

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

11

BALANCE

Fortalecimiento de la Democracia

INDICE

Hallazgos relevantes	381
Valoración general	383
Aspiraciones	384
Introducción	385

La situación del sistema político antes del inicio de la pandemia 386

Acciones más confrontativas dominan la protesta social en los últimos siete años	386
Bajo nivel de apoyo público para el gobierno	388
Fuerte inestabilidad en el gabinete y mayor demora en nombrar reemplazos	388
El Ejecutivo no recurrió al “gobierno por decreto” no obstante su debilidad política	390
Escenario anterior a la pandemia sorprende al Poder Judicial en un escenario multirriesgos y una crisis política no resuelta en cuanto a su gobernanza	392
Alta productividad legislativa a pesar de la fragmentación del Congreso y la debilidad del Ejecutivo	395
Factores que permiten entender el rendimiento atípico del Congreso	399

Respuestas del sistema político ante la pandemia 408

Respuestas del Poder Ejecutivo dieron protagonismo al sector salud	408
La Asamblea Legislativa adaptó su funcionamiento y mantuvo su producción de leyes	410
Pandemia produjo cambios importantes pero pasajeros en la conflictividad social y la evaluación ciudadana del sistema político	412
Perspectiva comparada de las reacciones del sistema político al Covid-19	415

Nueva área de investigación: las noticias falsas, un fenómeno en crecimiento 416

HALLAZGOS RELEVANTES

- En el 2019 se registraron 275 protestas ciudadanas, un valor inferior al promedio del período 1992-2019. Un análisis de largo plazo revela que, desde 2013, el tipo de protesta más frecuente se invirtió, pues el descontento social más “confrontativo”, superó la protesta moderada de las acciones colectivas.
- A finales del 2019 la opinión pública reportaba bajos niveles de aprobación de la gestión gubernamental. Según estos datos, el porcentaje de calificaciones “buena” y “muy buena” de la actual Administración es el más bajo de las últimas seis administraciones.
- En el contexto de una opinión pública que considera débil al Gobierno, la rotación de los ministros se vuelve habitual, y ocurre poco tiempo después del inicio de las administraciones. El gobierno de Alvarado se debilitó fuertemente en 2019 y, a principios del 2020, mostraba una de las mayores rotaciones y cambios ministeriales que se habían producido desde 1978.
- La promulgación de decretos ejecutivos en momentos en que el sistema político ha atravesado por picos de conflictividad social contradice la tesis de que los poderes ejecutivos se inclinan a “gobernar por decreto” en época de inestabilidad política.
- La legislatura 2019-2020 ha sido la más productiva en tres décadas y media. En este año legislativo se aprobó el mayor número de leyes sustantivas, se redujo la “promesa democrática” y disminuyó el tiempo que tarda la Asamblea Legislativa en aprobar leyes.
- La reforma al Reglamento legislativo acorta los plazos de tramitación, no obstante, este cambio aún no se refleja en la aprobación de leyes.
- A pesar de que la Asamblea Legislativa tiene una nueva configuración, los diputados actuales se comportan como lo hacían sus antecesores, pues pocas veces se apartan de sus jefaturas, independientemente del partido político al que pertenecen.
- Un análisis pormenorizado de la respuesta institucional para atender la crisis del covid-19 revela que el Poder Ejecutivo, con sus limitados poderes, lideró la respuesta del aparato estatal principalmente a través de medidas de fuerte impacto y mediante el establecimiento de múltiples alianzas públicas. La Asamblea Legislativa también adaptó su funcionamiento a las limitaciones que imponía la pandemia y ha respondido a ellas.
- La combinación de tres factores: debilitamiento de los actores con capacidad de veto, un partido no tradicional en el Gobierno y la amenaza de una inminente crisis estructural, han permitido que el sistema político sorteare el escenario de parálisis y entramamiento en la última década.
- Si se compara con otro grupo de naciones, Costa Rica pertenece a un conjunto en el que el covid-19 ha estado acompañado de disputas y conflictos sociales. No obstante, las mediciones más recientes muestran que el apoyo a la democracia resiste el embate de la pandemia a pesar de los riesgos latentes.

