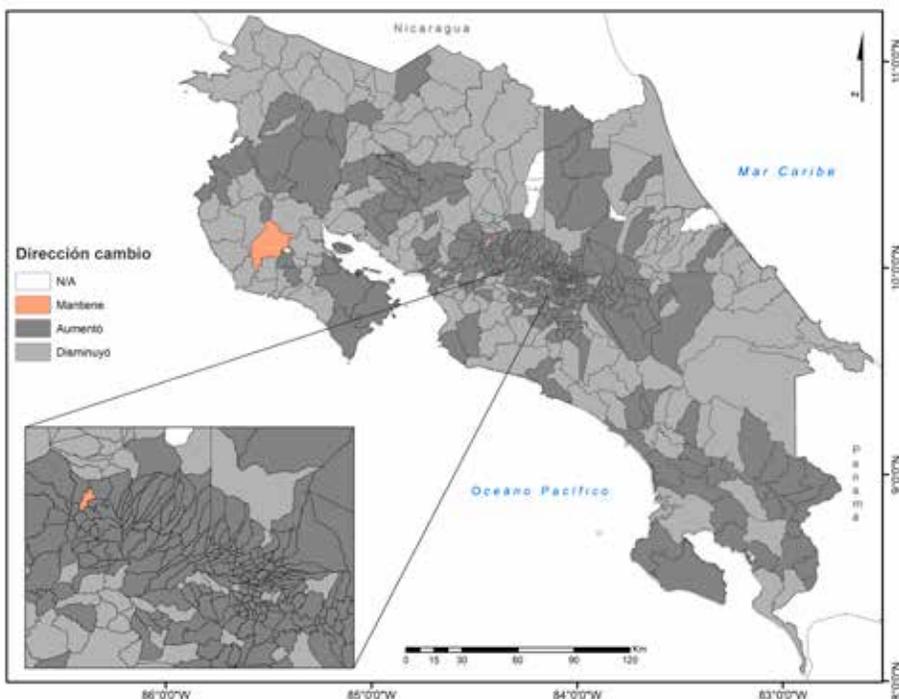
Además de los cambios en los patrones territoriales de la participación entre rondas en 2018, este capítulo evidenció que el país atraviesa por un proceso gradual de envejecimiento del electorado, que impacta en la forma de comportarse los individuos en las urnas. Por consiguiente, algunas generaciones de votantes pierden importancia y otras la ganan.

Un análisis del comportamiento de la participación por edades del período 1982-2018 para este Informe revela que, por primera vez, los votantes menores de 50 años votaron más que los mayores en la segunda ronda electoral 2018. En todas las elecciones nacionales celebradas en este período, incluidos los balotajes de 2002 y 2014, los votantes más jóvenes se abstuvieron más, particularmente los menores de 30 años, que los individuos más adultos. Como se aprecia en el cuadro 5, la única excepción a esa regla fue, como se mencionó, la segunda ronda electoral de 2018. Los incrementos de la concurrencia a las urnas más llamativos son los reportados por los individuos con 30 años o menos para esa fecha.

Este es un hecho inédito por dos razones. En primer lugar, toda la literatura acerca del comportamiento electoral

Mapa 1

Cambio en el porcentaje de participación electoral entre primera y segunda ronda, por distrito. 2018



Fuente: Camacho, 2019, con datos del TSE.

ha evidenciado que los votantes jóvenes acuden menos a las urnas que los de más edad. Entonces, a medida que una persona envejece, adquiere una mayor experiencia acerca del sistema político y sus procesos. Por lo tanto, conforme aumenta la experiencia, se incrementan las probabilidades de votar (Niemi et al., 1984; Lyons y Alexander, 2000; Highton y Wolfinger, 2001).

En segundo lugar, el aumento de la participación es relevante por cuanto los comicios se celebraron en circunstancias poco usuales, pues coincidieron con el Domingo de Pascua de la Semana Santa. En principio, este hecho hacía prever una reducida participación, ya que miles de personas aprovechan ese momento del año para vacacionar dentro y fuera del país y, además, la mayoría de electores había votado en primera ronda por los partidos perdedores.

Dos factores pueden haber incidido en este comportamiento inusual. Por un lado, es importante resaltar la irrupción,

en ambos bandos, de actores “extrapartidarios” que fueron protagonistas y determinantes en el resultado final. Al respecto, la formación de la Coalición Costa Rica y la activación, para fines políticos, de las iglesias evangélicas se convirtieron en actores claves para movilizar a los votantes en ausencia de partidos políticos fuertes y bien organizados territorialmente. Un segundo factor que pudo haber influido es la polarización del electorado. En concreto, cuanto más polarizada sea la competencia política, más motivados se sentirán los ciudadanos para emitir su voto. Este factor hace que las personas sean más propensas a involucrarse en política, pues esa polarización contribuye a formar identidades políticas capaces de moldear el comportamiento político de los votantes y de provocar tasas de participación más altas (Alfaro Redondo, 2019). Futuros análisis en esta materia permitirán comprender mejor las brechas generacionales en la asistencia a las urnas.

Aumentan los distritos volátiles entre rondas electorales

Además de las brechas generacionales, este capítulo analiza un cuarto tipo, poco explorado, de volatilidad. Se trata de la volatilidad entre rondas electorales. En este sentido, este estudio completa los análisis previos de este aspecto. Entre 1949 y 2001 no hubo necesidad de organizar lo que típicamente se conoce como balotaje electoral, es decir, la convocatoria a una segunda ronda electoral para dirimir al triunfador de las elecciones presidenciales, debido a que ninguno de los partidos políticos alcanzó el 40% de los votos para conquistar la presidencia.

Atrás han quedado la aparente estabilidad de la dinámica electoral de Costa Rica (Pignataro, 2017) y los patrones tradicionales de distribución geográfica de los votos. Históricamente, el PLN y PUSC obtenían amplias mayorías de votos en todo el país y mantenían sus bases electorales en el territorio. La celebración de segundas rondas puso de manifiesto un tipo de volatilidad electoral que mostró nuevos patrones localizados de apoyo electoral, que, por lo general, no logran conservarse entre elecciones.

Hasta ahora se conoce poco sobre este tipo de volatilidad. Este aporte pretende llenar ese vacío al analizar las diferencias entre el partido ganador en primera y segunda ronda. Con este fin, se aplicó la técnica de dirección de cambio, mediante la cual se estudiaron los patrones territoriales y se construyó cartografía que permitió observar el patrón general para el país y los casos particulares de distritos que sobresalen por sus direcciones de cambio de apoyo.

Los mapas de dirección de cambio indican, para cada elección, qué partido ganó en primera y segunda ronda en los distritos, además de aquellos que siguieron con el mismo partido en ambos momentos. También, se identificó cuáles distritos cambiaron de partido de febrero a abril y cuáles, al contrario, dieron su apoyo a un mismo partido en las tres elecciones. Como resultado, se obtuvieron tres mapas de dirección de cambio (uno para cada elección) a escala distrital, estandarizados por colores según su comportamiento.

Cuadro 5

Participación electoral, según cohortes de votantes. 1982-2018

Nacidos en	Elección										
	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018	2018-II
1964	81	81	81	81	70	71	68	72	72	70.3	70,0
1968		85	81	81	69	70	67	72	71	69.6	69,6
1972			84	80	67	68	65	71	70	68.6	68,9
1976				82	66	65	64	69	69	67.8	68,5
1980					70	65	62	68	68	67.7	68,6
1984						68	62	66	67	66.7	67,9
1988							64	65	66	65.2	67,1
1992								68	65	63.2	65,4
1996									66	59.8	62,7
2000										60.4	62,6

Fuente: Alfaro Redondo, 2019, con datos del TSE.

