

La democracia amenazada

Jorge Vargas Cullell
Felipe Alpizar Rodríguez

“... El riesgo limitante de la autoridad democrática es la parálisis decisional. Pero el riesgo limitante del poder autoritario es (literalmente) la locura, omnipotencia destructiva que rompe los espejos sociales con los que podría trazar algunos caminos de vuelta a la realidad...”.

O'Donnell, 2010:189

Introducción

Costa Rica posee una democracia liberal madura y estable, producto de una larga transición política que comenzó a finales del siglo XIX y concluyó hacia el segundo tercio del XX. En las últimas décadas no se registran intentos de quiebre del orden constitucional ni eventos de violencia política. Sin embargo, como ya lo señalara Seligson (2002) hace casi dos décadas, “hay problemas en el paraíso”.

En la actualidad, la democracia costarricense enfrenta importantes desafíos políticos. Su régimen electoral y las instituciones del Estado democrático de derecho habitan en un sistema político que, desde finales del siglo anterior, experimenta profundas disfunciones. Tales son endémicas, convergentes y se refuerzan mutuamente en los ámbitos de la representación ciudadana, la gestión de los asuntos públicos y en su régimen de bienestar social. Este fue el contexto en el que se realizaron las elecciones nacionales de 2018, objeto de análisis aquí, y que estaba ya asentado con claridad para el proceso electoral de 2014.

El presente capítulo trata el síndrome disfuncional de la democracia costarricense con una mirada comparada en otras democracias avanzadas que viven dificultades análogas, aunque con intensidades y alcances diversos. Se propone que ese síndrome ha hecho posible que la democracia del país sea vulnerable al riesgo de asalto electoral al poder del Estado por parte de actores políticos con poco apego a las normas de la democracia liberal. De ocurrir este escenario, la calidad de la misma se vería afectada de manera significativa, en dimensiones que la literatura sobre la erosión y eventual quiebra de la democracia ha identificado (Levitsky y Ziblatt, 2017).

Sin embargo, a diferencia de otros países, en la actualidad Costa Rica no experimenta una regresión democrática. Su régimen de libertades y derechos, y la tutela de los mismos, funciona sin cortapisas. Esta situación es notable habida cuenta de las convulsiones que, una vez más, agitan el entorno latinoamericano y, en particular, el centroamericano. No obstante, la ausencia de una regresión democrática no significa que, como se dijo al inicio, estos sean buenos tiempos para el sistema político del país.

En efecto, en las elecciones de 2018 emergieron desafíos políticos inéditos que amenazaron con resquebrajar un acuerdo de tiempos remotos en la sociedad costarricense de respeto a las instituciones del Estado de derecho y a la promoción de los derechos humanos, tanto en la política interna como en la exterior. Por tanto, son desafíos que tienen un potencial para dañar al sistema democrático, y serán analizados más adelante. Aunque estos eventos fueron propios de la coyuntura electoral, de no haber un cambio importante en el funcionamiento y resultados del sistema político, las disfuncionalidades que aquejan a esta democracia han creado condiciones políticas (objetivas y subjetivas) que facilitan el surgimiento de nuevos episodios de riesgo.

En las siguientes páginas se proporciona un encuadre histórico a las investigaciones que se realizan en esta obra sobre el proceso electoral de 2018. En esta sección se identifican las principales tendencias de la historia política contemporánea de la democracia costarricense con una perspectiva estructural y comparada, mediante la utilización de información secundaria, tanto de alcance nacional como internacional, y la compilación de la literatura relevante sobre los asuntos tratados.

Una vez sintetizado el argumento central en esta introducción, el resto de la información se organiza como sigue. En el segundo apartado, a continuación, se presentan los conceptos básicos empleados aquí. En la tercera sección se efectúa una síntesis histórica de la democracia costarricense, con énfasis en los conflictivos procesos de construcción del régimen de libertades políticas, el Estado de derecho y el régimen de bienestar social. El cuarto apartado se centra en el análisis de las disfuncionalidades de esta democracia, mientras que en el quinto se desarrolla un enfoque comparativo con el fin de ubicar la singularidad del caso costarricense en relación con lo que otras democracias avanzadas están experimentando. La sexta y última sección presenta las principales conclusiones.

Conceptos básicos

En la introducción se han empleado varios conceptos cuya especificación es necesaria, pues son utilizados en el análisis del sistema político costarricense que se realiza en el presente capítulo.¹ El primero es el de democracia liberal madura y estable. La democracia liberal es el maridaje entre

1 Por sistema político se denota la tríada compuesta por el régimen político (las reglas que norman el acceso de los actores al poder político), el Estado y los figurantes ciudadanos, individuales o colectivos, así como los patrones de interacción entre estos tres componentes.

la tradición democrática, que propone el gobierno del pueblo sobre los asuntos de la *polis*, y la tradición liberal, que reconoce a los individuos como sujetos de derechos naturales irrenunciables (Skinner, 2018). Esta combinación resulta en la fórmula del gobierno de la mayoría con respeto a los derechos de la minoría (Sartor, 1987) y, de manera empírica, se plasma en la arquitectura constitucional de la democracia representativa (Mounk, 2019).

Atendiendo a estas dos tradiciones, la democracia representativa tiene dos componentes. Por una parte, el gobierno del pueblo, que se implementa mediante la elección de representantes que gestionan, en nombre de la ciudadanía, los asuntos de interés público. Esta mediación representativa es una variante al principio democrático concebido en la Grecia clásica, que suponía el gobierno directo del pueblo (Dahl, 1989; Dunn, 2005; Cartledge, 2016). A su vez, se trata de una respuesta contramayoritaria ideada en los siglos XVII y XVIII por los contractualistas para atender la objeción aristotélica a la democracia como un sistema proclive a la tiranía de la mayoría. En una democracia representativa moderna, las elecciones deben cumplir una serie de parámetros aceptados a nivel internacional: deben ser libres, limpias, decisivas, con pleno respeto a los derechos políticos y civiles y a la integridad de las personas y sin interferencia de figurantes no legitimados, como potencias y actores extranjeros, así como organizaciones del crimen organizado.

El segundo componente de la democracia representativa son las instituciones que garantizan el resguardo de los derechos y las libertades civiles y políticas de la ciudadanía, la preservación de la libertad frente a las amenazas reales o potenciales de parte de quienes detentan el poder político o, eventualmente, de parte de las mayorías ciudadanas. Estas instituciones conforman el Estado de derecho, el cual, en una democracia, es un Estado democrático de derecho. Siguiendo a O'Donnell (2010), este comprende las normas y organizaciones que ejercen la tutela de los derechos y libertades contemplados en la Constitución y, muy en particular, aseguran que gobernantes, congresistas y funcionarios públicos (en una palabra, aquellos investidos de autoridad para decidir sobre los asuntos públicos) estén sujetos a la ley (Vargas Cullell, 2013).

La conformación específica de los Estados democráticos de derecho varía de manera notable en las democracias liberales contemporáneas. A pesar de esta diversidad, existen algunas características comunes aceptadas por la literatura especializada: i) que ese Estado de derecho esté anclado en un Poder Judicial capaz de realizar sus funciones sin ser acosado o cooptado por otros poderes, ii) que posea, por tanto, los recursos humanos, técnicos y financieros para desempeñar razonablemente sus funciones, iii) que sus sentencias sean en general acatadas por todos los actores políticos y sociales, iv) y que existan múltiples agencias de *accountability* horizontal y social que desarrollen sus funciones sin estar sujetas a ningún tipo de acoso (O'Donnell, 1999; Smulovitz y Peruzzotti, 2000).

Una democracia representativa se puede considerar un sistema maduro y estable cuando no ha experimentado perturbaciones que hayan puesto en entredicho su legitimidad² por un largo

² Por legitimidad se entiende, siguiendo a Raz (1990), el reconocimiento social al derecho a mandar. Sobre este concepto, la elaboración seminal de Weber (1977) continúa siendo la referencia.

período histórico (de más de medio siglo), ni, en un sentido más acotado, el orden político y legal sobre el territorio que el Estado reclama como propio. En términos empíricos, la madurez se refleja en puntajes altos y consistentes en los índices internacionales relevantes (Freedom House,³ Polity IV,⁴ V-Dem,⁵ Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013) y en la estabilidad frente a la ausencia de regresiones temporales pero apreciables en el cumplimiento de esos parámetros.

En la sección introductoria también se ha presentado la noción de democracia disfuncional, entendida como la falta de capacidad, tanto de las instituciones públicas como de las organizaciones con funciones de representación política de la ciudadanía (partidos y asociaciones), para cumplir con los objetivos para los cuales fueron creadas. En el caso de las primeras, la disfunción se refiere a la existencia de una amplia brecha entre los resultados que obtienen y los mandatos que deben cumplir de acuerdo con la Constitución Política y las leyes. En el caso de los partidos, siguiendo a Sartori (1987), la disfunción es debida a su incapacidad para representar, canalizar, encuadrar y articular las demandas e intereses de diversos sectores de la ciudadanía fruto de una reducción y debilitamiento extremo de los vínculos de lealtad partidaria con sus bases políticas.

Cuando se dice que las disfuncionalidades son endémicas, convergentes y que se refuerzan de manera mutua se alude, en primer lugar, a que estas brechas no responden a eventos coyunturales, sino que vienen siendo arrastradas por un período relativamente largo, de más de una década. El plural indica que son múltiples, que pueden tener naturaleza distinta y orígenes independientes entre sí. En el aspecto metodológico, ello advierte en contra de la tentación de asumir que “todo” responde a una misma causa. La convergencia temporal denota la simultaneidad de su presencia a lo largo de un mismo período histórico, situación que produce interacciones y refuerza los efectos sobre el conjunto del sistema político. Los efectos agregados de esta situación hacen difícil aislar el impacto específico de cada disfunción dentro de la situación general, de ahí el uso del concepto “síndrome” para describir al conjunto de factores que producen la incapacidad de la democracia para cumplir con sus fines y principios.

La disfuncionalidad puede estar sujeta a dos objeciones elementales. La primera es sustantiva: ninguna democracia conocida cumple con plenitud la promesa de ser una organización en la que el *demos* (“pueblo”) mande y, por tanto, capaz de asegurar que sus intereses y demandas se vean reflejados en el gobierno de los asuntos de interés público. Por supuesto, siempre habrá brechas entre promesas y realidades, en la medida que no habitamos un mundo de ángeles sino de seres profundamente imperfectos. La respuesta a esta objeción es que aunque toda disfunción es una

3 De conformidad con los informes anuales que, desde 1972, efectúa la organización internacional Freedom House acerca del estado de la libertad, basados en el Índice de Libertades Civiles y Políticas, una medición muy utilizada por la literatura para comparar los sistemas políticos. Cfr.: www.freedomhouse.org

4 Polity IV es una base de datos sobre los regímenes políticos en el mundo, con información desde 1800, iniciativa del Center for Systemic Peace. Cfr.: www.systemicpeace.org/polityproject.html

5 V-Dem es un proyecto colaborativo de las universidades de Gotemburgo (Suecia) y Notre Dame (Estados Unidos) que contiene datos sobre las características de los regímenes políticos desde 1789. Su base de datos incluye una apreciable mayor cantidad de asuntos que Polity IV y Freedom House. Cfr.: www.v-dem.net/es/

brecha de realidad, no toda brecha es una disfunción. Disfuncionalidad denota un subconjunto de brechas cuya existencia incumple las premisas por las que fueron creadas las entidades públicas o las organizaciones ciudadanas. En ese sentido, son brechas radicales.⁶

La segunda objeción es conceptual: ¿cuál es la diferencia entre una democracia disfuncional y una en crisis? En efecto, en ambos casos puede haber una profunda insatisfacción ciudadana con el funcionamiento y los resultados de la estructura política. La diferencia es que la noción de democracia disfuncional se refiere de manera estricta al desempeño del sistema político a lo largo de un período relativamente extenso. En cambio, una crisis de la democracia alude a la presencia de una amenaza existencial a la organización política producto de la emergencia de poderosas fuerzas políticas que cuestionan la legitimidad de los principios y normas de la democracia representativa y que tienen una alta probabilidad de hacerse con el poder del Estado.