Cuadro 11.1

Resumen de indicadores políticos. 2000-2020

Indicador	2000	2005	2010	2015	2018	2019
Cantidad de acciones colectivas	613	370	340	341	459	275
Leyes aprobadas por iniciativa: Legislativo	53	56	66	35	69	109
Leyes aprobadas por iniciativa: Ejecutivo	48	13	47	26	31	50
Proporción de leyes sustantivas aprobadas	21	25	17	33	31	63
Proporción de leyes que no indican fuentes para su financiamiento	53	65	64	14	23	36

Cuadro 11.2

Resumen de indicadores de elecciones municipales. 2002-2020

Elecciones municipales	2002	2006	2010	2016	2020
Partidos políticos que participan en la elección					
Nacionales	11	13	9	12	14
Provinciales	4	6	2	4	9
Cantoniales	19	24	35	43	54
Cantidad de alcaldes del partido oficialista	48	59	59	6	4
Control partidario de alcaldías y concejos municipales					
Unido	6	22	10	14	27
Dividido con primera minoría	54	41	54	61	25
Dividido moderado	16	12	13	4	1
Fragmentado	5	6	5	2	29
Juntas receptoras de votos	6.819	4.852	5.250	5.630	5.755
Electores inscritos	2.331.459	2.603.770	2.865.509	3.178.364	3.398.338
Por sexo					
Hombres	1.166.216	1.300.955	1.430.519	1.584.178	1.711.231
Mujeres	1.165.243	1.302.815	1.434.990	1.594.186	1.727.324
Votos recibidos para alcaldías	531,659	620,614	799,171	1.125.556	1.232.164
Válidos	513,691	605,195	782,354	1.096.563	1.207.814
Nulos	12,94	11,064	13,281	21,886	17,123
En blanco	5,028	4,355	3,536	7,107	7,227

Valoración general

En 2020 la democracia costarricense se enfrentó a la mayor amenaza que el país ha experimentado desde la década de 1940.

Este Informe señala que, hasta el momento, el sistema político ha dado respuestas democráticas al shock de la pandemia del covid19, que está afectando negativamente, y afectará aún más, el desarrollo humano. Desde una perspectiva institucional, las políticas para atender esta crisis se han aprobado con apego a las reglas establecidas en la Constitución Política, y se han ejecutado por medio de las instituciones públicas que poseen las potestades y competencias para hacerlo. Las medidas que han impuesto restricciones a libertades civiles, como el tránsito o la libertad de comercio, han sido sometidas a la revisión constitucional de un Poder Judicial que goza de independencia para el ejercicio de sus funciones. Tampoco hay registro de conflicto sistemático entre los poderes del Estado, más allá de las discrepancias sobre asuntos específicos que, hasta el momento, se han resuelto por las vías legalmente establecidas. Además, el Ejecutivo lideró la respuesta institucional ante la pandemia con múltiples medidas, y procuró alianzas institucionales, como se documenta en este capítulo.

Es importante subrayar, sin embargo, que esta valoración refiere a los procedimientos de la democracia y no valora el contenido ni la eficacia de las respuestas públicas. Este Informe no hace una evaluación de este tipo, pues sería aún temprana, máxime en una situación tan incierta como la actual.

La pandemia ha planteado, también, una grave amenaza a la convivencia entre partidos, organizaciones sociales e individuos. Una crisis económica y social atiza el descontento e históricamente sobran casos que ilustran la forma en que una pandemia ha estado asociada a crisis de legitimidad y gobernanza políticas. Hasta el momento, la democracia costarricense no ha experimentado un escenario de esta naturaleza. Los inevitables conflictos acerca de las respuestas a la crisis, entre los actores citados y de ellos con el Gobierno, se han mantenido, en lo fundamental, dentro del marco del respeto a las libertades de organización y expresión.

El Informe reporta que, en los meses posteriores al inicio de la pandemia, el Gobierno ha logrado establecer acuerdos con varios partidos de oposición, lo que hizo posible la creación de una mayoría suficiente para aprobar legislación relevante; la protesta social disminuyó significativamente su intensidad, especialmente la más confrontativa, y se fortaleció la legitimidad del sistema político, entendida como el apoyo de la ciudadanía a la democracia.