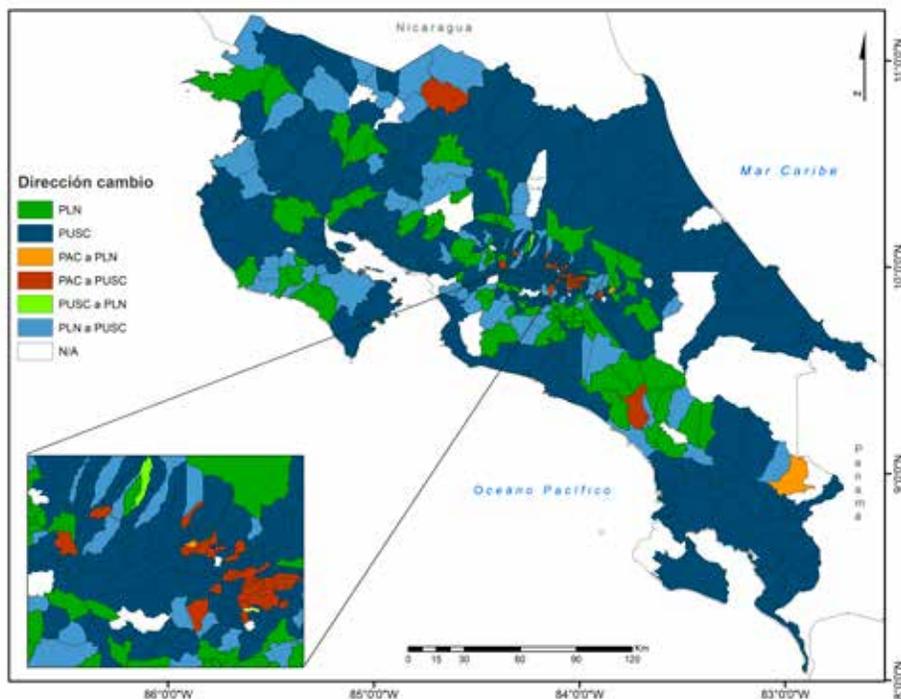
El año 2002 marcó el inicio de una tendencia de segundas rondas electorales en Costa Rica. Aunque resulta un fenómeno relativamente nuevo, se ha vuelto frecuente. Esta primera experiencia de segundas rondas se caracteriza por ser muy estable, es decir, hubo pocos cambios entre rondas, como se aprecia en el mapa 2. El PUSC triunfó en la mayor parte de los distritos del país en los dos momentos electorales, pues conquistó 257 distritos (56%) de un total de 462 en ese momento, y además logró un apoyo homogéneamente distribuido en todo el territorio nacional. Este partido (PUSC) ganó distritos en todas las provincias del país, incluyendo el caso de la provincia Limón, en todos los treinta distritos que la componen. El distrito San Juan, en el cantón Poás, es el único en todo el país que transfirió su apoyo del PUSC hacia el PLN. Por el contrario, este último partido no consiguió retener el apoyo obtenido en primera ronda, pues, de los 142 distritos (31% del total de distritos) que ganó en febrero, solo retuvo 80 (17%) en abril.

Como se observa en el mapa, el apoyo hacia el PLN, tanto en los distritos que votaron en las dos ocasiones como los que se trasladaron hacia el PUSC, estuvo ubicado en la periferia del país. El respaldo

hacia el PLN en la GAM fue prácticamente inexistente. El PAC obtuvo cerca del 26% de los votos, por lo cual no pudo avanzar a segunda ronda. El respaldo al PAC fue clave en segunda ronda. Concretamente, de los 43 distritos (9%) en manos del PAC, solo en tres ganó en segunda ronda el PLN: Cipreses en Oreamuno, Barrantes en Flores y Pittier en Coto Brus. Los restantes 40 distritos apoyaron al PUSC. Ese año emergió el PAC como tercera fuerza política.

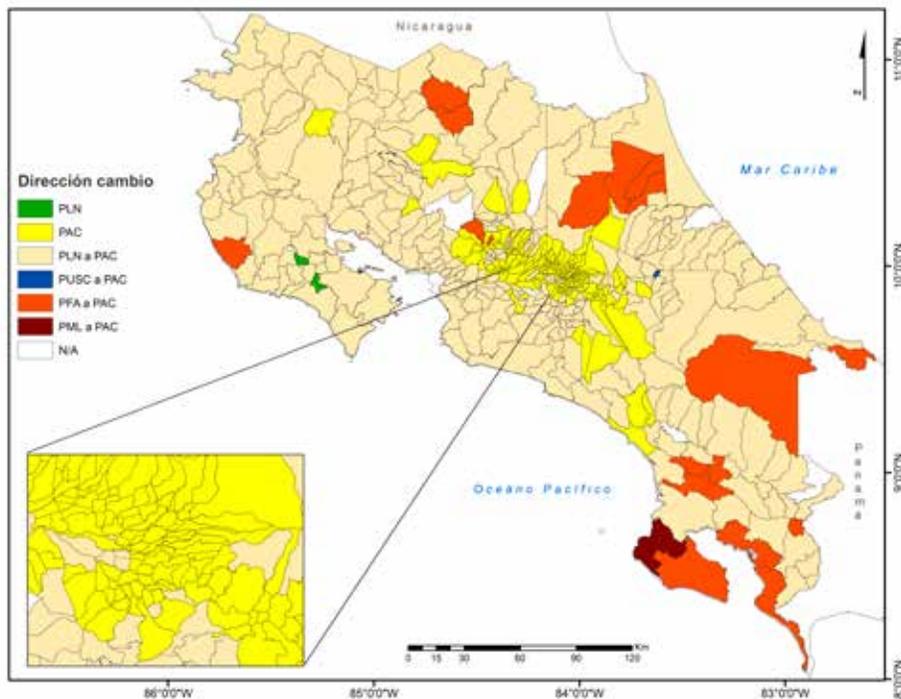
Por otro lado, en la segunda ronda electoral de 2014 el respaldo de los partidos entre rondas sufrió mayores variaciones, derivadas sobre todo de la renuncia del candidato del PLN. Por ejemplo, de los 272 distritos (57%) de un total de 477 que ganó el PLN en primera ronda, 270 se inclinaron por el PAC en la segunda. En esta elección aparece el conjunto de apoyo urbano del PAC. Además, en el mapa de dirección de cambio se observa un patrón de traslado de seguidores del PFA hacia el PAC en distritos principalmente de la periferia del país, que, aunque cambiaron de partido, mantuvieron una misma línea de orientación ideológica hacia partidos de centro izquierda. El PFA ganó 19 distritos (4%) en todo el país y todos tuvieron una dirección de cambio hacia el PAC.

Mapa 2

Cambio en partido ganador entre primera y segunda ronda, por distritos. 2002

Fuente: Camacho, 2019, con datos del TSE.

Mapa 3

Cambio en partido ganador entre primera y segunda ronda, por distritos, 2014

Fuente: Camacho, 2019, con datos del TSE.

Los distritos Huacas en el cantón Hojancha y Porvenir en el cantón Nandayure, ambos de la provincia de Guanacaste, fueron los únicos en todo el país que continuaron su apoyo hacia el PLN en los dos comicios.