Aunque ambos conceptos pueden estar relacionados, en el sentido de que las crisis políticas pueden estar antecedidas por disfuncionalidades, este vínculo es de carácter empírico y no teórico ni definicional. Las disfuncionalidades no siempre provocan el desencadenamiento de crisis políticas, de manera que una democracia puede ser disfuncional pero no experimentar una crisis existencial. Cuando estos episodios se suceden, las disfuncionalidades proporcionan el caldo de cultivo que lo facilita, pues son un escenario que genera vulnerabilidades explotables por los adversarios de la democracia. Sin embargo, el mecanismo causal y los detonantes específicos de las crisis de la democracia tienen que ser determinados en cada caso.

Síntesis histórica

La conformación de una democracia representativa, madura y consolidada como la costarricense es resultado de una larga y conflictiva trayectoria histórica. En el presente apartado se explica el transcurrir de Costa Rica desde la república incipiente del siglo XIX hacia la democracia consolidada de finales del siglo XX. Para ello se pone énfasis en la construcción del régimen de respeto de las libertades políticas (respeto a las minorías), el Estado democrático de derecho (gobierno de las mayorías apegado a la ley) con políticas de bienestar que protejan la capacidad de agencia de la ciudadanía (régimen de bienestar). Esta exposición permitirá comprender mejor el proceso de consolidación de una democracia madura, y también las grietas en el edificio histórico que hacen posible una democracia disfuncional y en riesgo.

⁶ En lo que se refiere a que pertenecen a la raíz misma de su naturaleza. Los partidos políticos tienen la misión de representar intereses ciudadanos: si una amplia mayoría, incluyendo a quienes dicen estar afiliados a ellos, dice que los partidos no los representan, entonces se manifiesta una brecha radical. No se trata simplemente de que las personas estén insatisfechas de cómo desempeñan su labor, sino que la mayoría no tiene expectativa de que lo hagan. Una de las consecuencias de esta situación es la ruptura de los vínculos de lealtad de los ciudadanos con los partidos y la falta de identidad partidaria. Por ejemplo, el ideal de justicia pronta, cumplida e igual para todos, es difícil de ejecutar y siempre es posible señalar las debilidades de un sistema judicial para llevar a cabo estos preceptos. Sin embargo, ocurre una disfuncionalidad cuando la tardanza de años en resolver procesos judiciales deniega en la práctica el principio de justicia pronta.

Como en el resto de Centroamérica, los primeros años de la vida independiente en Costa Rica (1821) conllevaron luchas internas por el control poscolonial, la creación de una incipiente institucionalidad y la construcción de la infraestructura y condiciones necesarias para la inserción de los países en el capitalismo global (Molina, 1991; Fumero, 2005; Cerdas, 1972 y 1985). El avance del siglo XIX fue testigo del paulatino control de los liberales sobre el Estado costarricense bajo un régimen de autocracia electoral, esto es, la realización de elecciones periódicas pero controladas por el oficialismo con severas restricciones al derecho a elegir y a ser electo como el voto censitario, público e indirecto (Lehoucq, 2018).

Los pactos de élites determinaron el devenir político de la nación, pero también ofrecieron oportunidades políticas para una creciente habilitación ciudadana. La reforma educativa de finales del siglo XIX y la diversificación de actores y voces políticas, así como la lucha entre los liberales y la Iglesia católica dieron pie a la expresión de diversos malestares populares, como sucedió en las elecciones de 1889. Sin embargo, en los años siguientes (por ejemplo, 1894) el *autoritarismo* e irrespeto por la voluntad popular continuaron (Salazar, 1998; Lehoucq, 2018).

La progresiva complejidad social y la incipiente competencia partidaria propiciaron cambios sociales y políticos que luego abrieron la senda para la democracia en Costa Rica, como lo supuso el establecimiento del sufragio universal y directo para los hombres en 1913 bajo el primer gobierno de Ricardo Jiménez (1910-1914) (Salazar, 1995; Molina y Lehoucq, 1999). El establecimiento de elecciones como el medio utilizado (casi siempre) para la competencia *intra-élite* y la selección de los gobernantes fue una pieza clave en esa progresiva democratización.

El nuevo siglo también trajo una mayor diversidad de actores, como por ejemplo la Confederación General de Trabajadores, que planteó reivindicaciones sociales. Otras figuras como Omar Dengo, Carmen Lyra, Aniceto Montero y Jorge Volio dinamizaron el debate nacional y plantearon vías alternativas al dominio liberal (Volio, 1990).

La llegada al poder de Alfredo González Flores (1914) fue decisiva para impulsar las primeras políticas reformistas. Sus intentos de intervención económica para enfrentar la crisis derivada de la primera guerra mundial adelantaron parte del camino de la reforma social de la década de 1940, pero también midieron la resistencia de una élite no dispuesta a ceder sus prerrogativas. El golpe de Estado perpetrado por Federico Tinoco y su gobierno de facto (1917-1919) generó múltiples levantamientos y resistencia social hasta que fue derrocado por un movimiento popular en 1919 (Salazar, 1995).

El empoderamiento ciudadano y social de sectores emergentes presionó a las élites a dar mayores oportunidades y derechos sociales y políticos. Por ejemplo, el movimiento obrero que organizó la huelga de 1920 llevó a la aprobación de la jornada laboral de ocho horas (Salazar, 1995; Molina, 2009). Jorge Volio y su Partido Reformista cobraron protagonismo y de cara a las elecciones de 1924 fueron decisivos para que Ricardo Jiménez Oreamuno (Partido Republicano) llegase al poder ese año (Volio, 1990). En ese segundo gobierno de Jiménez se impulsó una nueva refor-

ma electoral (1925) que estableció el voto secreto, el Registro Cívico y la creación del Consejo Nacional Electoral (Molina, 2009; Molina y Lehoucq, 1999).

El proceso de habilitación ciudadana y la creación de una institucionalidad electoral fueron procesos paulatinos pero decisivos para el largo plazo y en muchas ocasiones fueron producto de la presión popular y/o de las negociaciones propias de la élite política frente a su entorno, lo que muestra el declive de la hegemonía liberal y oligárquica. Aun así, es necesario aclarar que las denuncias sobre fraudes y las dudas sobre la pureza del sufragio continuaron por lo menos hasta las elecciones de 1958 (Molina y Lehoucq, 1999; Díaz, 2015).

Entre 1920 y 1948 se dieron cambios de gobierno cada cuatro años, pero la duda del fraude electoral pesó en cada uno de ellos hasta el punto de que se utilizó como una de las razones para la guerra civil de 1948 (Díaz, 2015). En 1946 se aprobó un nuevo Código Electoral cuyo objetivo principal era la búsqueda de la independencia del órgano electoral respecto del Poder Ejecutivo y para ello se creó el Tribunal Nacional Electoral (Molina y Lehoucq, 1999). Sin embargo, largos períodos de prácticas fraudulentas y sobre todo la polarización social de la década afectaron la implementación de la reforma de 1946.

La construcción de la Costa Rica del bienestar y la ampliación de los derechos sociales tiene un antecedente significativo en la década de 1930, cuando tomó fuerza la discusión sobre la llamada “cuestión social” (Botey, 2019). Múltiples actores como la Liga Cívica, organizaciones obreras, grupos de intelectuales, el Partido Comunista (1931) y sectores de la incipiente clase media plantearon un conjunto de reivindicaciones relacionadas con las condiciones de vida de la mayor parte de la población costarricense (la falta de vivienda, la pobreza, los problemas de la salud pública, la dificultad de acceso al crédito y una educación pública limitada). La cuestión social se convirtió en uno de los principales asuntos de la agenda pública, no solo por las condiciones internas sino también por la crisis de 1929 y el inicio de la segunda guerra mundial (Botey, 2019).

Al inicio de la decisiva década de 1940 asumió la presidencia el Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia (un socialcristiano educado en Bélgica), con un estilo que combinó un incipiente populismo con el reformismo socialcristiano. Esa década representó el encuentro entre la tradición económica liberal y las nacientes tendencias populistas y reformistas, con presencia de nuevos actores como la clase trabajadora organizada, el Partido Comunista (Manuel Mora) y el retorno de la orientación social de la Iglesia (Víctor Manuel Sanabria). También empezaron a surgir pequeños empresarios y una reducida clase media que presionó por un cambio de régimen y el fin de la República liberal.

En ese período se pueden perfilar cuatro grupos de actores con programas de reforma distintos: la oligarquía tradicional, la pequeña burguesía modernizadora, la clase trabajadora con vocación de izquierda y el Partido Republicano. La segunda guerra mundial complicó el escenario y se tradujo en pugnas entre los actores, sobre todo en la pequeña burguesía, entre la cual la colonia

alemana tenía una importante influencia. El curioso pacto entre el gobierno republicano de Calderón Guardia, la Iglesia católica y el Partido Vanguardia Popular (antes Partido Comunista) permitió realizar una amplia reforma social (Díaz, 2015).

Los principales hitos del gobierno de Calderón Guardia fueron el establecimiento de las Garantías Sociales y el Código del Trabajo, la creación de un sistema de salud pública cuyo pilar fue la Caja Costarricense del Seguro Social y la fundación de la Universidad de Costa Rica. Entre 1944 y 1948 gobernó Teodoro Picado Michalski, también del Partido Republicano pero con una agenda más conservadora que Calderón Guardia. Durante el gobierno de Teodoro Picado la crisis se hizo inminente, pues además de las reacciones de la oligarquía a las reformas sociales, los sectores opositores alegaban fraude electoral y anomalías en la gestión pública (Botey, 1984; Contreras y Cerdas, 1989; Solís, 2006; Díaz, 2015). Existía un clima de agitación, con huelgas, actos terroristas, amenazas de golpe de Estado y choques callejeros violentos entre los grupos de resistencia al gobierno y las fuerzas defensoras del régimen (Díaz, 2015).

La guerra puede ser considerada corta (marzo a abril de 1948), con un saldo aproximado de 2.000 muertes y la victoria del bando opositor, encabezado por José Figueres Ferrer y el Ejército de Liberación Nacional.⁷ Se conformó una Junta de Gobierno, conocida como la Junta Fundadora, que gobernó por dieciocho meses (18 de mayo de 1948 a 7 de noviembre de 1949) y paradójicamente mantuvo las políticas reformistas de la década y, por tanto, el modelo intervencionista propiciado por Calderón y Mora (del bando vencido). Esto fue resultado de los pactos que pusieron fin a la guerra y de las doctrinas predominantes en la Junta de Gobierno.

Además de mantener las reformas sociales, la Junta tomó otras acciones reformistas como la nacionalización bancaria, de la energía y de las telecomunicaciones, la creación de un nuevo impuesto del 10% al capital y medidas para dar impulso a la agricultura y la industria. Todo ello provocó un intento de golpe de Estado por parte de las oligarquías tradicionales que se sintieron traicionadas por Figueres, que fue derrotado (Díaz, 2015; Solís, 2006). Este desenlace tuvo notables consecuencias para las políticas sociales y la consolidación del Estado de bienestar; la primera de ellas fue la continuidad y ampliación de las mismas y una derrota política para los sectores conservadores que se resistían a la reforma social.

Sin embargo, la Asamblea Constituyente convocada en 1948 sí fue controlada por sectores liberales y conservadores, lo que llevó a tomar como base la Constitución de 1871, a la que se le realizaron

⁷ Los sectores afines al Ejército de Liberación Nacional defendieron la lucha por la pureza del sufragio como la razón principal de la guerra de 1948. Recientes estudios confirman que el fraude era una práctica común en ese tiempo, pero se sabe que el alzamiento tampoco fue un acto espontáneo, ya que Figueres Ferrer adquirió armas con antelación y había preparado una poderosa fuerza militar. Los sectores oligárquicos que se encontraban descontentos con las reformas sociales de la década vieron en el alzamiento liderado por Figueres Ferrer una oportunidad para restablecer el orden y control perdidos en las últimas décadas. La guerra, como ha explicado Díaz (2015), fue un fenómeno multicausal, un desenlace trágico del deterioro institucional, la intensificación del fraude electoral, un creciente clima de polarización, odios personales y crisis social.

importantes enmiendas, algunas propuestas por la Junta. En la Constitución de 1949, aún vigente, se consagró la abolición del ejército, la creación del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), el reconocimiento del derecho al voto para las mujeres y el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial. La creación de las instituciones autónomas fue trascendental para el desarrollo administrativo-institucional del país, por ejemplo, el sistema bancario, el Instituto Costarricense de Electricidad, así como la consolidación del Servicio Civil. Algunas de estas medidas fueron producto de la visión ideológica de los líderes de la “segunda república” pero también fruto del temor por la concentración de poder en el Ejecutivo y el riesgo de nuevos *autoritarismos*.