En resumen, hasta el momento, la pandemia no ha creado una crisis que comprometa la democracia o su estabilidad, como sí ha ocurrido en otras naciones. Sin embargo, el Informe subraya la fragilidad y volatilidad de la situación actual, debido a los fundamentos de la dinámica política en Costa Rica desde inicios de siglo (ver enunciados posteriores).

Estos resultados positivos se asientan, tanto sobre fortalezas estructurales como en tendencias de corto plazo, que ya había identificado la anterior edición del Informe. Entre las primeras es importante destacar la existencia de un robusto régimen electoral que, una vez más, garantizó comicios municipales libres, limpios y competidos. Otras fortalezas remiten a la existencia de instituciones del Estado de derecho capaces de seguir procesando la litigiosidad derivada de los conflictos sociales y políticos; y un vasto régimen de libertades y derechos de larga trayectoria que, incluso, se expandió en el período objeto de análisis con la entrada en vigor del matrimonio entre personas del mismo sexo. Entre las segundas está el acuerdo funcional del Ejecutivo con las principales fuerzas opositoras en la Asamblea Legislativa que, desde 2018 está en desarrollo. Este acuerdo permitió impulsar una amplia producción legislativa, que facilitó, en la nueva situación, la aprobación de varias medidas con el objetivo de amortiguar los efectos de la pandemia.

Es importante mencionar que esta alianza se mantuvo a pesar de las condiciones políticas desfavorables. En el período inmediatamente anterior al shock, el Poder Ejecutivo, cuyo mandato electoral era de por sí el más débil desde la guerra civil (PEN, 2018) se había debilitado aún más, asediado por conflictos sociales e institucionales, la alta inestabilidad del gabinete, los efectos de un escándalo político que, a inicios de 2020, afectó directamente a la Presidencia de la República. A lo anterior se agrega el hecho de que este ha sido un gobierno sometido a una pertinaz valoración negativa de la ciudadanía desde el inicio de su gestión.

En el Poder Legislativo, la fracción del partido oficialista es la más pequeña que gobierno alguno haya tenido en décadas, en un escenario de multipartidismo fragmentado que se acentuó a lo largo de 2019 por diversas escisiones partidarias; y, finalmente, la pandemia encontró al Poder Judicial haciéndole frente a una severa crisis de gobernanza. En el caso de la atípica productividad legislativa reportada en estas páginas, este Balance señala como posible (y tentativa) la explicación de una combinación de cambios, tanto en el plano de los actores como del contexto político. En particular, apunta al debilitamiento de actores parlamentarios que sistemáticamente sometían a veto los acuerdos entre los gobiernos y los sectores de la oposición, ya fuera por la

desaparición de sus representantes en el Congreso, su debilitamiento extremo o el haberse convertido en fracción contraria al Gobierno. Este debilitamiento ocurrió en el contexto de una crisis económica estructural, provocada por el agudo desbalance en las finanzas públicas que obligó al sistema de partidos a lograr acuerdos funcionales para evitarla.

Si pese a una situación política tan deteriorada, el sistema político ha podido reaccionar democráticamente ante el shock de la pandemia, lo cierto es que enfrenta desafíos que crean las condiciones requeridas para que se genere una fuerte volatilidad política. En primer término, el shock ha impactado fuertemente los ingresos de las personas, y tendrá grandes repercusiones en los niveles de pobreza y desigualdad. Desde el punto de vista político, un deterioro de la desigualdad puede acarrear reducciones ulteriores en la participación electoral (Capítulo 6). Además, la evolución de la pandemia requerirá de esfuerzos colaborativos, sostenidos y productivos entre los actores políticos en una coyuntura desfavorable para lograrlo. El 2021 es un año electoral, lo que disminuye los motivos de la oposición para colaborar con un gobierno saliente; por lo anterior, posiblemente se agudizarán los conflictos entre sectores en relación con la distribución de los costos de la crisis económica y social. Finalmente, en un panorama de estrechez de las finanzas públicas, los presupuestos para atender las necesidades de la población se verán reducidos y, en consecuencia, habrá mayores riesgos para asumir una legislación expansiva en derechos que carece de sustento presupuestario, lo que aumentará el malestar ciudadano.