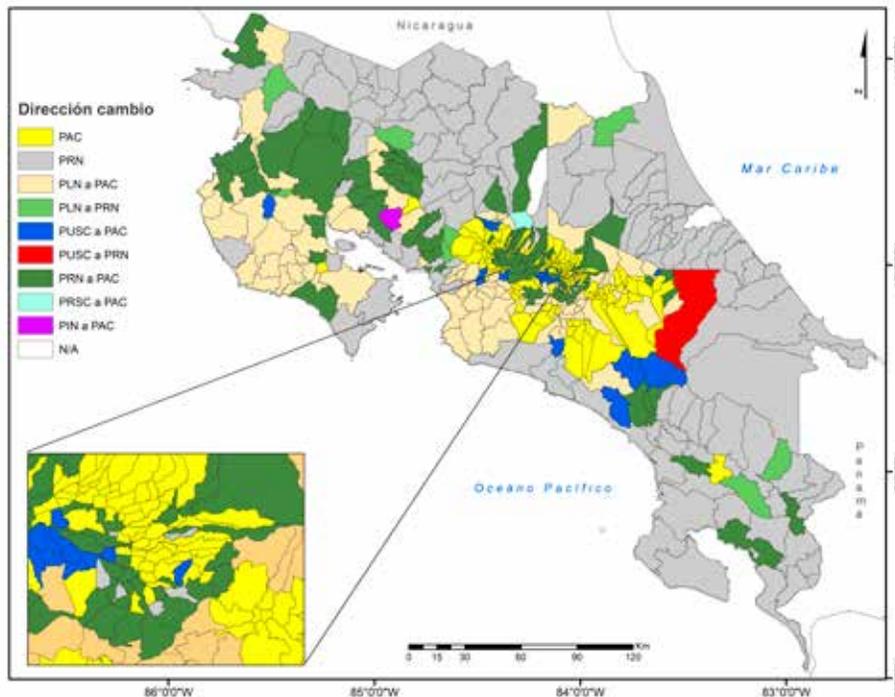
Por último, la elección atípica de 2018 se dirimió entre dos competidores inéditos. De los tres balotajes, el de 2018 es el más dinámico. El apoyo al PAC se concentró en las zonas urbanas y el del PRN se localizaba mayoritariamente en la periferia, aunque también abarcó algunas localidades en el centro del país. En febrero de ese año, 143 distritos (30%) de 482 los ganó el PAC. En segunda ronda, ese porcentaje aumentó a 351 (73%) en virtud de que el PAC retuvo todos los distritos que ganó en primera ronda y arrebató 85 distritos ganados por otras agrupaciones. Por su parte, el PRN ganó 222 distritos (46%) en febrero, de los cuales retuvo solo 119 (25%) en abril. Los restantes 103 distritos (10%) trasladaron su apoyo al PAC. Estos casos sobresalen por la volatilidad que presentaron al cambiar de un partido a otro con una orientación ideológica opuesta.

También, resulta interesante lo ocurrido en distritos del sector sur de San José, como León XIII en el cantón Tibás, Purral en el cantón Goicoechea, Río Azul en el cantón La Unión, Los Guido en el cantón Desamparados, Concepción y San Felipe en el cantón Alajuelita, porque mantuvieron el apoyo hacia el PRN en las dos rondas electorales. Asimismo, estos sitios tienen en común el hecho de ser distritos de bajos índices de desarrollo social (IDS), con valores aproximados de 60 según Mideplan (2017).

Además de analizar los cambios del respaldo de los partidos entre rondas, en esta sección se identificaron los distritos que cambiaron de partido en las tres elecciones estudiadas. Estos distritos volátiles, aparte de coincidir en el cambio del apoyo en las segundas vueltas, tuvieron una tendencia de dirección de cambio semejante. Por ejemplo, para el año 2002 la mayoría de los distritos trasladaron el apoyo del PLN al PUSC, en 2014 del PLN a PAC y en 2018 de PRN y PLN a PAC. Una gran parte de estos distritos, rurales en su mayoría, le dieron

Mapa 4

Cambio en partido ganador entre primera y segunda ronda, por distritos. 2018



Fuente: Camacho, 2019, con datos del TSE.

el triunfo al PLN en primera ronda. Para los comicios de 2014 y 2018, de treinta casos que mostraron volatilidad (6% del total), dieciocho mantuvieron la misma dirección de cambio al votar primero por el PLN y después por el PAC. Los distritos San Juan en el cantón Poás y Mata Redonda en el cantón San José fueron casos particulares debido a que mostraron un comportamiento distinto a los demás, al apoyar a partidos distintos en la primera ronda de las tres elecciones: San Juan al PUSC, PLN y PRN, y Mata Redonda al PAC, PLN y PUSC.

De todos los distritos del país, solo en 69 casos ganó un mismo partido en las dos rondas electorales, aunque en ninguna de esas localidades ese partido alcanzó la victoria en los tres balotajes. Los distritos Venado en San Carlos, Purrál en Goicoechea, y Concepción y San Felipe en Alajuelita fueron cuatro casos atípicos si se comparan con la tendencia de los distritos estables, pues mantuvieron el triunfo del mismo partido entre rondas, pero no fue la misma agrupación triun-

fadora en los tres balotajes. Los cuatro distritos tuvieron la misma conducta: ganó el PUSC en 2002, PAC en 2014 y PRN en 2018.

En síntesis, la cantidad de distritos volátiles aumentó de manera considerable de la primera vez que hubo balotaje en 2002 al 2018, al pasar de 107 distritos volátiles en 2002 a 291 en 2014 y 220 en 2018. Los que cambiaron de partido entre rondas en las tres elecciones se localizan principalmente en las zonas rurales del país, en las provincias Alajuela y Guanacaste y en ciertos distritos de la periferia de Cartago y San José. Por su parte, los distritos que apoyaron a un mismo partido tuvieron una tendencia de concentración en la GAM.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE VOLATILIDAD ENTRE RONDAS ELECTORALES

véase Camacho, 2019,
en www.estadonacion.or.cr

En Congreso dividido, diputados votan como sus jefes la mayoría de las veces

Desde 1994 ningún partido político ha alcanzado mayoría legislativa. En ausencia de coaliciones duraderas en el Parlamento, la alta fragmentación predominante tiene profundas implicaciones políticas. En un contexto como este, es de esperar que esa división se refleje en las votaciones de los proyectos que, en caso de ser aprobados, se convierten en leyes de la República. Es decir, si el comportamiento de los diputados se apega a las dificultades para formar mayorías mencionadas, bloquearía la mayor parte de legislación.

En otras democracias, existe una larga tradición de analizar la forma en que votan los diputados en el Parlamento. En uno de los estudios más emblemáticos en esta materia, los autores Poole y Rosenthal (2000) señalan que las decisiones de los legisladores no solo reflejan sus preferencias sino también la injerencia de grupos de presión, asesores y sus representados. Además, concluyen que es de esperar comportamientos caóticos en lugar de conductas disciplinadas. En el caso particular de Costa Rica, las condiciones de fragmentación política, la forma de elegir a los diputados, en combinación con la prohibición de reelección consecutiva, son elementos propicios para patrones de votación “caóticos”, en la terminología de Poole y Rosenthal.

En un parlamento con mayoría legislativa, lo esperable es que las leyes sean rutinariamente aprobadas por diputados del partido con mayoría y rechazadas por los legisladores minoritarios. Este supuesto no se aplica para el caso de Costa Rica. Si el escenario costarricense no se ajusta a esa condición, resulta pertinente indagar cómo son los patrones de votación de los diputados.

Para conocer si los diputados se alinean con sus compañeros de fracción o si adoptan patrones caóticos, en esta edición del Informe se analiza el patrón de votación de cada uno de ellos y se compara con el de dos figuras políticas relevantes: el jefe de fracción y el presidente del Congreso. El análisis con el primero de ellos muestra la disciplina dentro de la fracción, y el

segundo, con la autoridad más importante de la Asamblea Legislativa; en el último caso, si quien ocupa el cargo pertenece a la fracción oficialista, evidenciaría su afinidad o lejanía con el Poder Ejecutivo.