La Constitución de 1949 es una cristalización de los equilibrios de poder de esos años, pero también de las reservas y odios entre los actores en disputa, recelosos de dar excesivas concesiones al Poder Ejecutivo, temerosos de un golpe de Estado o de una nueva guerra civil (lo que llevó a la abolición del ejército) y en general de ceder poder a sus oponentes. Este desenlace permite explicar el origen del Ejecutivo débil, el complejo entramado institucional y la gestión pública fragmentada que prevalece hoy y es causa del entramamiento institucional y político que pone en riesgo la democracia.

Esas desconfianzas mutuas, caldo de cultivo del síndrome de la disfuncionalidad democrática de nuestras décadas, en muchos casos produjeron resultados positivos como el fortalecimiento y la autonomía del TSE y, en particular, del Poder Judicial. La independencia judicial, administración y aplicación del sistema legal (*rule of law*) son condiciones necesarias de una democracia consolidada. Como lo ha mostrado Cascante (2014) y el Informe del Estado de la Justicia (PEN, 2015b), el período de las décadas de 1930 y 1940 fue decisivo para la construcción de un Poder Judicial independiente, robusto y eficiente. En las décadas siguientes, con un especial crecimiento en la de 1970, el Poder Judicial amplió su presencia en el territorio nacional, fortaleció las capacidades de las personas encargadas de administrar justicia (carrera judicial), aseguró una base presupuestaria y ganó autonomía (Cascante, 2014; PEN, 2015b). La creación de la Sala Constitucional en 1989 también se considera un hito en la administración de justicia, pues ello permite garantizar aún mejor las libertades individuales, los derechos humanos y por supuesto los preceptos constitucionales (PEN, 2015b).

Tras la guerra civil de 1948 tuvo lugar un largo proceso de transición a la democracia que se consolidó en las elecciones de 1958. En el año y medio que gobernó la Junta (1948-1949) se cometieron numerosas arbitrariedades, como el asesinato político conocido como el crimen del Codo del Diablo, y la persecución de destacados miembros del bando vencido, sobre todo los comunistas. En 1949, la Junta Fundadora de José Figueres cedió el poder al presidente electo en 1948, Otilio Ulate, quien gobernó hasta 1953. En las elecciones de 1953 resultó ganador José Figueres Ferrer, pero aún en dicha elección pesaron dudas sobre el proceso electoral e incluso hubo un intento de golpe de Estado en 1955. En los comicios de 1958 triunfó la oposición encabezada por Mario Echandi y se dio el cambio pacífico de gobierno de un bando a otro. Las dudas sobre posibles fraudes electorales empezaron a disiparse y el TSE se fortaleció cada vez más. El regreso

del exilio del ex presidente Rafael Ángel Calderón Guardia en 1958 fue un gesto importante en la reconciliación nacional aunque debe destacarse que el Partido Comunista continuó proscrito hasta 1975 (Díaz, 2015; Solís, 2006).

La realización de elecciones periódicas y libres a partir de 1958 fue un gran paso adelante en la larga transición a la democracia. Técnicamente, se acepta que la realización de dos procesos electorales libres y limpios consecutivos es un parámetro empírico para determinar el advenimiento de una democracia (Linz y Stepan, 1994), lo que llevaría a marcar el año 1962 como fundacional. No obstante, en Costa Rica esa transición fue incompleta mientras perduró la proscripción constitucional de los partidos de izquierda, una restricción antidemocrática a la competencia política.

El sistema de partidos de las décadas de 1950, 1960 y buena parte de la de 1970 se puede calificar como bipolar, movido por la tensión entre el Partido Liberación Nacional (PLN) y el “antiliberacionismo”. A lo interno de estos grupos opositores existió una fuerte competencia para convertirse en el partido principal de la oposición y esta fragmentación impidió que esa estructura bipolar derivase en un formato bipartidista (Unión Nacional, 1958; Unificación Nacional, 1966; Unidad, 1978). Como se ha explicado antes, las fuerzas de izquierda no pudieron participar de forma abierta y legal en los comicios hasta que se levantó su proscripción en 1974. De esta manera, las elecciones no fueron estrictamente competidas, pues los sectores obreros de gran trascendencia en las décadas de 1930 y 1940 no tuvieron representación.

La consolidación del modelo de Estado benefactor y la ciudadanía social fue impulsada por el PLN en las décadas de 1950, 1960 y 1970 mediante un considerable crecimiento del Estado (10 al 30% de la PEA), el apoyo a la pequeña y mediana burguesía urbana y los pequeños y medianos propietarios agrícolas. La principal política de impulso a la industria fue la titubeante adhesión de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano (1968) (Rovira, 2000; Wilson, 1998; Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2016).

La década de 1970 representa la última etapa del modelo, impulsada por dos gobiernos sucesivos del PLN (José Figueres Ferrer, 1970-1974; Daniel Oduber, 1974-1978). En esos ocho años se profundizó en las reformas hasta constituir el Estado empresario. En términos de política social, en esa década resultó decisiva la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y la consolidación de un sistema nacional de salud. También se dio una notable extensión del plan educativo, sobre todo en secundaria y en el nivel universitario con la creación de tres universidades: la Universidad Nacional, la Universidad Estatal a Distancia y el Instituto Tecnológico de Costa Rica (Rovira, 2000; Wilson, 1998; Sánchez, 2004).

Sin embargo, en esa misma década se exacerbaron los problemas del modelo de sustitución de importaciones con un fuerte intervencionismo estatal. Una de las características diferenciadoras del período fue la participación del Estado como agente económico con vida propia expresada en la Corporación Costarricense de Desarrollo (Codesa), que centró sus actividades en un proceso

de acumulación y valorización del capital público. La debacle del Estado y de la misma Codesa se gestó en la década de 1970, con la combinación de una fuerte crisis fiscal, la subida de los precios del petróleo, la caída de los precios del café y la violenta situación en Centroamérica. Además, este crecimiento estatal aumentó la fragmentación institucional y consolidó el Estado de bienestar como un sistema de reparto de ayudas del Estado que en su mayoría respondían a lógicas partidarias (Alvarado, 1981; Sánchez, 2004).

Cuando la coalición de oposición ganó las elecciones en 1978, el presidente Rodrigo Carazo debió enfrentar el agotamiento del modelo institucional generado por el PLN. La crisis económica se agravó aún más en ese período y devino en un deterioro social generalizado: aumento del desempleo, decrecimiento de la producción, aumento de la inflación hasta el 81,8% (1982) y caída en el tipo de cambio. Se dieron casos de violencia política, huelgas y un clima de agitación que amenazaba con hundir al país en la vorágine de las guerras centroamericanas (Rovira, 1989).

El PLN volvió al poder en 1982 y al presidente Luis Alberto Monge le correspondió atender la crisis por medio de una amplia reforma económica y política. El Programa de Ajuste Estructural incluyó incentivos para el sector privado, sobre todo a la inversión extranjera, a los sectores exportadores y a la banca privada. Al mismo tiempo, se realizaron recortes en el sector público, se privatizaron empresas públicas, se disminuyó el empleo público y aumentaron las tarifas de los servicios públicos y los impuestos indirectos. En esa década, la combinación del Estado de bienestar con un sistema clientelar de ayudas estatal encontró su frontera en la realidad de las finanzas públicas, de manera que se detuvieron numerosas inversiones públicas y el gasto en política social y en educación cayó abruptamente. El régimen que hasta entonces había logrado avances notables en salud, educación y equidad sufrió un importante golpe en la década de 1980 (Raventós, 2001; Rovira, 1989; Sánchez, 2005; Martínez y Sánchez Ancochea, 2016).

Precisamente en esa época de crisis nació el bipartidismo, cuando la coalición de partidos opositores se amalgamó y fundó el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC, 1983), tras una reforma legal respaldada por el mismo PLN en el gobierno. En las elecciones de 1986 resultó claro que el PUSC se constituía en el nuevo actor político frente al PLN. El gobierno del presidente Óscar Arias (PLN, 1986-1990) continuó con la agenda de reformas y además enfrentó también la agudización de la crisis centroamericana (Sojo, 1995). El triunfo del PUSC en las elecciones de 1990 llevó a la presidencia a Rafael Ángel Calderón Fournier, hijo del caudillo de la reforma social de 1940. Esos años contemplaron la consolidación del nuevo modelo de “liberalización económica” que pretendía restablecer los equilibrios macroeconómicos y se tomaron medidas como la eliminación del control de precios, la apertura económica internacional, la disminución de aranceles y la reducción del peso del Estado sobre la economía (Lizano, 1999).

Tras las elecciones de 1994, Rafael Calderón Fournier le entregó la banda presidencial a José María Figueres Olsen, ambos, hijos de los caudillos que se enfrentaron en la guerra de 1948. Meses después firmaron un pacto político para continuar el proceso de ajuste y reforma del Estado que fue adversado por sectores magisteriales y sociales. Ese año de 1995 y la huelga del

Magisterio representan un período de alta conflictividad social y la ruptura de las bases partidarias y sociales que apoyaron al PLN en la construcción del Estado de bienestar (Cortés, 2010).

Numerosos autores advertían entonces de los problemas de legitimidad del sistema político y de una incipiente crisis de credibilidad y representatividad (Sojo, 1995). Los sectores exportadores cobraron cada vez más fuerza y la vinculación de la economía costarricense internacional se logró por medio de tratados bilaterales de comercio (Alpizar, 2006). En el plano de las instituciones democráticas cabe destacar la incorporación creciente de la mujer en el ámbito político y la mejor protección de los derechos humanos y de las garantías constitucionales gracias a la creación de la Sala Constitucional en 1989 (PEN, 2015).

A continuación, en el cuadro 1.1 se resume la trayectoria socioeconómica de Costa Rica en las décadas de 1940 a 2000. En él se muestran los logros en desarrollo humano, sobre todo por la disminución de la pobreza y la mejora en los indicadores de salud y educación. El aumento del PIB per cápita también es notable, aunque se aprecian algunas oscilaciones en los años de crisis cercanos a 1980. En síntesis, la larga transición a la democracia en Costa Rica (iniciada a finales del siglo XIX, cuando la competencia política electoral entre élites se instauró como el método preferente para el acceso al poder político) concluyó en la década de 1970 en una época de convergencia con un período de crecimiento económico, progreso social, instauración de un Estado de bienestar social y de plena separación e independencia de poderes, en especial del Judicial y el Electoral con respecto al Ejecutivo y el Legislativo.

CUADRO 1.1

Costa Rica: evolución de algunos indicadores sociales y económicos en las décadas de 1940 a 2000

Variables	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Índice de desarrollo humano	N.D.	N.D.	0,55	0,65	0,75	0,85	0,82
Población (en miles)	656	812	1.199	1.758	2.302	3.050	3.925
Hogares pobres (%)	N.D.	N.D.	50	29	26	27	21
Esperanza de vida al nacer (en años)	46,9	55,6	62,5	65,4	72,6	76,7	77,7
Mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	123	90	68	61	19	15	10
Cobertura de la seguridad social (%)	0	8	15	39	70	82	88
Analfabetismo en mayores de 12 años (%)	27	21	16	13	10	7	5
PIB per cápita (en US\$ de 1990)	702	847	1.080	1.501	2.032	1.829	3.290
Gastos totales del gobierno / PIB (%)	N.D.	2,1	4,9	6,6	12,2	12,0	15,6

Fuente: Tomado de M. Gutiérrez Saxe y F. Straface (2008), a partir del PEN 2005 con base en: PNUD, CCP-UCR, INEC, MINAE, Ministerio de Salud, CCSS, MOPT, ICE, BCCR y Bureau of Economic Analysis.