En conclusión, el 2019 y los meses del 2020 hasta la fecha de cierre de este Informe, no han sido testigos de retrocesos democráticos, a pesar del alto potencial y del riesgo destructivo del shock externo de la pandemia y de las frágiles condiciones en las que esta encontró al sistema político. La democracia costarricense ha resistido, por ahora, el vendaval y la delicada situación imperantes. Todavía no se ha interrumpido la estabilidad política de la que goza el país. Sin embargo, la profundización de los efectos económicos y sociales negativos de la pandemia crean una situación riesgosa. Es imposible descartar un escenario de turbulencias políticas, originado tanto en el descontento ciudadano como en las estrategias que los diversos actores adopten ante estas difíciles circunstancias. Aunque por el momento está a salvo, la democracia costarricense enfrenta las horas más difíciles que haya padecido en décadas.

Valoración del Informe Estado de la Nación 2019

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

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

Una mirada de largo plazo evidencia que la erosión del apoyo ciudadano a la democracia a lo largo de cuarenta años fue producto de cambios profundos en la distribución y los perfiles políticos en la población. Hasta 1999, la sociedad costarricense estaba compuesta por grupos mayoritarios de firmes creyentes en el sistema, aunque con grados variables de tolerancia política. Sin embargo, en las dos prime-

ras décadas del presente siglo, la sociedad transitó hacia una comunidad de individuos más escépticos con el sistema político, por la emergencia como principal grupo de los “ambivalentes” con el sistema.

Estas transformaciones políticas de los costarricenses ocurren en un mal momento: tienen lugar en un escenario caracterizado por una economía desacelerada que no genera oportunidades laborales, crecientes desigualdades sociales y territoriales, fuertes tensiones ambientales, y encuentran al sistema de partidos fragmentado y debilitado.

Aspiraciones

Sistema electoral y de partidos políticos

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

Democracia participativa

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

Administración de la justicia

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

Gestión y representación política responsables

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas, nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación entre los poderes del Estado y un control recíproco, amplían las

oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce la iniciativa ante el Poder Legislativo, para impulsar sus prioridades con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano, y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y las minorías.

Participación y rendición de cuentas

Las instituciones públicas ofrecen a la ciudadanía amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participar en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo garante de la máxima transparencia en la gestión pública, y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticos de la población.

Convivencia ciudadana

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

Política exterior

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

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

11

BALANCE

Fortalecimiento de la Democracia

Introducción

Este capítulo analiza la contribución de la democracia al desarrollo humano del país. En particular, en un año excepcional como el actual, esta edición se enfoca en esclarecer dos temas de gran importancia: ¿cómo llegó el sistema político a la pandemia del covid-19?, y ¿cuál ha sido la respuesta de este al “shock” sanitario, económico y social que implica la pandemia?

El Informe estudia el desempeño de la democracia costarricense a lo largo del 2019 y el primer semestre del 2020, y lo contrasta con las tendencias de mediano plazo que se habían reportado en ediciones anteriores. En relación con algunos temas como la gestión del Poder Legislativo, la del Poder Ejecutivo, la rotación de gabinete, el clima de opinión pública, el voto nominal y las acciones colectivas, el período en estudio rompe con la barrera temporal de los Informes Estado de la Nación, que tradicionalmente se han enfocado en el examen del año inmediatamente anterior. En esta ocasión se incluye toda la información que se pudo recabar, sistematizar y analizar hasta el momento de cierre de esta edición.

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

- un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competitivas

y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos.

- un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley, y donde las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas.
- una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos.

El presente capítulo combina el seguimiento de asuntos fundamentales para la valoración del desempeño de la democracia con el estudio riguroso de nuevas áreas temáticas, y con la ampliación de otras fronteras de información. Se profundiza en el análisis de la gestión de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como en las interacciones que se producen entre ellos, aspectos que han sido identificados como factores claves del desempeño del sistema político. Además, se incluyen nuevos estudios sobre la protesta social, un análisis comparativo de las condiciones políticas en época de pandemia de los países del continente y de una selección de naciones europeas. Este es un aporte que contiene información útil para la ciudadanía en el contexto de una crisis sanitaria que tiene fuertes implicaciones sociales y políticas.