El principal hallazgo de esta sección es que, de modo paradójico, existe una fuerte asociación entre la forma en que votan el jefe de fracción y los congresistas, independientemente del partido político al cual pertenezcan. Es decir, los patrones de votación de los legisladores costarricenses son singulares y contraintuitivos, pues, a pesar de ocurrir en un contexto de elevada fragmentación política, una mayoría de las votaciones se deciden por amplios consensos. Este patrón se repite incluso en diputados que son percibidos, por los medios de comunicación o la ciudadanía, como disidentes dentro de sus fracciones o férreos oponentes al Ejecutivo. Lo cierto es que la mayoría de los votos de los diputados no se apartan de sus jefes de fracción y tampoco de la manera en que vota quien ejerce el cargo de presidente legislativo, aunque en el caso de este segundo en menor medida que el primero.

Una posible explicación a este comportamiento es que las votaciones en estudio constituyen el eslabón final de una larga cadena de decisiones y negociaciones preliminares, cuyos resultados y desenlaces no son fielmente captados en los datos del análisis. En este sentido, vale la pena tener presente que en esta sección del capítulo se consideran las votaciones efectuadas en el Plenario y no las de comisiones; por su naturaleza, en estas últimas es más probable que se manifieste la disidencia de los legisladores. A pesar de esta clara limitación analítica, no deja de llamar la atención que en un congreso dividido los diputados voten muy unidos.

Al respecto, un análisis inédito de la forma en que votan los diputados en el Plenario en dos legislaturas anteriores (2016-2017 y 2017-2018) revela tres posibles comportamientos. El primero de ellos es que los legisladores voten de la misma manera que sus líderes, es decir, sus votos coinciden. Otra posibilidad es que el voto del diputado sea disidente, lo cual depara dos opciones: en la pri-

Recuadro 3

Construcción de la base de datos de voto nominal 2016-2018

En agosto de 2016, la Asamblea Legislativa implementó el sistema electrónico para las votaciones que se llevan a cabo en el plenario. En virtud de ello, es posible registrar la forma de votar de los diputados y construir la base de datos de voto nominal. Para la legislatura 2016-2017 se incluyen 6669 registros, correspondientes a 117 votaciones de proyectos de ley, permisos de atraques de buques militares extranjeros y liquidaciones del presupuesto. Para la legislatura 2017-2018, el número de registros es de 13.380, que contempla 223 votaciones de 60 diputados. Cabe destacar que en este último año se dieron cuatro sustituciones: Maureen Fallas y Buck Ronald Calvo, del PLN; Steven Núñez del PAC y Alexandra Loría de Restauración Nacional, en lugar de Antonio Álvarez, Juan Marín, Henry Mora y Fabricio Alvarado, respectivamente.

El análisis toma en cuenta únicamente los proyectos de ley aprobados en segundo debate, por cuanto en el período 2016-2017 tres proyectos de ley se votaron en primer debate pero se archivaron por vencimiento del plazo cuatrienal, lo mismo que dos permisos para atraques de buques de fuerzas armadas en el país. En la legislatura 2017-2018, siete leyes se votaron solo en primer debate y luego fueron archivadas, así como tres solicitudes de atraco de buques de fuerzas armadas.

En la base de datos se codifican los casos de los jefes de fracción de cada uno de los partidos y el presidente del Congreso, para comparar la forma en la que estos votan y cómo lo hace el resto de diputados. Esta base de datos se unió con la de leyes aprobadas utilizando el número de expediente legislativo como código compartido.

mera el voto del jefe es a favor del proyecto y el voto del legislador en contra; en la segunda, el voto del diputado es favorable a la iniciativa y el de su jefe es contrario. Considerando estas tres posibilidades, el cuadro 6 incluye la lista de los diez diputados con menores niveles de coincidencia en las dos legislaturas estudiadas. Varios congresistas sobresalen en esta lista. Las diputadas Carmen Quesada (que se separó del Movimiento Libertario) y Ligia Fallas (que se distanció de la fracción del Frente Amplio) presentan el menor nivel de coincidencia con sus jefes. Aunque ellas son las más disidentes, ambas votan tres de cada cuatro leyes igual que sus jefes de fracción en 2016-2017, y ese porcentaje es aún mayor en 2017-2018. A pesar de que ambas exhiben patrones disidentes, hay una diferencia importante entre ellas: Carmen Quesada sufragó más veces que su jefe a favor de un proyecto, mientras Ligia Fallas votó más veces que su jefe en

contra de las iniciativas. En otras palabras, no hay un solo tipo de disidencia, sino dos (cuadro 6).

En síntesis, a la hora de votar, los congresistas opositores cambian su rechazo a los proyectos y adoptan un patrón de “apoyo blando” a la legislación, que permite a fin de cuentas aprobar la norma. De este modo, el respaldo de los opositores es determinante en la aprobación de leyes.

Otro modo de aproximarse a los patrones de votación es a través del análisis por fracción legislativa y su vinculación con la calidad de la legislación. Para estos propósitos, se combinaron dos tipos de datos: la base de voto nominal y la de legislación aprobada. En objetivo es indagar si los diputados votan diferente dependiendo del tipo de ley. Un supuesto es que en las leyes más importantes la disidencia sea menor, dada la relevancia de la norma que están votando, mientras en las leyes de menor trascendencia los

Cuadro 6

Coincidencia y disidencia de diputados en votaciones de proyectos de ley, respecto a su jefe de fracción. 2016-2017 (porcentajes)

Diputado	Coincidencia	Disidencia	
		Jefe a favor	Diputado a favor
Carmen Quesada Santamaría	74,5	2,0	23,5
Ligia Fallas Rodríguez	75,6	24,4	
Humberto Vargas Corrales	87,5		12,5
Ottón Solís Fallas	90,7	9,3	
José Alberto Alfaro Jiménez	88,5		11,5
Gonzalo Ramírez Zamora	93,2	2,3	4,6
Carlos Enrique Hernández Álvarez	92,8	7,2	
Sandra Píszk Feinzilber	92,2	7,8	
Danny Hayling Carcache	94,6	5,4	

Fuente: Guzmán Castillo, 2019, con datos de la base de datos de voto nominal del PEN y del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

legisladores opten por apartarse más de sus jefes. Como se aprecia en los gráficos 12, en ambas legislaturas, cuando se trata de leyes sustantivas las fracciones cierran filas y se cohesionan. No obstante, cuando se trata de leyes no sustantivas los diputados se distancian más de sus líderes. Por ejemplo, en la legislatura 2016-2017 las fracciones más disidentes son el PLN y el Movimiento Libertario, y en la 2017-2018 el Frente Amplio, PAC y el Movimiento Libertario.

Un último aspecto analizado es si los datos de votación de los diputados muestran un comportamiento asociado al ciclo electoral. Concretamente, cabría esperar que la disidencia aumente conforme se acerca la fecha de las próximas elecciones nacionales, es decir, en la última legislatura. En esa legislatura, los diputados tienen más incentivos para distanciarse del oficialismo y enviar señales al electorado en disputa. La evidencia reporta que, contrario a lo que se piensa, en la cuarta legislatura no aumentó la disidencia en las fracciones, con la excepción de los bloques del Frente Amplio y el partido oficialista. En futuras ediciones del Informe se podrá estudiar si estos comportamientos son parte de una tendencia en el tiempo o si, por el contrario, pueden atribuirse a algunos aspectos coyunturales.