La democracia contemporánea

Pese a las dificultades experimentadas, la democracia costarricense salió reforzada de las crisis político-militares en Centroamérica de las décadas de 1970 y 1980 y de la “década perdida” en el desarrollo del país (Seligson y Gómez, 1987). Hacia 1990 existía un apoyo ciudadano masivo a la democracia (el más notable en América Latina) y su sistema electoral organizaba elecciones libres, limpias y decisivas. Un bipartidismo con amplio respaldo popular se alternaba el control político del Estado y era capaz de procesar, sin graves turbulencias políticas, un cambio en el estilo de desarrollo de la nación basado en la apertura comercial y de la cuenta de capitales, la desincentivación de la producción para el mercado local y centroamericano y la atracción de inversión extranjera, cambio que en pocos años provocó una importante transformación en el aparato productivo y en el mercado laboral (PEN, 2014).

El advenimiento del nuevo siglo no alteró los fundamentos del régimen político y la democracia electoral siguió funcionando sin interrupciones. En efecto, en el período 2002-2018 se celebraron cinco elecciones nacionales y un referéndum (2007); en 2006 las instituciones del sistema elec-

toral pudieron lidiar sin mayores contratiempos un apretado resultado entre los dos principales partidos; la celebración de tres segundas rondas electorales para definir al ganador de la contienda presidencial se realizaron sin problemas en la organización de los comicios y en un ambiente de tranquilidad y respeto por las libertades y la integridad de las personas (PEN, 2018).

La estabilidad política de la democracia costarricense no implica, como se verá en este apartado, un período de estasis institucional, de inercia política o el advenimiento de una época de paz social. En cuanto a lo primero, la última década del siglo XX y la primera del XXI se caracterizaron por ser una época de vigorosa experimentación institucional que impulsó por distintas vías una significativa ampliación e hibridación de la democracia representativa. Un ejemplo de ello es el establecimiento y la implementación de cuotas de representación femenina como una manera de buscar mayor equidad de género. También cabe mencionar que algunos partidos políticos experimentaron (aunque más tarde desistieron de ello) con mecanismos de elección directa de sus candidatos a diputados.

Por otro lado, a partir de las elecciones nacionales de 1998 se registró una fuerte caída en el histórico alto nivel de participación electoral (que había caracterizado a Costa Rica durante la segunda mitad del siglo XX) y un creciente y profundo desalineamiento político de la ciudadanía, que llevó a una desarticulación del sistema de partidos. Finalmente, a lo largo de todo el período se registró una pertinaz contestación social a las reformas de la política pública implicadas por el nuevo estilo de desarrollo, con “picos” de protesta popular que crearon fuertes tensiones políticas en diversos años. Con todo, ninguno de los conflictos del período significó la configuración de un movimiento y de actores políticos que demandaran, con fuerte respaldo popular, un cambio o sustitución del régimen político de la democracia representativa.

Ampliación de la democracia representativa “desde arriba”

Hacia el fin del milenio pasado tuvo lugar un ensanchamiento del portafolio de los derechos políticos, civiles, sociales y ambientales de la población. Además, se fortalecieron los controles sobre los poderes públicos y se ampliaron las oportunidades de participación ciudadana en la gestión pública. Esta ampliación fue impulsada, ante todo, “desde arriba”, desde los poderes del Estado y los partidos políticos en el Congreso, tanto durante la época del bipartidismo como en su posterior disolución, y no tanto por oleadas populares que hubiesen acorralado a las élites políticas, obligándolas a concesiones.⁸ A continuación se describe de manera general ese proceso.

⁸ Hasta la fecha de la publicación de esta obra no hay estudios que hayan identificado los factores que expliquen este impulso prodemocrático “desde arriba”, una tarea pendiente para la investigación política sobre el país. Sin embargo, no hay evidencia de que este impulso haya sido fruto de un “plan maestro” concebido por algún actor político en particular o por una alianza de ellos. Un punto por resolver en este análisis es el lugar que ocuparon las protestas populares en este proceso. La hipótesis es que no fueron el principal motor de la ampliación de la democracia, pero ello no descarta que

El punto de partida de la ampliación democrática fue la profundización de la democracia electoral mediante sucesivas reformas a las normas constitucionales y legales. En 1998 una reforma al Código Electoral Municipal (Ley 7794) creó la figura del alcalde municipal democráticamente electo (antes, eran nombrados por el Poder Legislativo local). Más tarde, en un esfuerzo por ampliar la democracia local, se instauraron las elecciones municipales no concurrentes, comicios separados en el tiempo de las elecciones nacionales, y se crearon nuevos cargos locales de elección popular. Una reforma al Código Electoral en 2009 incluyó mayores controles sobre el financiamiento político a los partidos, asignando nuevas competencias al TSE para fiscalizar la materia (Ley 8765).

De manera paralela, ocurrió un proceso de hibridación de la democracia representativa. La reforma constitucional al artículo 9 agregó el atributo de “participativa” a la caracterización del sistema de gobierno (Ley 8364). A su vez, otras reformas introdujeron elementos de democracia directa que fortalecieron las oportunidades de participación ciudadana en los asuntos públicos y sus capacidades de escrutinio sobre la gestión política. En 2002, el Congreso aprobó la celebración de referendos nacionales para dirimir el curso de la política pública en una amplia diversidad de temas (Ley 8281).⁹ En esa misma reforma se aprobó la iniciativa popular en materia de leyes, rompiendo el monopolio histórico del Congreso y el Ejecutivo a la hora de proponer nueva legislación.¹⁰

A lo anteriormente expuesto se sumó un fortalecimiento de las instituciones del Estado democrático de derecho. Como se explicó en la sección precedente, un hecho clave de este proceso fue la creación en 1989 de la jurisdicción constitucional y de la Sala Constitucional dentro de la Corte Suprema de Justicia. Desde el punto de vista político, ello significó el abandono de la doctrina que presumía la constitucionalidad de los actos de los poderes electos, en razón de

hayan tenido efectos específicos en ciertos ámbitos. El inventario de acciones colectivas 1992-2018 del PEN registra centenares de protestas anuales, con explosiones de movilización social en los años 1995 (huelga magisterial contra la reforma de pensiones), 2000 (protestas contra la apertura del mercado de telecomunicaciones), 2004 (protestas contra la revisión técnica vehicular y otras), 2007 (referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana) y, finalmente, un largo período de más de tres años de alta movilización durante los años 2011-2014. Nótese, no obstante, que todas esas protestas tienen que ver con decisiones de política pública específicas, relacionadas en mayor o menor grado con resistencias a la estrategia de desarrollo del país, pero no con demandas populares por cambios en el sistema político.

9 El primer referéndum se realizó en 2007, para decidir la aprobación o rechazo de la adhesión del país al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Pese a la complejidad del asunto, los defectos de la legislación aprobada para regular este tipo de operaciones y la intensa polarización y crispación política que el país vivió durante el proceso, los apretados resultados electorales fueron aceptados por las partes en contienda (Feoli y Urcuyo, 2009; Rojas y Castro, 2009).

10 En el período 2002-2019 se presentaron vía mecanismo de iniciativa popular dos proyectos que se han convertido en leyes: Ley 7054 de reforma y adiciones a la Ley de Conservación de Vida Silvestre (2013) y la Ley 7451 de Bienestar de los Animales (2017). Mediante la oficina de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa se han presentado hasta marzo de 2019 un total de 2.691 proyectos de ley, que deben ser llevados a plenario por un diputado o diputada, y de los cuales solo veintitrés se han convertido en leyes. Pese a tener una tasa de éxito muy baja, la mortalidad de estas iniciativas no es abismalmente distinta a la situación que enfrentan los proyectos impulsados por los legisladores y, en los últimos años, por el Ejecutivo, que ha llegado a tener tasas de éxito de apenas un 3%, como sucedió en 2017.

ser depositarios de la voluntad popular. Asimismo, se creó una robusta revisión constitucional sobre los actos públicos, un mecanismo efectivo para la tutela de los derechos ciudadanos y para dirimir los conflictos entre poderes de la República.¹¹

El refuerzo del Estado democrático de derecho se reflejó también en otros ámbitos. En primer lugar, en la ampliación del portafolio de derechos ciudadanos y obligaciones del Estado costarricense con la población (Vargas Cullell, 2005). Además de las nuevas oportunidades de ejercer los derechos políticos ya indicados, cabe mencionar, entre otros, el derecho a un ambiente sano (Ley 7412 de 1994), el establecimiento de la obligación constitucional del Estado a la universalización de la educación preescolar y secundaria y a una inversión del 8% en educación (Ley 8954 de 2011).

En segundo lugar, el control de legalidad y el escrutinio sobre la gestión pública se vieron fortalecidos mediante la creación de nuevas agencias de *accountability* horizontal (O'Donnell, 2004), así como la asignación de nuevas competencias a las existentes. Un recuento selectivo es el siguiente: i) en 1993 la Asamblea Legislativa creó la Defensoría de los Habitantes de la República, el *ombudsman* encargado de velar por los intereses individuales o difusos de la población, ii) el Tribunal Ambiental Administrativo se estableció en 1995 mediante la Ley 7554, para conocer y resolver denuncias por daño ambiental, iii) en 1996 nació la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aresep), obligada a efectuar audiencias ciudadanas antes de modificar las tarifas de servicios públicos (Ley 7593).

En la década de 1990 se crearon, además, las contralorías de servicio (Decreto 26025-PLAN de 1997), que empezaron a operar en decenas de entidades públicas, encargadas de atender las denuncias de las personas usuarias, así como la Comisión de Defensa del Consumidor, entre otras.¹² También, en las últimas tres décadas el Congreso agregó más de mil nuevas competencias al Poder Judicial (Villarreal, 2019) y centenares más a la Contraloría General de la República. Por último, en términos presupuestarios y operativos, el Poder Judicial protagonizó una importante expansión. Mientras en 2000 la inversión per cápita en gastos judiciales era de 30 dólares anuales, en 2018 se acercó a 150 dólares anuales y el personal de este poder se cuadruplicó, pues pasó de 3.000 a 13.000 en ese mismo período (PEN, 2017b).

En resumen, un habitante, natural o no, de la Costa Rica de 2019 tenía a su disposición un amplio arsenal de derechos, libertades y oportunidades de participación en los asuntos públicos apreciablemente mayor que el que estaba a disposición de un habitante de 1990. Asimismo,

11 En sus primeras tres décadas, la Sala conoció 375.000 asuntos de constitucionalidad, en comparación con poco más de doscientos casos en el período 1935-1989, cuando prevaleció el modelo de control de constitucionalidad centralizado en la Corte Suprema de Justicia. Un sistema de seguimiento sobre el cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional arroja un nivel de cumplimiento superior al 80% en el período 2011-2018 (Staton, Gauri y Vargas Cullell, 2015; PEN, 2015b).

12 En 2013 la Asamblea Legislativa dio un rango de ley a estos órganos mediante la creación del sistema nacional de contralorías de servicio (Ley 9158).

en principio, ese arsenal estaba tutelado por un conjunto de normas y entidades del Estado democrático de derecho bastante más complejo, especializado y con más competencias legales y capacidades técnicas y financieras para realizar su trabajo. Uno de los resultados posibles de esa democratización de la democracia liberal podía haber sido una estructura política con más capacidad para reflejar la voluntad de las mayorías ciudadanas y atender las nuevas demandas por mayor bienestar y equidad de la población. Sin embargo, eso no fue lo que ocurrió.

El advenimiento de la democracia disfuncional

En 2001 una auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica analizó en profundidad la vida democrática en dicha sociedad (PEN, 2001). En ella se utilizó la metáfora de la accidentada topografía del territorio nacional para describir las fortalezas y las debilidades de la *polis*. Entre las primeras estaba el régimen de libertades políticas y el sistema electoral, mientras que entre las zonas de baja calidad democrática (“hondonadas”) se identificaron las cortapisas a la libertad de organización sindical, las prácticas de maltrato ciudadano en las instituciones públicas, las pocas oportunidades de participación popular en la formación de la ley y la debilidad de los modelos de evaluación de la política pública y de los mecanismos de protección a las minorías étnicas (*Ibid*: 46-50).

La auditoría ciudadana es un retrato particularmente útil para este capítulo por varias razones. Para empezar, es el primer estudio que proporciona evidencia sistemática sobre la presencia de un acendrado malestar ciudadano con el sistema político. Recién había pasado la ola de protestas populares más significativa ocurrida en décadas (el llamado “Combo del ICE”), que había descarrilado la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros propuesta por el gobierno y reflejado una importante separación entre la estructura política y el tejido de las organizaciones sociales y laborales en el país. En segundo lugar, identifica ámbitos de mal funcionamiento de la democracia, muy centrados en el desalineamiento entre la ciudadanía y la gestión de los asuntos públicos (la interacción entre la población y el Estado), justo cuando el bipartidismo parecía tener bajo sólido control la conducción de los asuntos públicos y los indicadores internacionales apuntaban que “todo marchaba bien” en Costa Rica. Y, finalmente, porque es un retrato del “antes”, del momento anterior a la implosión del sistema de partidos políticos que se experimentará en las dos primeras décadas del siglo XXI.

En efecto, la democratización de la democracia liberal costarricense registrada hacia el final del milenio pasado y el principio del siglo XXI coincidió con el surgimiento de importantes disfuncionalidades en el orden político, que evolucionaron de “anomalías” temporales a atributos permanentes de su desempeño. Los problemas pasaron del ámbito de la convivencia democrática (el espacio de las trabas y obstáculos de la vida cotidiana en democracia como los indicados por la auditoría ciudadana, a medio camino entre la vida social y el ejercicio de las libertades y derechos individuales) al ámbito medular de la democracia como organización de gobierno. Además, cada vez se vieron más afectados diversos aspectos clave del funcionamiento del sistema, tales

como la participación política de la ciudadanía, la representación de sus demandas e intereses por parte de los partidos políticos y las instituciones, la extendida parálisis e ineficacia en gestión pública y las crecientes dificultades de sostenibilidad cuasifiscal del régimen de bienestar social, imprescindible para el ejercicio y disfrute de la ciudadanía social.

En los siguientes párrafos se describen de manera general y sintética las principales disfuncionalidades de la democracia costarricense.

El primer aspecto fue una fuerte caída en la participación ciudadana en la democracia electoral ocurrida a partir del cambio de siglo. Al respecto, cabe recordar que desde la década de 1960 la democracia costarricense se había caracterizado por una muy alta participación electoral, superior al 80%, teniendo en cuenta que el voto no es obligatorio. Asimismo, existía un extendido involucramiento de la ciudadanía con los partidos y en los procesos electorales, más allá del voto: al inicio de los años ochenta, cerca de cuatro de cada diez personas asistían a reuniones políticas, se identificaban activamente con un partido y una de cada once aportaba dinero a las campañas electorales (cuadro 1.2).

Al iniciar el siglo XXI ocurrió una marcada caída en los indicadores antes mencionados, lo que Sánchez (2008) caracteriza como un fuerte desalineamiento electoral de la ciudadanía, a partir de los comicios nacionales de 1998, cuando el abstencionismo aumentó del 20 al 30% del padrón. En la década de 2010, la participación ciudadana en los tres comicios nacionales celebrados fue, en promedio, un 30% inferior a la registrada en los tres comicios efectuados treinta años atrás. Esa caída es aún más acentuada entre los jóvenes que votan por primera vez, lo que hace prever nuevas caídas en el futuro (Alfaro, 2016, 2019). De igual manera, la participación electoral más allá del voto se ha visto muy afectada: en la actualidad, la asistencia a reuniones, la identificación con partidos y la contribución monetaria es entre dos y cuatro veces inferior. Para un país como Costa Rica, en el que la democracia electoral ha sido una fortaleza histórica, este comportamiento sugiere un debilitamiento de un aspecto medular del sistema político.

CUADRO 1.2

Participación política en Costa Rica: comparación entre las décadas de 1980 y 2010

(% de ciudadanos)

Indicadores	1980	2010	1980:2010
% Participación electoral ^{a/}	82	65	1,3
% Asistencia a reunión política ^{b/}	41	18	2,3
% Contribución monetaria a partidos ^{b/}	9	2	4,5
% de personas que pusieron bandera y calcomanía ^{b/}	43	16	2,7

a/ Se compara la participación electoral en los comicios nacionales. En la columna de la década de 1980 se consigna el promedio de la participación en las elecciones de 1982, 1986 y 1990. En la columna de la década de 2010 se refleja la participación promedio en las elecciones de 2010, 2014 y 2018.

b/ En la columna de la década de 1980 se consigna el dato de la encuesta del Latin American Public Opinion Project de la Universidad de Vanderbilt (Lapop) de 1980. En la columna de la década de 2010 se muestra el dato de la encuesta del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (CIEP-UCR). Ambos sondeos se aplicaron a muestras nacionales seleccionadas con distintos criterios. Las magnitudes son comparables, aunque las diferencias muestrales entre ambos estudios no permiten un análisis más profundo de los factores asociados a las diferencias globales en la participación electoral.

Paralelo al desalineamiento electoral de la ciudadanía, en el presente siglo ha ocurrido un prolongado y palpable desalineamiento político, el debilitamiento de los vínculos de representación entre el sistema de partidos y los ciudadanos. Las mediciones más antiguas de una serie temporal de simpatía política (Unimer)¹³ muestran que en 1993 solo una de cada veinte personas se declaraba “sin partido”, mientras que el promedio de las mediciones efectuadas en la década de 2010 indica que la mayoría de las personas no se identificaban con alguno, un cambio radical.

El desalineamiento político ha provocado un orden político más volátil, con masas de electores sin identificación partidaria y preferencias electorales cambiantes (entre y dentro de elecciones: *cfr.* PEN, 2018). El evento clave aquí fue las elecciones nacionales de 2002, cuando por primera

13 La serie temporal de la empresa Unimer sobre simpatía partidaria comprende los estudios realizados para el periódico La Nación durante el período 1993-2017. El PEN unió estos registros con los resultados de los estudios del CIEP-UCR durante los años 2014-2018 utilizando la misma pregunta.

vez un partido no tradicional (el PAC) se convirtió en un competidor viable de los partidos tradicionales. Este fue el primer síntoma del proceso de disolución del bipartidismo ocurrido en las primeras dos décadas del presente siglo.

El índice de volatilidad electoral se duplicó en veinte años hasta alcanzar niveles similares a la época posterior a la guerra civil de 1948. Otra consecuencia es un sistema de partidos más fragmentado, con formaciones políticas más débiles tanto territorial como organizativamente, desvinculadas de sus lazos históricos con organizaciones de la sociedad civil como sindicatos, cooperativas y asociaciones comunales (Rosales, 2012; PEN, 2014). Estos cambios funcionales han estado acompañados por una fuerte caída en el apoyo ciudadano a la democracia, que ha disminuido en un tercio entre la década de 1980 y la de 2010 (cuadro 1.3).¹⁴

Una consecuencia del desalineamiento electoral y político es que la ciudadanía elige gobiernos con débil apoyo popular y cada vez menor capacidad de acción política. Tres de los últimos cinco comicios han sido definidos mediante segundas votaciones (2002, 2014 y 2018). Además, todos los gobiernos desde 1994 han sido gobiernos divididos, en los que el partido en el Ejecutivo no tiene mayoría en el Legislativo. En la actualidad, y por segunda ocasión consecutiva, la bancada oficialista no es la primera minoría en el Congreso: en 2018 apenas reunió al 17% de los legisladores y requería el concurso de al menos dos partidos más para formar una mayoría simple de veintinueve votos en el plenario.

14 Una consecuencia hipotética del desalineamiento político de la ciudadanía es una creciente separación, y autonomización, de las organizaciones sociales (comunales, ambientales, cívicas) y laborales con respecto a los partidos políticos. Este proceso provocaría, en principio, que estas últimas asumieran funciones de representación política de la ciudadanía, por ejemplo, proponiendo visiones de país y acuerdos políticos. Una muestra de ello sería el planteamiento de la Tercera República en 2003, efectuado por ciertos sectores sindicales y empresariales. Asimismo, que se disolvieran las vinculaciones orgánicas entre los dirigentes sociales y las dirigencias partidarias en todos o casi todos los partidos políticos, incluyendo la incapacidad de “bajar línea” a las organizaciones sociales, como ocurría en la experiencia del Partido Vanguardia Popular (PVP) con los sindicatos bananeros y las juntas progresistas. Hay evidencia de estas situaciones en las últimas décadas, pero está pendiente un estudio sistemático sobre el tema.

CUADRO 1.3

Indicadores de representación política en Costa Rica. Comparación entre las décadas de 1980 o 1990 y la de 2010

Indicadores	1980 o 1990	2010
Volatilidad electoral ^{a/}	20%	40%
% de personas sin partido ^{b/}	5%	60%
% de personas simpatizantes del partido con mayor presencia ^{c/}	40%	25%
Número de procesos electorales con segunda ronda ^{d/}	0 de 3	2 de 3
Número de partidos efectivos en la Asamblea Legislativa ^{d/}	2.3	4.9
Escaños parlamentarios del partido en gobierno ^{e/}	30 de 57	20 de 57
Apoyo a la democracia	80%	60%

a/ Indicador de volatilidad electoral estimado según la especificación de Pedersen (1979). En la columna de las décadas de 1980 o 1990 se consigna el promedio de la participación en las elecciones de 1982, 1986 y 1990. En la columna de la década de 2010 se muestra la participación promedio en las elecciones de 2010, 2014 y 2018. Fuente: Alfaro-Redondo, 2018.

b/ Porcentaje de ciudadanos que dicen no tener simpatía partidaria. En la columna de las décadas de 1980 o 1990 se presenta el promedio de once observaciones entre 1993 y 1997. En la columna de la década de 2010 se consigna el promedio de veintiséis observaciones entre enero de 2010 y agosto de 2017. Fuente: Serie estadística Unimer reprocesada por PEN, 2017.

c/ Porcentaje de ciudadanos que dicen simpatizar con el partido que acumula la mayor cantidad de simpatizantes. La fuente de información es la misma de la nota b.

d/ Indicador estimado según la especificación de Laakso y Taagepera (1979). Fuente: PEN, 2018.

e/ De acuerdo con los resultados oficiales del TSE en cada comicio electoral. No incluye defecciones ni divisiones posteriores. En la columna de las décadas de 1980 o 1990 se consigna el promedio de la participación en las elecciones de 1982, 1986 y 1990. En la columna de la década de 2010 se refleja la participación promedio en las elecciones de 2010, 2014 y 2018. Fuente: TSE.

Los especialistas asocian la fragmentación y volatilidad del sistema de partidos con profundos impactos sobre la gestión pública, debido al bloqueo recíproco entre los poderes del Estado y a la incapacidad de los gobiernos para impulsar su agenda de prioridades políticas (Mainwaring y Shuggart, 1997). En esa dirección se han evidenciado diversos impactos en Costa Rica (Wikileaks, 2011; PEN, varios años).

Los indicadores sobre el funcionamiento de la Asamblea Legislativa y las relaciones Ejecutivo-Legislativo muestran deterioros marcados cuando se compara la década de 2010 con la de 1990. En 2017, el Congreso tardaba casi cien días más en promedio en aprobar una ley que hace treinta años; el éxito de las iniciativas de ley impulsadas por el Ejecutivo¹⁵ cayó a casi la mitad durante el período y a finales de 2019 era una pequeña minoría de la producción legislativa; en sesiones extraordinarias, cuando el gobierno tiene iniciativa de ley, su tasa de éxito ha estado en los últimos años en un solo dígito o apenas por encima de ello. Durante veinticinco años, el país no pudo aprobar una reforma fiscal, pese a la insistencia de los sucesivos gobiernos: diversos intentos fueron descabezados en la sede legislativa o en la judicial. Asimismo, los legisladores tendieron a ser, desde el punto de vista fiscal, cada vez más irresponsables: en la década de 2010, la mitad de las leyes aprobadas que crean derechos a la población u obligaciones al Estado no tienen contenido presupuestario para hacerle frente a los requerimientos implicados por el mandato legal (cuadro 1.4).¹⁶ En plena crisis fiscal, los diputados del período 2014-2018 aprobaron más exoneraciones fiscales que los últimos dos gobiernos (PEN, 2018).