Experiencia de los diputados incide en calidad y menos promesa democrática

La experiencia es usualmente una variable importante para el desempeño de cualquier actividad, y la labor legislativa no es la excepción. La literatura especializada indica que los legisladores con experiencia previa en el Congreso son más efectivos que quienes no la poseen. Con esa experiencia, argumentan los autores, pueden especializarse en áreas específicas, tales como presupuestos, impuestos, infraestructura, educación, entre otras; además, les permite desarrollar habilidades de negociación para impulsar un proyecto de ley, así como reconocer cuál personal del Congreso es más eficiente y confiable. Otro beneficio de la experiencia legislativa dentro del Congreso es el efecto derrame: los legisladores sin experiencia aprenden de aquellos con experiencia previa. Bowser y Moncrief (2007) secundan estas ventajas de la experiencia al argumentar que los legisladores necesitan tiempo para comprender el funcionamiento del Congreso.

En este sentido, la cantidad y calidad de las leyes aprobadas es una variable relevante para determinar la efectividad de una legislatura. Para Martínez (2006), la falta de experiencia puede no afectar la cantidad de leyes aprobadas, pero sí

su calidad. Por su parte, Kousser (2005) y Hibbing (1991) en sus estudios con datos de los Congresos Estatales y de la Cámara de Representantes, respectivamente, muestran que los legisladores con menos experiencia introducen proyectos menos innovadores y relevantes que los legisladores con más experiencia. En la misma línea, François y Grossman (2015) aducen que la experiencia aporta legitimidad y eficiencia a las políticas públicas que los legisladores proponen.

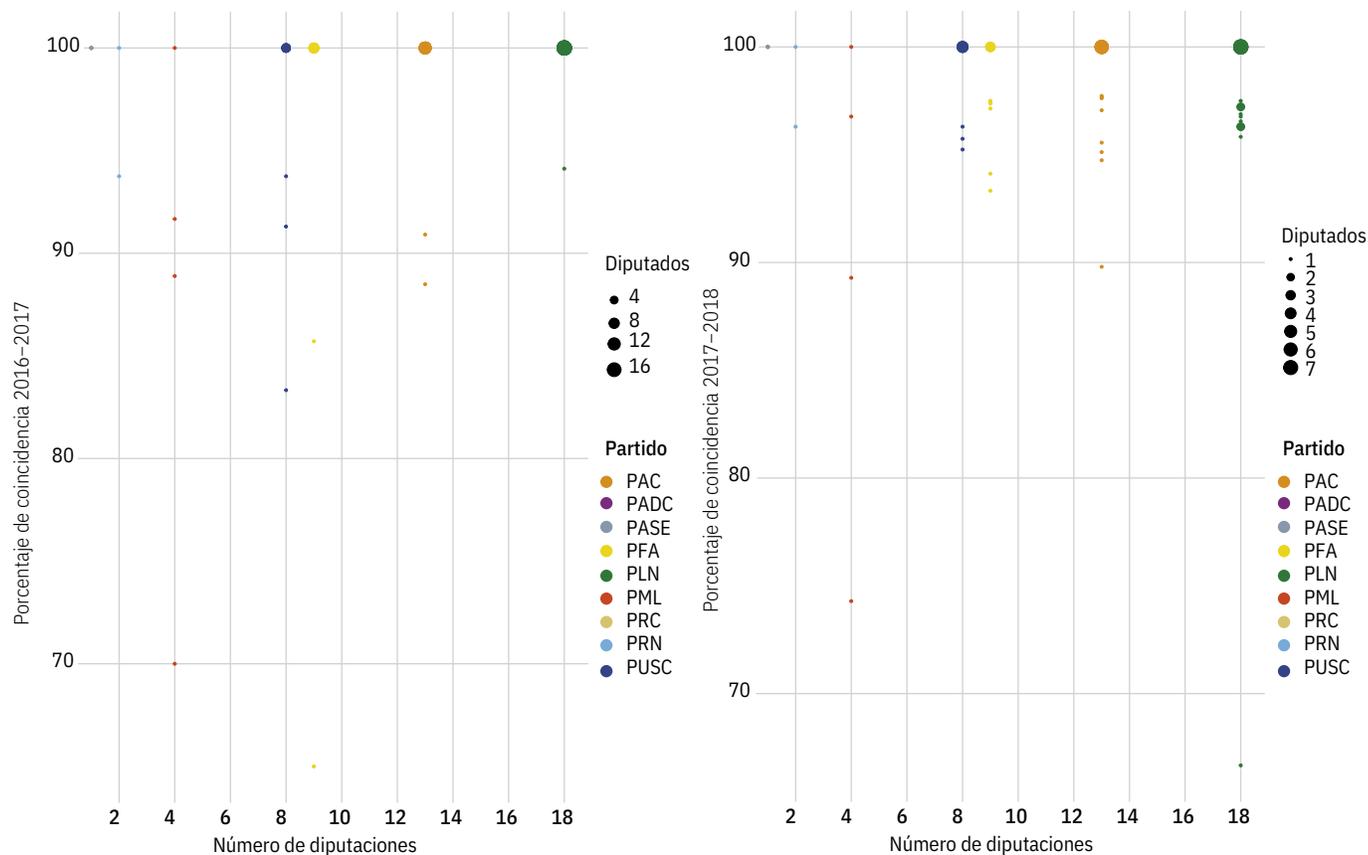
Un sistema donde se admite la reelección alternada de los diputados, como el de Costa Rica, interrumpe la acumulación de experiencia de los legisladores. Otro efecto adverso de limitar la reelección de los legisladores es el alto nivel de rotación de la cámara, lo cual, como lo plantean François y Grossman (2015), puede amenazar la continuidad política, el cumplimiento de objetivos de largo plazo y la capacidad de resolución del poder legislativo. Han existido pocos casos de congresos en el mundo que limiten la reelección a su nivel más extremo, es decir, que prohíban la reelección inmediata. De acuerdo con Carey (1996) la lista la componían en ese momento México, Ecuador, Filipinas y Costa Rica. Actualmente, Costa Rica es el único país latinoamericano que permanece en esa lista.

A pesar de los beneficios de la experiencia legislativa ya mencionados, Carey (1996) señala que pocos autores han investigado sobre las implicaciones de esta prohibición para el desempeño de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Más recientemente, en su estudio sobre desempeño legislativo en el período 1962 y 2010, Díaz (2011) concluye que la falta de experiencia legislativa está correlacionada con la disminución en la cantidad de legislación aprobada. Una desventaja del estudio de Díaz es que no clasifica la legislación aprobada según su calidad ni su impacto en el desarrollo del país. La presente contribución llena ese vacío de conocimiento.

A lo largo de los dieciocho períodos constitucionales transcurridos desde la fundación de la Segunda República, se han elegido en total 1.082 diputados, entre titulares, suplentes y emergentes.

Gráficos 12

Porcentaje de coincidencias de diputaciones respecto a su jefatura de fracción en votaciones de proyectos de ley sustantivos, según número de diputados por fracción



Fuente: Guzmán Castillo, 2019, con datos de la base datos de voto nominal del PEN y del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Por el modelo electoral costarricense, cada cuatro años la cámara de legisladores es renovada por completo. Sin embargo, algunos de los legisladores entrantes pueden tener experiencia previa como diputados de uno o más períodos anteriores. En estos dieciocho períodos constitucionales, menos del 15% de los diputados electos repetían al momento de asumir el cargo. Los tres períodos con más repitentes fueron los de 1966-1970, 1970-1974 y 2014-2018. Estos datos denotan que la experiencia previa es una característica escasa en los legisladores costarricenses, y el período 1966-1970 es el cuatrienio con más diputados experimentados, dieciséis en total. Al analizar por décadas se observa que, después del conflicto civil de 1949, la proporción de diputados con experiencia es inferior a diez, y se mantie-

ne así hasta mediados de los años sesenta; este resultado concuerda con la aversión generada por los caciques políticos antes de 1949 y que desembocó en la prohibición de la reelección consecutiva. Luego de un período donde los diputados con experiencia sumaban más de diez, dicha proporción vuelve a disminuir a mediados de los años ochenta, con la excepción del cuatrienio 2014-2018.

Un primer aspecto analizado es determinar si los legisladores con experiencia previa consiguen aprobar una mayor cantidad de legislación sustantiva. De las 1.595 leyes de iniciativa del Legislativo 1990-2019, la proporción de leyes sustantivas varía entre un mínimo de 12% en la legislatura 2006-2007 y un máximo de 76% en la de 1996-1997. Si se clasifica esta legislación sustantiva y no sustantiva

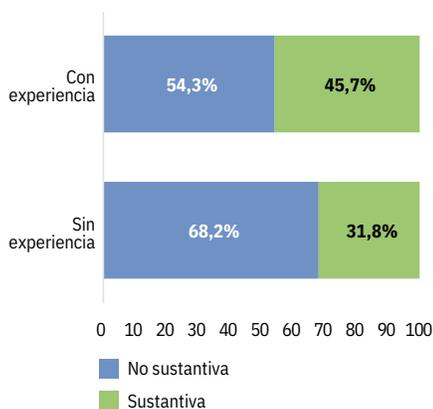
considerando la experiencia del proponente, se encuentra que los diputados con experiencia legislativa previa proponen y logran aprobar una mayor proporción de legislación sustantiva que sus contrapartes sin experiencia previa.

Aplicando un modelo de regresión logística se obtiene que, con un nivel de confianza del 99%, existe una relación positiva entre la experiencia legislativa previa y la legislación sustantiva, así indicada por el signo positivo del coeficiente estimado. El *odd ratio* o razón de posibilidad respectivo indica que los legisladores con experiencia previa tienen 1,81 veces más posibilidades de presentar y aprobar una ley sustantiva que los legisladores sin experiencia previa.

El segundo objetivo de este trabajo busca analizar la relación entre la

Gráfico 13

Distribución porcentual del tipo de legislación, según nivel de experiencia del proponente. 1990-2019
(porcentaje)



Fuente: Vargas, 2019, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Gráfico 14

Distribución porcentual del contenido presupuestario de la legislación, según nivel de experiencia del proponente. 1990-2019
(porcentaje)



Fuente: Vargas, 2019, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

experiencia previa de los diputados y la responsabilidad de los legisladores para incluir el contenido presupuestario en caso de que la ley así lo requiera para su efectiva implementación. Siguiendo la definición utilizada por este Informe, de las 1.595 leyes de iniciativa legislativa analizadas, 796 requerían recursos para su implementación, es decir, aproximadamente el 50% de las leyes estudiadas en este período. De estas 796 leyes, 59 asignaron una fuente nueva de recursos, 495 reasignaron parte de los recursos existentes para cumplir las obligaciones y/o competencias que se le estuvieran ampliando al Estado, y 242 no especificaron el origen de los recursos, es decir, recargaron el financiamiento de las nuevas funciones del Estado en el Presupuesto Nacional.

Como se puede apreciar en el gráfico 14, un 11% de las leyes presentadas por legisladores con experiencia previa asignan nuevos recursos para implementarlas. Esa proporción es casi el doble con respecto a las leyes presentadas por legisladores sin experiencia legislativa previa. Si se considera la asignación y reasignación como una sola categoría, esta proporción no varía entre los legisladores con y sin experiencia previa, y ambos alcanzan alrededor de un 70% de promesas democráticas con sustento económico.

Aplicando otro modelo de regresión logística se obtiene que, en efecto, los diputados con experiencia legislativa previa tienen el doble de probabilidades de asignar una nueva fuente de recursos para implementar la ley, comparados con los diputados sin experiencia previa. Por último, la variable fragmentación tiene un efecto positivo sobre la variable dependiente. Esto implicaría que, a mayor fragmentación, aumentan las posibilidades de que la ley cuente con recursos nuevos para su financiamiento.

El tercer y último aspecto estudiado se refiere a la experiencia y a los roces de constitucionalidad de las leyes. De las 1.456 leyes de iniciativa legislativa aprobadas entre 1990-2018, el 14% enfrentaron procesos de consulta constitucional, algunas de ellas más de una vez. Por ejemplo, el Código Procesal Civil fue

recurrido 638 veces. Cuando se cruza esta información con la variable experiencia legislativa previa, se concluye que no varía la proporción de leyes con roce constitucional presentadas por uno y otro tipo de legislador. Es decir, la experiencia previa no es una variable que explique el comportamiento de la variable roce constitucional. En síntesis, los resultados de este aporte muestran que la experiencia legislativa es una característica deseable en los diputados costarricenses y que, por ende, si se quiere aumentar el nivel de pericia de la Asamblea, es necesario reformar el mandato que prohíbe la reelección consecutiva de los diputados.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXPERIENCIA Y CALIDAD DE LA LEGISLACIÓN

véase Vargas, 2019, en www.estadonacion.or.cr

Política exterior

Cambio de jerarca marca la política exterior del primer año de la Administración

A menos de un año de haber asumido funciones, la vicepresidenta Epsy Campbell, que tenía como recargo la cartera de política exterior, renunció a esta debido a presiones externas, provenientes principalmente de diputados de oposición en la Asamblea Legislativa, por nombramientos cuestionados de personal diplomático. En su lugar, en enero del 2019 el presidente designó a Manuel Ventura como nuevo canciller, y reasignó funciones a Campbell, quien continuó como vicepresidenta.

Esta permuta en la Cancillería produjo un cambio de enfoque en las prioridades de la política exterior costarricense. Al inicio de la Administración, se definieron como principales ejes temas como el medio ambiente, la migración, la educación y el género. De todos ellos ha destacado el primero con el lanzamiento del Plan de Descarbonización, una

iniciativa orientada a posicionar internacionalmente al país al convertirlo en un líder regional e internacional en sostenibilidad ambiental (PAC, 2018).

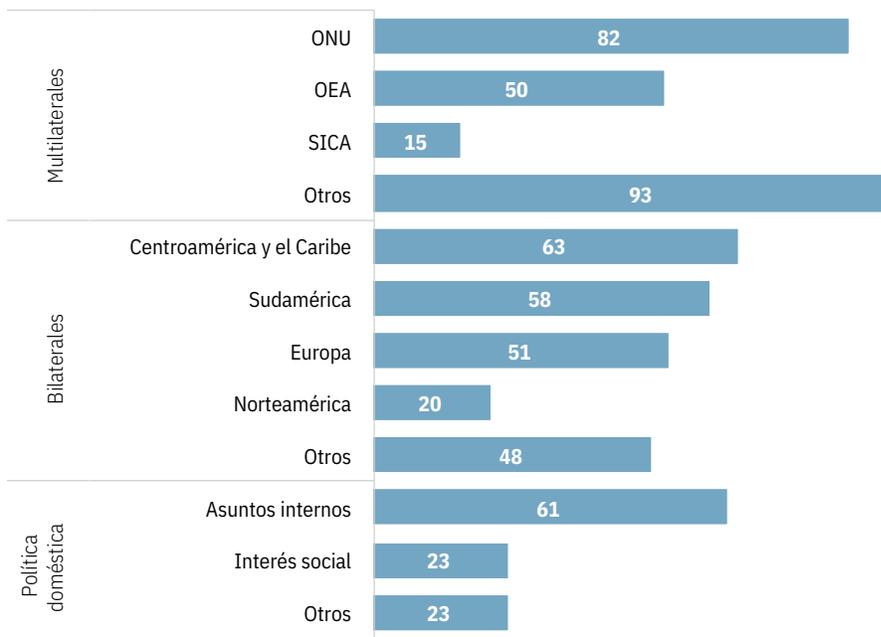
La otra particularidad del período analizado en política exterior es que la agenda ha estado dominada por las crisis políticas de Nicaragua y Venezuela. Un total de 81 comunicados de prensa aludieron a estos conflictos, es decir, un 14% de los comunicados de la Cancillería en su primer año. En este sentido, llaman la atención las intervenciones del presidente de la República, Carlos Alvarado, en la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, ante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, y ante la LI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana, así como la participación de Costa Rica en el Grupo de Lima, órgano multilateral en donde se discuten las posibles alternativas para la resolución de la crisis en Venezuela. En este tema, sobresale el no reconocimiento por parte de Costa Rica de las elecciones efectuadas en 2018 y el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela, lo cual dio como resultado un nuevo cuerpo diplomático en representación de este en el país. Esta postura contrasta con las posiciones neutrales adoptadas por el país previamente en circunstancias similares.