15 Medida como la proporción de los proyectos que propone que son aprobados como ley de la República por la Asamblea Legislativa.

16 En 2018, la nueva administración de gobierno logró la aprobación de una reforma fiscal luego de sortear un complejo proceso legislativo, una huelga de los empleados públicos de educación y, en menor medida, salud y lograr una resolución favorable de la Sala Constitucional sobre la constitucionalidad de dicho proceso.

CUADRO 1.4

Indicadores de gestión política en Costa Rica. Comparación entre las décadas de 1990 y 2010

Indicadores de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo	1990	2010
Promedio de duración de la formación de las leyes ^{a/}	480	560
% de leyes aprobadas iniciativa del Ejecutivo ^{b/}	40	20
% de éxito del Ejecutivo en sesiones extraordinarias ^{c/}	25	15
% de leyes con promesa democrática sin contenido ^{d/}	35	50

a/ Días transcurridos entre la presentación de una iniciativa como proyecto de ley y su aprobación como ley por parte de la Asamblea Legislativa. Promedio durante un año legislativo: 1 de mayo al 30 de abril. Se compara el promedio del período 1990-1998 con el promedio de los años 2010-2018.

Fuente: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

b/ Proporción de las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa que fueron presentadas al Congreso por el Poder Ejecutivo. Promedio durante un año legislativo: 1 de mayo al 30 de abril. Se compara el promedio del período 1990-1998 con el promedio de los años 2010-2018.

Fuente: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

c/ Iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo a la consideración de la Asamblea Legislativa durante sesiones extraordinarias que fueron aprobadas como ley como proporción del total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo en esas sesiones durante un año legislativo: 1 de mayo al 30 de abril. Se compara el promedio del período 1990-1998 con el promedio de los años 2010-2018.

Fuente: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

d/ Porcentaje de leyes que reconocen nuevos derechos a la población o definen nuevas obligaciones del Estado que no identifican una fuente de ingresos para cumplir con el mandato. Promedio durante un año legislativo: 1 de mayo al 30 de abril. Se compara el promedio del período 1990-1998 con el promedio de los años 2010-2018.

Fuente: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

En resumen, la progresiva disolución del bipartidismo a partir de las elecciones de 2002 propició un proceso de fragmentación partidaria, la emergencia del multipartidismo, de nuevos actores políticos y una seguidilla de gobiernos divididos. Además, consolidó la autonomización de la sociedad civil en relación con los partidos tradicionales. En este contexto, las provisiones constitucionales para la separación e independencia de los poderes del Estado fueron utilizadas por los diversos actores para bloquearse recíprocamente y debilitar la acción de los gobiernos electos. Asimismo, ello ha propiciado la proliferación de mayores controles sobre la acción pública, tanto

mediante la creación de entidades y nuevas competencias, como por parte de la aprobación de mandatos rígidos de gasto (BTI, 2018).

El bloqueo mutuo ha impedido la acción gubernamental, pero, en especial, la adaptación del diseño institucional y las políticas públicas a los cambios en el contexto económico nacional e internacional. En particular, ha agudizado los problemas fiscales del Estado costarricense (véase el capítulo 2 de la memoria anual de la Contraloría: CGR, 2018; véase también FMI, 2018), la falta de sostenibilidad de las principales instituciones del régimen de bienestar social¹⁷ y la incapacidad para evitar la creciente desigualdad de los ingresos,¹⁸ pese a la expansión de la inversión pública social, que está en el nivel per cápita más alto en décadas (PEN, 2018). En síntesis, el Estado costarricense tiene serias dificultades para financiar la ampliación del portafolio de derechos y libertades ocurrida en las últimas tres décadas. Estos problemas funcionales han minado la confianza ciudadana en la capacidad de las instituciones públicas para resolver las deficiencias nacionales y su apoyo al sistema (véase el capítulo especial sobre el descontento ciudadano y sus implicaciones para la estabilidad política en Costa Rica en PEN, 2016).

Una democracia muy particular

Costa Rica suele aparecer caracterizada en los estudios políticos comparados como una democracia avanzada y estable, basada en instituciones robustas, tutela de derechos y libertades y una comparativamente alta adhesión ciudadana al sistema. Estos atributos, así como una larga transición a la anterior a la tercera ola democrática del último tercio del siglo pasado, la colocan dentro de un grupo reducido de naciones líderes en democracia, localizadas sobre todo en América del Norte, Europa Occidental y Oceanía (V-Dem, 2018).¹⁹

El costarricense es un régimen presidencialista, a diferencia de las democracias europeas, pero siguiendo el patrón prevaleciente en el continente americano (Lipjahrt, 1989; Mainwaring y Shuggart, 1997; Carey y Shuggart, 1998). En dicho régimen presidencialista, la gestión de las po-

17 Por régimen de bienestar social se entiende el conjunto de normas y organizaciones con mandato público para ejecutar políticas sociales dirigidas expresamente a mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población, a proteger a grupos vulnerables y a combatir la pobreza, las desigualdades y la exclusión social (Martínez y Sánchez Ancochea, 2016). Rosero (2016) estima que en el período 2016-2041 los ingresos de la CCSS aumentarán, por efectos demográficos, en un 21% (manteniendo todas las demás variables constantes), en comparación con gastos más de tres veces superiores: 68% para el conjunto de la institución. El área más crítica es la de las pensiones, ámbito en el que se prevé un incremento superior al 100%.

18 El coeficiente de Gini aumentó, en promedio, de 0,45 durante la década de 1990 a 0,51 en la de 2010 (PEN, 2018).

19 V-Dem mide distintos “modelos” de democracia, inspirados en la elaboración de David Held, pero con mayor amplitud. Costa Rica puntúa sexta en el mundo (de 177 países) en el Índice de democracia liberal, una medición compuesta que combina seis dimensiones de la democracia. Vista cada una de ellas, la situación de la sociedad costarricense es así: posición 4 en el Índice de democracia electoral; posición 10 en el Índice de liberalismo; posición 22 en el Índice de equidad (de género y socioeconómica); posición 31 en el Índice de democracia participativa; posición 10 en el Índice de democracia deliberativa (V-Dem, 2018: 44).

líticas públicas es responsabilidad del Ejecutivo, electo por voto popular, mientras que la facultad legislativa reside en el Poder Legislativo, elegido de manera independiente pero concurrente con el Ejecutivo. Se trata, pues, de una democracia presidencialista estable.²⁰ Sin embargo, dentro de las democracias presidencialistas, la costarricense destaca por una particularidad clave: tiene un Ejecutivo constitucional y legalmente débil frente a otros poderes del Estado. La organización constitucional del Estado desincentiva la concentración de poder, formal e informal, en el Ejecutivo. En el entorno de América Latina, el país registra la más baja puntuación en el Índice de Poderes Presidenciales de Shuggart y Carey (1998).²¹

Se trata, además, de un Ejecutivo “marcado” por múltiples entidades con mandato constitucional y legal para hacerlo. Sobre él recae una poderosa e independiente revisión constitucional sobre la acción pública, que es parte de un conjunto más amplio y robusto de agencias de control horizontal capaces de limitar o paralizar la acción del Ejecutivo (PEN, 2015b). Por otra parte, no solo tiene competencias constitucionales y legales algo débiles en comparación con sus homólogos latinoamericanos, sino que debe lidiar con la estructura descentralizada del Estado costarricense a la hora de implementar la política pública. Dicha estructura otorga amplias autonomías presupuestarias y funcionales a gran parte del sector público con respecto a los poderes Ejecutivo y Legislativo. En este punto, se hace necesario citar un dato relevante: solo alrededor del 40% del gasto público es aprobado por el Legislativo a partir del proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo (Straface y Vargas Cullell, 2008; Vargas Cullell y Durán, 2016).²²

Desde esta perspectiva, Costa Rica carece de una condición facilitadora de los procesos de vaciamiento de la democracia, o de regresión autoritaria abierta según la literatura comparada (Levitsky y Ziblatt, 2018; Runciman, 2018): un presidencialismo fuerte que otorgue al Ejecutivo amplias capacidades para acorralar a otros poderes del Estado. Esta, la punta de lanza del desafío antidemocrático en otras naciones, está ausente en nuestra sociedad, por lo que en este aspecto la democracia costarricense es muy distinta, por ejemplo, a la estadounidense, donde el Ejecutivo tiene amplias potestades (bajo la doctrina del “rey sin corona”) para efectuar política pública al margen del Congreso.

20 En este sentido, Costa Rica no se ajustó a los peligros “inherentes” para una gobernanza democrática viable que Juan Linz vio hace treinta años (Linz y Valenzuela, 1994). Su señalamiento fue tremendamente influyente y dio origen a una amplia literatura procurando comparar el desempeño de las democracias presidencialistas y parlamentarias (Mainwaring y Shuggart, 1998). Los recientes problemas de la democracia, en cualquiera de sus variedades, han variado el foco de la atención hacia el desafío iliberal o antidemocrático. Para una reflexión reciente sobre el tema, *cfr.* Carey, 2014.

21 En esta medición clásica de los poderes presidenciales del Ejecutivo, Carey y Shuggart (1998) examinan los poderes legislativos del Ejecutivo (las potestades constitucionales que posee en el ámbito de la aprobación de leyes), así como los poderes no legislativos (potestades relativas a la formación del gabinete). Para una crítica metodológica de este y otros índices, *cfr.* Fortín, 2014. Una útil (aunque algo antigua) revisión sobre el estado del conocimiento acerca de la institución de la Presidencia en América Latina es la que efectuada por Bonvecchi y Scartascini (2011).

22 En el contexto de la crisis fiscal, esta situación está siendo modificada. El “Plan Fiscal” de 2018 aprobado por la Asamblea Legislativa (Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) otorga nuevas potestades al Ejecutivo para la determinación de los regímenes salariales del conjunto del sector público, así como la potestad de fijar máximos de gasto público mediante la aplicación de una regla fiscal. Al momento de redactar este capítulo, el alcance real de esta ley está siendo discutido en sede judicial.

Si bien, debido a la arquitectura constitucional de su Estado, las disfuncionalidades del sistema político costarricense enfrentan un terreno estructuralmente desventajoso para impulsar con facilidad procesos de concentración de poder en el Ejecutivo, estas no son inconsecuentes ni el país es una excepción dentro del complicado panorama que encaran las democracias en el mundo. Los problemas del régimen costarricense en ámbitos fundamentales para la vida política en democracia vistos en la sección anterior, replican los ya identificados por la literatura especializada, solo que con una configuración y un matiz local.

Así, el entramamiento de la gestión pública (o *political gridlock*), un obstáculo clave en Costa Rica, empezó a ser estudiado de manera empírica ya en la década de 1980 en Estados Unidos (Sundquist, 1988). Sin embargo, mientras en otras partes del mundo democrático el entramamiento político es una consecuencia directa de gobiernos divididos, en Costa Rica muestra una peculiaridad adicional que lo hace aún más complejo: posee también una raíz constitucional.

La variante costarricense comparte con la literatura internacional un factor común: estar asociada a una secuencia de gobiernos divididos (en este caso, desde 1994). Es claro que ganar elecciones dejó de ser *per se* condición suficiente para que el Ejecutivo logre impulsar su agenda de prioridades públicas. No obstante, en Costa Rica, la misma arquitectura del Estado que dificulta el acoso del Ejecutivo al conjunto del sistema político, crea condiciones estructurales favorables al entramamiento y a la inercia en las políticas públicas y su falta de adaptación a las cambiantes condiciones del entorno, independientemente de si se trata de un gobierno dividido o no.