En esta temática, como se ha reiterado en anteriores ediciones, el país carece de insumos para dar seguimiento y evaluar los procesos relacionados con la política exterior. En ausencia de estos insumos, esta sección hace un recuento de los principales resultados reportados por la Cancillería, con la construcción de la base de datos de comunicados de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Del total de comunicados emitidos por la Cancillería, un 41% corresponde a la participación de Costa Rica en foros internacionales, en donde la ONU resalta, seguida por la OEA y el SICA (gráfico 15). Este último ha tenido una baja importancia para esta administración, pese a que se considera a Centroamérica y el Caribe como una región clave para la política exterior. En cuanto a relaciones

Gráfico 15

Clasificación de los comunicados de la Cancillería del primer año de la Administración de Carlos Alvarado, según ámbito de acción



Fuente: Guzmán Castillo, 2019, a partir de la base de datos de comunicados de política exterior del PEN, 2019.

bilaterales, la mayor parte de los comunicados hacen referencia a la región de Centroamérica y el Caribe, seguida por Sudamérica y Europa.

La otra manera en que el informe estudia la política exterior es mediante la base de datos de votaciones de Costa Rica en la Asamblea General de las Naciones Unidas. En este primer año de la Administración Alvarado Quesada, se efectuaron 106 votaciones. El país votó afirmativamente en 101 ocasiones, se abstuvo en cuatro y únicamente en una de ellas votó en contra (gráfico 16). El voto en contra corresponde a la resolución A/RES/72/282 sobre la retirada completa e incondicional de las fuerzas militares extranjeras del territorio de la República de Moldova. En el resto de las votaciones en donde Costa Rica mostró su apoyo, esto se dio en congruencia con los principios históricos del país en materia de política exterior. Resaltan temas que fueron puestos en conocimiento de la Asamblea General de la ONU: el desarme nuclear,

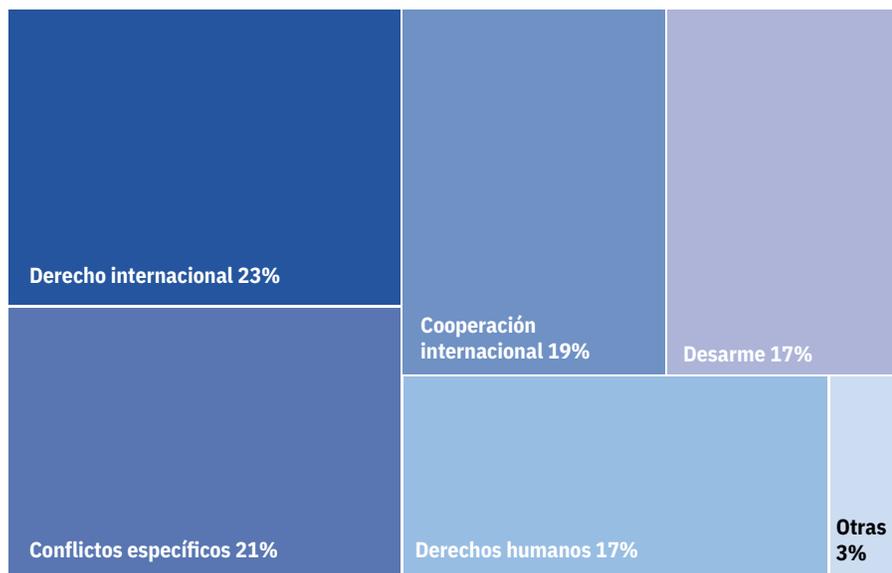
el conflicto Israel-Palestina, el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional, además de la importancia de la cooperación internacional para el desarrollo de los países.

Convulso entorno internacional

El contexto internacional actual se caracteriza por la confrontación de las tres potencias hegemónicas: China, Rusia y los Estados Unidos. Si bien es cierto al finalizar la guerra fría se vislumbró la cooperación como la vía para estrechar las relaciones entre esos estados, estas siguen girando en torno a los conflictos y sus repercusiones. Recientemente, las potencias se han enfrascado en “guerras” comerciales (Murillo, 2019).

Por su parte, el contexto latinoamericano está dominado por una creciente desintegración y fragmentación, como consecuencia del deterioro del proyecto del ALBA, además de virajes políticos en países claves de la región: Macri en Argentina, Piñera en Chile, Bolsonaro

Gráfico 16

Votos de Costa Rica en la Asamblea General de la ONU, por área temática. 2018-2019

Fuente: Guzmán Castillo, 2019, con datos de la base de datos de votos de Costa Rica en la Asamblea General de la ONU, del PEN

en Brasil y Duque en Colombia. En la desintegración mencionada han incidido la decadencia de iniciativas como ALBA y CELAC, las crisis en Venezuela y Nicaragua, la concentración de esfuerzos de los nuevos Gobiernos en los problemas domésticos, el creciente populismo y

nacionalismo, y las amenazas en materia de seguridad (Murillo, 2019, p. 13).

Esta inestabilidad en la región latinoamericana tiene sus propias manifestaciones en Centroamérica como subregión. La agenda centroamericana está dominada por la violencia e inseguridad,

las acciones del crimen organizado, la migración, la crisis en Nicaragua, el debilitamiento de la democracia por la manipulación de las elecciones presidenciales de 2018 en Honduras, y las decisiones del presidente guatemalteco sobre la CICIG.

En reacción a todas estas crisis regionales, se ha multiplicado el fenómeno de las “caravanas de migrantes”, las cuales consisten en grupos numerosos de personas de distintas nacionalidades que migran de sus países para intentar ingresar a los Estados Unidos cruzando las fronteras de Guatemala y México. Ante esto, la Administración Trump ha endurecido sus controles y su política migratoria mediante cuestionadas políticas, como la separación de familias que atraviesan la frontera sur, la amenaza de eliminar programas como DACA, la implementación de políticas de cero tolerancia, entre otras (Muñoz, Rodríguez y Suárez, 2019). Asimismo, el presidente Trump presiona a países como México, Guatemala y El Salvador para que estos se conviertan en lo que se denomina “tercer país seguro”; esta última medida consiste en que, si Estados Unidos no otorga refugio a personas dentro de sus fronteras, estará facultado para remitirlo a un tercer país diferente de su país de origen, en donde considere que se les darán las mismas garantías. Al igual que como ocurrió en las elecciones legislativas de medio período, el tema migratorio y sus controles serán ejes centrales en la campaña de las elecciones de 2020 para la presidencia en Estados Unidos.

Investigadores principales: Ronald Alfaro Redondo, Sharon Camacho Sánchez, Melissa Cerdas Piedra, Steffan Gómez Campos, Jesús Guzmán Castillo, Mario Herrera Rodríguez, María Estelí Jarquín Solís, Carlos Murillo Zamora y Yansy Vargas Solís.