En ausencia de mayorías calificadas en el Congreso (dos terceras partes del plenario), un Ejecutivo “marcado” tiene serias dificultades para impulsar su agenda, por no hablar de modificaciones profundas a la estructura y funciones del Estado. En resumen, la descentralización de la estructura institucional del Estado ha creado múltiples actores institucionales (dentro del mismo) con posibilidad de veto sobre la política pública (Poder Judicial, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, para citar algunas). Se trata de un freno contramayoritario en el Estado contra la posibilidad de que mayorías circunstanciales alteren las bases del edificio constitucional en ausencia de un acuerdo político muy amplio y mayoritario.²³

La crisis de representación política que se experimenta en Costa Rica es un factor que agrava el entramamiento estructural de la gestión pública. La fragmentación del sistema de partidos, el debilitamiento extremo de los mismos y el desalineamiento político y electoral de la ciudadanía aumentaron las dificultades de los actores en el orden político para canalizar las demandas de la población.

23 Durante varias décadas, la bipolaridad, y luego el bipartidismo, fueron estrategias eficientes para sortear el bloqueo potencial. Al mismo tiempo, con ello se evita que una sola fuerza política tenga el control absoluto. Esto fue posible gracias a un conjunto de acuerdos formales e informales para la distribución del poder y su control recíproco y, al mismo tiempo, mediante su influencia sobre las organizaciones sociales, gremiales y cooperativas de la sociedad civil.

Desde una perspectiva comparada, los problemas de la democracia costarricense son similares a los que afectan a otras democracias, con las inevitables diferencias debidas al contexto particular del país, la velocidad o la profundidad con que estas dificultades emergieron. Salvo en Uruguay, en toda América Latina han desaparecido los sistemas de partidos calificados a finales del siglo pasado (1994) por Mainwaring como “institucionalizados”. Algunos, como ocurrió en Chile, se desarticulaban tras un cambio en el régimen electoral; en otros casos, el derrumbe se dio a partir del resultado electoral que repudió a los partidos tradicionales, como en Venezuela, Colombia y más recientemente, El Salvador. La dislocación del sistema de partidos políticos y el debilitamiento de las organizaciones partidarias han sido estudiados con amplitud por la literatura especializada.²⁴ Por su parte, el desalineamiento político y electoral de la ciudadanía es materia de investigación comparada desde el último tercio del siglo pasado, igual que el malestar con la democracia.²⁵

Sin lugar a dudas, se puede afirmar que la incapacidad de la democracia costarricense para atajar la creciente desigualdad económica, así como los problemas de sostenibilidad de su régimen de bienestar, no son excepcionales sino parte de una tendencia general experimentada en las democracias avanzadas, la mayoría de las cuales tienen también regímenes de bienestar de tipo universalistas (Martínez y Sánchez Ancochea, 2016). Piketty (2016) y Stiglitz (2014) han estudiado la tendencia al aumento de la desigualdad en las sociedades más desarrolladas. Sin embargo, en el ámbito regional, Costa Rica se separó de la tendencia a la disminución de la desigualdad que América Latina experimentó en la primera década y media del presente siglo (Lustig *et al.*, 2016).

En resumen, desde un punto de vista comparado, el entramamiento de la gestión pública, la creciente desigualdad y la crisis de representación política que experimenta la democracia costarricense son comunes en la mayoría de las democracias avanzadas. Como es natural, las modalidades en que estos problemas se manifiestan, su complejidad y profundidad, responden a las condiciones particulares del contexto costarricense. Si esta conclusión es cierta, ello significa que Costa Rica no es inmune a la tentación “antiliberal” (Plattner, 2019; Runciman, 2019, Levistky y Ziblatt, 2018; Puddington, 2017), impulsada por movimientos populistas de diversa ideología, como la que está ocurriendo en diversos países.

Las implicaciones de esta conclusión son claras. De acuerdo con Mounk (2019), una raíz importante de la crisis democrática de los sistemas políticos contemporáneos es endógena, debido a la tensión entre sus componentes democrático y liberal, y no tanto un desafío de un competidor

24 En su libro *La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina* (2018), Scott Mainwaring efectúa una síntesis de la literatura sobre la decadencia de los sistemas de partidos en América Latina y revisa lo sucedido desde su estudio seminal con Scully un cuarto de siglo atrás.

25 Los trabajos seminales en el tema del descontento ciudadano son los de Dalton (1984) y Norris (2004). Una síntesis de la literatura inicial sobre el malestar ciudadano con la democracia puede encontrarse en Vargas Culler (2005). Más recientemente destaca el trabajo de Ronald Alfaro y Jesús Guzmán (2016) sobre descontento ciudadano (PEN, 2016).

externo como en la época de la guerra fría (Puddington, 2017). Si esta afirmación es correcta, la democracia costarricense se debe preparar para una época en la que enfrentará amenazas a la estabilidad de su edificio constitucional y régimen de libertades y derechos, pues experimenta dificultades que en otros regímenes ya han dado paso a los desafíos populistas o abiertamente autoritarios. Cuándo y cómo ello ocurra (si es que ocurre) es imposible de predecir para un caso particular, pues la conclusión anterior es de tipo probabilístico y no determinativo.

Desde una perspectiva comparada, lo inusual es que, hasta el momento, la democracia costarricense ha sido inmune a la tentación antiliberal, pero ello no garantiza que lo siga siendo en el futuro, sobre todo si persisten las desfavorables condiciones subyacentes. En principio, estas condiciones proveen un contexto ideal para el surgimiento de fuerzas disruptivas con poco apego a la democracia. Y, aunque un partido no tradicional fue ganador en las elecciones presidenciales de 2014 y repitió en 2018, un evento que en otras sociedades ha desatado una deriva antidemocrática, en este país tal escenario no se ha materializado. Sin embargo, este curso de acontecimientos no implica la ausencia de riesgos para la democracia. De hecho, como se muestra en esta obra, en las elecciones nacionales de 2018 se dio un caso en el que esa tentación encontró terreno fértil y estuvo cerca de lograr un triunfo electoral.

Conclusión

En este capítulo se ha analizado la trayectoria de la democracia en Costa Rica y los dilemas actuales que enfrenta. La conformación de la democracia, producto de una larga transición histórica, convergió con procesos de creación de un Estado de bienestar social y con fuerte intervención en la economía, pero, al mismo tiempo, de un progresivo debilitamiento de los poderes del Ejecutivo. Ese “paraíso democrático” (como lo señaló Seligson) empezó a dar muestras de deterioro desde el inicio del presente siglo. La configuración histórica de la institucionalidad costarricense, con robustos estatutos de autonomía funcional para la mayor parte del aparato público, sumado al desalineamiento partidario y la desconfianza ciudadana plantearon la paradoja de una democracia que funciona de forma ejemplar en lo que se refiere a los procedimientos, pero que no resuelve los principales problemas de la sociedad (resultados). Los balances políticos de la posguerra que aseguraron la transición a la consolidada democracia costarricense fueron a la vez tierra fértil para el entramamiento político actual.

Como se ha tratado en el presente capítulo, la democracia costarricense experimenta profundas dificultades que, en otras democracias del mundo, han facilitado el surgimiento de poderosas fuerzas antiliberales o abiertamente antidemocráticas. El entramamiento político, la crisis de representación política y la incapacidad del sistema político para frenar la creciente desigualdad económica, asegurar la sostenibilidad del régimen de bienestar social y lograr un progreso sostenido en materia de desarrollo humano, han propiciado el amplio y persistente malestar ciudadano con la democracia y la pérdida de confianza en la política y sus instituciones.

Una situación así es un escenario “multirriesgos”, un caldo de cultivo favorable para un desafío abierto a la democracia. El paso de una democracia disfuncional con parálisis decisional (que señaló O’Donnell) a una democracia en crisis es corto, aunque doloroso. Es en esta perspectiva que los acontecimientos ocurridos durante el proceso electoral de 2018 pueden ser entendidos de mejor manera. Se trató de una elección extraordinaria en tiempos extraordinarios para la democracia costarricense, quizá un anticipo de los tiempos por venir.

Bibliografía

Libros y revistas

- Alfaro, R. (2016). *Divided We Vote...Turnout Decline in Established Democracies: Evidence From Costa Rica*. Pittsburgh: Universidad de Pittsburgh, disertación doctoral.
- Alfaro, R; Guzmán, J. (2016). *Índice de descontento ciudadano*. Informe de investigación para el Vigésimo Segundo Informe del Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- Alpízar, F. (2014). *Análisis de la acción colectiva en Costa Rica y ciclos de movilización entre 1994 y 2013*. Informe de investigación para el Vigésimo Informe del Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- Alpízar, F. (2007). *La influencia del poder en la política comercial de Costa Rica: el caso de los lecheros en el TLC con México*. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Alvarado, H. (1981). *De los empresarios políticos a los políticos empresarios*. Oficina de Publicaciones. UNA.
- Alvarenga, P. (2009) [2005]. *De vecinos a ciudadanos. Movimientos comunales y luchas cívicas en la historia contemporánea de Costa Rica*. San José: EUCR-EUNA.
- Bertelsmann Stiftung (2018). *Bertelsmann Transformation Index: Costa Rica Country Report 2018*. Documento electrónico: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/CRI/> Fecha de acceso: 3 de abril 2019.
- Botey, A. (1984). *La Crisis del 29 y la Fundación del Partido Comunista en Costa Rica*. Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- Botey, A. (2019) *Los orígenes del Estado de Bienestar en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Bowman, K. (2000) ¿Fue el compromiso y consenso de la elites lo que llevó a la consolidación de democrática en Costa Rica? Evidencias de la década 1950. En: *Revista de Historia*, No.41, San José.
- Bulgarelli, O. (1993) “Costa Rica: Evolución Histórica de una Democracia” En Zelaya, Ch. (*et al.*) ¿Democracia en Costa Rica? San José: Editorama.

- Bonvecchi, A. y C. Scartascini. (2011). *The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know*. Washington D.C: Interamerican Development Bank, IDB Working Paper Series No. IDB-WP-283.
- Carey, J. (2014). *Presidentialism 25 Years After Linz*. Documento electrónico: <http://presidential-power.com/?p=1760> Fecha de acceso: 31 de marzo, 2019.
- Carey J. y M. Shugart (eds). (1998). *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carter Hett, B. (2018). *The Death of Democracy: Hitler's Rise to Power and the Downfall of the Weimar Republic*. London: William Heinemann.
- Cartledge, P. (2016). *Democracy: A Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Cascante, C. (2014) *Estudio histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1900-1990)*. Programa Estado de la Nación.
- Cerdas, R. (1972). *La Crisis del Estado Liberal*. Costa Rica: EDUCA.
- Cerdas, R. (1985). *Formación del Estado Costarricense*. Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Contreras, G. y Cerdas, J. (1989). *Los años 40. Historia de una política de alianzas*. San José: Editorial Porvenir.
- Cortés, A. (2010). *Coyuntura y política en Costa Rica*. San José: Ediciones Perro Azul.
- Dábene, O. (1992). *Costa Rica: juicio a la democracia*. Costa Rica: FLACSO.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, R. (1984). "Cognitive Mobilization and Partisan Dealignment in Advanced Industrial Democracies." *The Journal of Politics*, 46 (1): 264-284
- Dunn, J. (2005). *Democracy: A History*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Díaz, D. (2015). *Crisis social y memorias en lucha: guerra civil en Costa Rica 1940-1948*. Editorial UCR, San José.
- Fumero, P. (2005). *El advenimiento de la modernidad en Costa Rica 1850-1914*. Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- Feoli, L., Urcuyo C. y C. Urcuyo (eds). (2009). "Jornada de Análisis sobre el Referendum 2007". San José: CIAPA.
- Fortin, J. (2014). *Measuring presidential powers: some pitfalls of aggregate measurement*. Documento electrónico: <https://core.ac.uk/download/pdf/143813017.pdf> Fecha de acceso: 31 de marzo 2019.
- Gutiérrez, M.; Straface, F. (eds). (2008). *Democracia estable ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guillén, M. (2014). "Reseña de la movilización social 2013." Informe de investigación para el Vigésimo Informe del Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.