Insumos: *Comportamiento electoral-espacial entre primera y segunda ronda*, de Sharon Camacho Sánchez; *Acciones colectivas 1990-2019*, de Melissa Cerdas Piedra y Steffan Gómez Campos; *Rotación del gabinete 1978-2018*, de María Estelí Jarquín Solís; *Análisis de las leyes aprobadas 2018-2019*, de Mario Herrera Rodríguez; *Relaciones exteriores de Costa Rica, 2017-2019: un periodo de incertidumbres y vaivenes*, de Carlos Murillo Zamora; *Experiencia legislativa en la producción de leyes*, de Yansy Vargas Solís.

Contribuciones especiales: Análisis de decretos del primer año de la Administración Alvarado, de Steffan Gómez, Karlissa Calderón y Andrea Soleibe.

Borrador del capítulo: Ronald Alfaro Redondo y Jesús Guzmán Castillo.

Coordinación: Ronald Alfaro Redondo.

Edición técnica: Ronald Alfaro Redondo y Jorge Vargas-Cullell.

Asistente de investigación: Jesús Guzmán Castillo.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

Actualización y procesamiento de datos: *Base de datos de voto nominal de los diputados y diputadas*, por Andrés Ardón y Abraham Cisneros; *Base de datos de decretos del Poder Ejecutivo y Base de datos de decretos de convocatoria de sesiones extraordinarias*, por Karlissa Calderón y Andrea Soleibe; *Base de datos de comunicados de prensa de Cancillería*, por Roberto Castro; *Base de datos de acciones colectivas*, por Melissa Cerdas Piedra; *Base de datos de votaciones de la*

Asamblea General de la ONU, por Sergio Guzmán; *Base de datos de rotación del gabinete*, por María Estelí Jarquín Solís; *Base de datos de legislación aprobada*, por Christopher Pérez, y *Base de datos de acciones de constitucionalidad*, por Hillary Soto.

Visualización de datos: Steffan Gómez Campos, Jesús Guzmán Castillo, Mario Herrera Rodríguez, Sharon Camacho Sánchez, Karen Pérez y Yansy Vargas Solís.

Lectores críticos: Gustavo Araya (Balance político) y Florisabel Rodríguez (*Miradas en profundidad*), así como Vera Brenes, Esteban Durán, Vladimir González, Marisol Guzmán, Miguel Gutiérrez, Steffan Gómez, Mario Herrera, Leonardo Merino y Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras: Jesús Guzmán Castillo.

Por su revisión y comentarios, se agradece a Gustavo Araya y a Florisabel Rodríguez, quienes fungieron como lectores críticos del borrador final del capítulo.

Un agradecimiento especial a Guillermo Vargas, director de Servicios Parlamentarios, por la información suministrada.

Los talleres de consulta se realizaron los días 27 de mayo y 12 de agosto de 2019, con la participación de Ileana Aguilar, Ronald Alfaro Redondo, Argentina Artavia, Kattia Benavides, Margarita Bolaños, Diego Brenes, Gilbert Brown, Sharon Camacho, María José Cascante, Juan Carlos Chavarría, Hazel Díaz, Héctor Fernández, Steffan Gómez, Alejandra Gómez, Miguel Gutiérrez, Jesús Guzmán, Gerardo Hernández, Mario Herrera, José Joaquín Meléndez, Leonardo Merino, Francisco Antonio Pacheco, Alejandro Pacheco, Hugo Picado, Adrián Pignataro, Ciska Raventós, Edel Reales, Florisabel Rodríguez, Eduardo Ulibarri, Jorge Vargas Cullell, Guillermo Vargas y Saúl Weisleder.

Notas

1 El listado completo de la normativa estudiada para realizar la categorización puede consultarse en Ramírez, 2017 y 2018.

Referencias bibliográficas

- Alfaro, R. 2019. Visualización sobre comportamiento de los electores. 1982-2018. Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN.
- Bowser, J. y Moncrief, G. 2007. "Term Limits in State Legislatures". En: Kurtz et al. (eds.).
- Camacho Sánchez, S. 2019. Comportamiento electoral-espacial entre primera y segunda ronda. Ponencia preparada para el Vigésimo quinto informe del Estado de la Nación. San José: PEN
- Carey, J. 1996. *Term limits and legislative representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CIEP-UCR. Varios años. Encuestas de opinión pública CIEP. En <<https://bit.ly/2Jg7xID>>
- Díaz, J. 2011. *Análisis de la gestión legislativa en costa rica (1962-2010): la distribución del poder y la experiencia parlamentaria*. San José: CIEP-UCR.
- François, A. y Grossman, E. 2015. "How to Define Legislative Turnover? The Incidence of Measures of Renewal and Levels of Analysis", en *The Journal of Legislative Studies* 21(4).
- Gómez Campos, S. et al. 2019. *Análisis de los decretos del Poder Ejecutivo*. Ponencia realizada para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN.
- Gómez Campos, S. y Cerdas, M. 2019. *Análisis del comportamiento de las acciones colectivas en Costa Rica*. Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN.
- Guzmán Castillo, J. 2019a. *Visualización sobre votación nominal en la Asamblea Legislativa*. Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN.
- 2019b. *Visualización sobre comunicados de Cancillería 2018-2019*. Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN.
- 2019c *Visualización sobre votaciones de Costa Rica en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas*. Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN.
- Herrera Rodríguez, M. 2019. *Visualización sobre tipo de legislación en Costa Rica 1990-2019*. Ponencia realizada para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN.
- Hibbing, J. R. 1991. *Congressional careers: Contours of life in the US House of Representatives*. Chapel Hill: University of North Carolina Press Books.
- Highton, B. y Wolfinger, R. 2001. "The First Seven Years of the Political Life Cycle", en *American Journal of Political Science* 45(1).
- Hurley, P. A., y Wilson, R. K. 1989. "Partisan voting patterns in the US Senate, 1877-1986", en *Legislative Studies Quarterly* 14(2)
- Jarquín, M. 2019. *Rotación del gabinete en Costa Rica: ¿Por qué se van los ministros y ministras del Gobierno? (1978-2018)*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN
- Kousser, T. 2005. *Term Limits and the Dismantling of State Legislative Professionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kurtz, K. et al. (eds.) 2007. *Institutional Change in American Politics: The Case of Term Limits*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lapop. Varios años. *Encuesta del Barómetro de las Américas*. Nashville TN: Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt.
- Lyons, W. y Alexander, R. 2000. "A Tale of Two Electorates: Generational Replacement and the Decline of Voting in Presidential Elections", en *The Journal of Politics* 62(4).
- Martínez, M. 2006. La carrera parlamentaria: ¿La calidad importa? En: <<https://bit.ly/2qHnqRV>>
- McCarty, N. et al. 2001. "The hunt for party discipline in congress", en *American Political Science Review* 95(3).
- Muñoz, E; Rodríguez, C; y Suárez, L. 2019. El ajedrez político en la era de Trump. En *El Financiero*, 31 de mayo de 2019.
- Murillo, C. 2019. *Relaciones exteriores de Costa Rica, 2017-2019: Un periodo de incertidumbres y vaivenes*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN.
- Nie, N. et al. 1974. "Political Participation and the Life Cycle", en *Comparative Politics* 6(3).
- PAC. 2018. Crear y crear la Costa Rica del siglo XXI: compromiso con el país. Disponible en <<https://bit.ly/2P5ikG5>>
- PEN. 2018. *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Pignataro, A. 2017. "Lealtad y castigo: comportamiento electoral en Costa Rica", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 26(2).

Poole, K. T., y Rosenthal, H. 2000. *Congress: A political-economic history of roll call voting*. Oxford University Press on Demand.

Unimer. Varios años. Encuestas de opinión pública. San José: Unimer.

Vargas Solís, Y. 2019. *Experiencia Legislativa en la producción de leyes*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN.

Welch, S. 1985. "Are women more liberal than men in the US Congress?", en *Legislative Studies Quarterly* 10(2).