- Hernández, Gerardo (2001) Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica, 1986-1998. En: Rovira Mas, Jorge (Editor), *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*. Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Lehoucq, F. (2018) "The 1889 Breakthrough Elections in Costa Rica". En: Eduardo Posada-Carbó and Andrew W. Robertson, eds., *The Oxford Handbook of Revolutionary Elections* (Oxford: Oxford University Press, forthcoming).
- Lizano, E. (1999). *Ajuste y crecimiento en la Economía de Costa Rica. 1982-1994*. Academia de Centroamérica. Costa Rica.
- Levitsky, D. y D. Ziblatt (2017). *How Democracies Die*. New York: Broadway Books.
- Linz, J. y S. Valenzuela (1994). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lustig, N.; López-Calva, F.; E. Ortíz y C. Monga (2016). *Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America*. 3n: Basu K., Stiglitz J.E. (eds) *Inequality and Growth: Patterns and Policy*. Londres, Palgrave Macmillan
- Mainwaring, S. (2018). *Party Systems in Latin American: Institutionalization, Decay And Collapse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y A. Pérez-Liñán (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Mainwaring, S. y T. Scully (1994). *Building Democratic Institutions*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. y M. Shuggart. (1997) "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate". En: Mainwaring, S. y M. Shuggart (eds). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez, J. y D. Sánchez-Ancochea (2016). *The Quest for Universal Social Policy in the South*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Molina, I. (1991) *Costa Rica (1800-1850) El legado colonial y la génesis del capitalismo*. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Molina, I. (2009). *Anticomunismo reformista*. Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- Molina, I. and Lehoucq, F. (1999) *Urnas de lo inesperado: fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Mounk, Y. (2018). *The People vs. Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Norris, P (ed). (2004). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford University Press.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracy, Agency, And the State*. Oxford: Oxford University Press.

- O'Donnell, G. (1999). "Horizontal Accountability in New Democracies". En: Schedler, A., Diamond, L. y M. Plattner. *The Self Restraining State*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Peruzzotti, E. (2017). "Populism as Democratization's Nemesis: The Politics of Regime Hybridization". *China Political Science Review*, Springer
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Programa Estado de la Nación (2018). Informe sobre el Estado de la Nación 2018. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2017). Vigésimotercer Informe sobre el Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2016). Vigésimosegundo Informe sobre el Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2015). Vigésimoprimer Informe sobre el Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2014). Vigésimo Informe sobre el Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2017b). Segundo Informe sobre el Estado de la Justicia. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2015b). Primer Informe sobre el Estado de la Justicia. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2001). Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José: Programa Estado de la Nación, volúmenes 1 y 2.
- Puddington, A. (2017). *Breaking Down Democracy: Goals, Strategies, and Methods of Modern Authoritarians*. Washington D.C.: Freedom House.
- Raventós, C. (2001) "Democracia y proceso de aprobación de las políticas de ajuste en Costa Rica (1980-1995)". En: Rovira, J. (Editor). *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*. Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Raventós, C. (2008). Balance del referéndum sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia. En: *Revista de Ciencias Sociales*. No. 119-120, San José.
- Raz, J. (1990). *Authority*. New York: New York University Press.
- Rocha Menocal, A., (1917). "Mind the gap: can democracy counter inequality?", en: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). *The Global State of Democracy 2017: Exploring Democracy's Resilience* Stockholm: International IDEA, documento electrónico: <http://www.idea.int/gsod>
- Rodríguez, E. (editor) (2004). *Costa Rica en el Siglo XX*. Tomo I. Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia.

- Rojas, M. y M. Casto (ed). (2009). Elecciones 2006 y Referéndum: perspectivas diversas. San José: FLACSO.
- Rosales, R. (2012). Los partidos políticos y las encrucijadas de la democratización. Madrid: Eae Editorial Academia Española.
- Rosenfeld, S. (2019). Democracy and Truth. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Rosero, L. (2016). “La demografía y la seguridad social en Costa Rica”. En: Caja Costarricense del Seguro Social. Metamorfosis 2041: Hacia una CCSS centenaria. San José: Caja Costarricense de Seguro Social.
- Rovira, J. (1989) (3era edición). Costa Rica en los años ochenta. Costa Rica: Editorial Porvenir.
- Rovira, J. (2000). Estado y política económica en Costa Rica. 1948-1970. Editorial UCR, San José.
- Rovira, J. (editor) (2001). La democracia en Costa Rica ante el siglo XXI. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Runciman, D. (2017). How Democracy Ends. London: Profile Books Ltd.
- Sánchez, F. (2007) Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Salazar, O. (1998). El apogeo de la República Liberal en Costa Rica 1870-1914. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Salazar, Jorge Mario (1996) Crisis liberal y Estado reformista, 1914-1949. San José: Editorial UCR.
- Sánchez, R. (2004). Estado de Bienestar, crisis económica y ajuste estructural en Costa Rica. Costa Rica: EUNED.
- Sartori, G. (1987). The Theory of Democracy Revisited. London: Chatham House Publishers.
- Schifter, J. (1993) “La Democracia en Costa Rica como producto de la neutralización de clases”, En Zelaya, Ch. (*et al.*) Democracia en Costa Rica? San José: Editorama.
- Seligson, M. (2002). “Trouble in Paradise: The Impact of Erosion of System Support in Costa Rica”. Latin American Research Review, 31 (1): 160-185.
- Seligson, M. y M. Gómez (1987). “Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios: la economía política del voto en Costa Rica”, en Anuario de Estudios Centroamericanos, 13, (1), 5-24.
- Skinner, Q. (1998). Liberty Before Liberalism. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smulovitz, C. y E. Peruzzotti (2000). “Societal Accountability in Latin America”. Journal of Democracy, 11 (4), 147-158.
- Sojo, C. (1991). La utopía del estado mínimo. Nicaragua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Sojo, C. (1995). La Gobernabilidad en Centroamérica. La sociedad después del ajuste. San José: FLACSO.

- Sojo, C. (2010). *Igualitarios. La construcción social de la desigualdad en Costa Rica*. Costa Rica-Flacso PNUD.
- Solís, M. (1992). *Costa Rica: ¿reformismo socialdemócrata o liberal?* Costa Rica: FLACSO.
- Solís, M. (2006). *La institucionalidad ajena. Los años cuarenta y el fin de siglo*. Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Staton, J., Gauri, V. y J. Vargas Cullell. (2015). "Judicial Shaming: The Costa Rican Supreme Court's Compliance Monitoring System". *Journal of Politics*, 77 (3), 762-773.
- Stiglitz, J. (2012). *The Price of Inequality*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Straface, F. y J. Vargas Cullell (2008). "Gestión Política". En: Gutiérrez, M. y F. Straface (eds). (2008). *Democracia estable: ¿alcanza?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Publicaciones especiales sobre el desarrollo (4): 97-130.
- Sundquist, J. (1988). "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States." *Political Science Quarterly* 103 (4): 613-635.
- Uc, P. (2014). *La intermitente democracia en América Central: una lectura geo-histórica de los ciclos democráticos (1980-2010) y su reciente desenvolvimiento en Guatemala, El Salvador y Nicaragua*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Vargas Cullell, J. (2013). "Democracy and Democratization: Guillermo O'Donnell's Late Attempt to Rework Democratic Theory". En: Brinks, D., Lleiras, M. y S. Mainwaring (eds). *Reflections on Uneven Democracies: The Legacy of Guillermo O'Donnell*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Vargas Cullell, J. (2005). *Citizen Support for Democracy in Costa Rica and Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame, Disertación doctoral.
- Vargas Cullell, J. y E. Durán (2016). "Institucionalidad de los Estados en Centroamérica y Panamá". En: Prat, J. y J. Beverinotti (eds). *Una mirada al gasto social en Centroamérica, República Dominicana y Panamá*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo: 119-167.
- Vargas Solís, L. (2002). *Costa Rica, 1985-1997: liberalización y ajuste estructural o la autodestrucción del neoliberalismo*. Costa Rica: EUNED.
- Valverde, J.; Trejos, M. (1993). *Diez años de luchas urbanas en Costa Rica (1982-1992)*. En: *Revista de Ciencias Sociales* N° 61. Setiembre de 1993.
- Valverde, J.; Donato, E.; Rivera, R. (1989). *Costa Rica: movimientos sociales populares y democracia*. En: Rojas, M. (comp.) (1989). *Costa Rica: la democracia inconclusa*. San José: DEI.
- Vega Carballo, J. (1982). *Poder político y democracia en Costa Rica*. San José: Editorial Porvenir.
- Volio, Marina (1990). *Jorge Volio y el Partido Reformista*. San José: Editorial Costa Rica.

- V-Dem. (2018). *Democracy at Dusk?* Gotemburgo: University of Gothenburg.
- Weber, M. (1977). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, Volumen 1.
- Wilson, B. (1998). *Costa Rica: politics, economics, and democracy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Zúñiga, C. (1993). La reforma del Estado durante la administración Calderón Fournier (1990-94). En: *Revista de Ciencias Sociales*. No. 70, diciembre 1993.
- Zúñiga, C. (1998). Reforma del Estado durante la administración Arias Sánchez (1986-90). En: *Revista de Ciencias Sociales*. No. 81, setiembre 1998.
- Leyes y decretos**
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1994). Ley 7412 Reforma Constitucional (art. 50). Documento electrónico: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=25669&nValor3=27157&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1996). Ley 7596 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Documento electrónico: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26314&nValor3=114391¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1998). Ley 7794 de 30 de abril de 1998 Código Municipal y sus reformas. Documento electrónico: www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigomunicipal.pdf
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2002). Ley 8281 Reforma de los artículos 105, 123, primer párrafo del artículo 124, último párrafo del artículo 129, primer inciso del artículo 195 y adición a los artículos 102 y 195 de la Constitución Política (Ley de Referéndum). Documento electrónico: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=48735&nValor3=51976&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2002). Ley 8364 de Reforma la Constitución Política de la República de Costa Rica. Documento electrónico: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=51092&nValor3=55114&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2009). Ley 8765 Código Electoral. Documento electrónico: www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2011). Ley 8954 Reforma del artículo 78 de la Constitución Política para el Fortalecimiento del Derecho a la Educación. Documento electrónico: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=70834&nValor3=85778&strTipM=FN

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2011). Ley 9158 Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios. Acceso electrónico: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=75606&nValor3=93861&strTipM=FN

Poder Ejecutivo (1997). Decreto Ejecutivo PLAN-26025. Documento electrónico: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=42949&nValor3=72918&strTipM=TC

Sitios en línea

Freedom House Organization, www.freedomhouse.org, fecha de acceso: 26 de marzo de 2019.

Plattner, M. (2019). Democracy and the Illiberal Temptation. En: Power 3.0. Podcast: <https://www.power3point0.org/2019/02/05/democracy-and-the-illiberal-temptation-a-conversation-with-marc-plattner/>

Polity IV, Center for Systemic Peace, www.systemicpeace.org/polityproject.html, fecha de acceso: 26 de marzo de 2019

V-Dem, www.v-dem.net/es/, fecha de acceso: 26 de marzo de 2019.

Documentos

Alfaro, R. (2019). Participación electoral de las distintas cohortes durante el período 1980-2018. San José, Programa Estado de la Nación, documento borrador de uso interno.

Contraloría General de la República. (2018). Memoria anual de la Contraloría General de la República 2017. San José: Contraloría General de la República.

Fondo Monetario Internacional. (2017). Costa Rica: Declaración al término de la misión del Artículo IV correspondiente a 2017. San José: FMI, documento electrónico: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/05/15/ms051517-costa-rica-staff-concluding-statement-of-the-2017-article-iv-mission>, fecha de acceso: 27 de marzo de 2019.

Wikileaks (2011). Según WikiLeaks, EE.UU. calificó a la democracia de Costa Rica como “disfuncional e hiperlegalista”. Documento electrónico: https://es.wikileaks.org/wiki/Seg%C3%BAn_WikiLeaks,_EE.UU._calific%C3%B3_a_la_democracia_de_Costa_Rica_como_%22disfuncional_e_hiperlegalista%22, fecha de acceso: 19 de marzo de 2019.