El documento se nutre de dos tipos de aportes: los indicadores que son objeto de seguimiento y actualización anual y brindan la base empírica para la primera

parte del capítulo, denominada “Balance político”, y de los análisis que se presentan en la segunda sección, “Miradas a profundidad”. En términos generales, algunos aportes son aproximaciones iniciales a asuntos complejos, poco estudiados; y otros son el resultado de investigaciones exhaustivas, realizadas con nuevas herramientas metodológicas sobre temas que este Informe ha desarrollado tradicionalmente. En esta edición, el capítulo se organiza en dos secciones de acuerdo con el esquema general establecido para los cuatro capítulos de seguimiento del desarrollo humano. En general, todos tienen una secuencia temporal: la primera sección integra el análisis sobre el desempeño de la democracia costarricense en el período inmediatamente anterior al inicio de la pandemia, y la segunda sección se enfoca en las respuestas que el sistema político ha articulado ante la emergencia sanitaria, social y económica provocada por la pandemia (recuadro 11.1).

Este Balance reconoce que el desempeño de la democracia en general y del sistema político en particular, no siempre contribuye con la misma intensidad al logro de un mejor desarrollo humano. La creación de mayores oportunidades y capacidades para la población depende de los resultados concretos que obtenga la política. También es posible que, en tiempos excepcionales como los actuales, además de profundos impactos sociales y económicos, se produzcan retrocesos democráticos profundos. Por lo anterior es importante examinar en profundidad

los efectos del “shock” de la pandemia sobre el sistema político, y las respuestas de este en un escenario de múltiples amenazas y riesgos.

La situación del sistema político antes del inicio de la pandemia

En este apartado se analiza el desempeño del sistema político costarricense antes del impacto de la pandemia. No es posible entender las respuestas políticas al *shock* pandémico, que impactó al país a partir de marzo de 2020, sin considerar la situación previa de los distintos actores políticos, sus dinámicas y rendimientos.

Los hallazgos más sobresalientes de este acápite señalan que un Poder Ejecutivo con débiles apoyos ciudadanos, debido a los resultados de las elecciones nacionales de 2018, tuvo que hacerle frente rápidamente a la crisis fiscal heredada mediante la tramitación, en el Congreso, de un Plan fiscal. Lo anterior como se ha dicho, en un contexto de limitado apoyo por parte de la opinión pública, y del rompimiento del clima de paz social, producto de una reactivación de la protesta ciudadana con acciones más confrontativas. La debilidad del Ejecutivo también se manifestó en el gabinete con una alta y temprana inestabilidad. A pesar de esa situación, la información que se ha recopilado al respecto no revela que el Ejecutivo “gobernara por decreto” para esquivar su debilidad. Este conjunto de temas se analiza en la primera sección del presente apartado.

A pesar de la situación descrita, las debilidades del Ejecutivo no afectaron el acuerdo funcional establecido en el Poder Legislativo entre diferentes fracciones legislativas y el oficialismo. Por el contrario, el Congreso reporta, antes de que se percibieran los efectos de la pandemia, una alta productividad y mejores significativas en la mayoría de sus indicadores. Después de explorar cinco posibles razones para entender el desempeño atípico del Poder Legislativo este Balance señala como aspecto determinante la combinación de tres factores: el debilitamiento de los *veto players* en el Parlamento, los éxitos electorales sucesivos de un partido no tradicional y la amenaza inminente de

Recuadro 11.1

¿Cómo se investiga sobre temas políticos en época de pandemia?

La pandemia de la covid-19 no solo ha tenido secuelas sanitarias, económicas, sociales y políticas, sino que también ha modificado la forma en la que se investiga y, en consecuencia, un aspecto central de la razón de ser del Programa Estado de la Nación: aportar información veraz, confiable, oportuna y de calidad a la sociedad costarricense. El reto de emprender investigaciones de distinta naturaleza sobre los efectos de la pandemia es complejo porque paralelamente esta sigue impactando al país y al mundo entero. El riesgo de que los hallazgos y los análisis preliminares queden rápidamente desfasados y desactualizados por los cambios vertiginosos de la realidad es enorme y tiene importantes implicaciones. Cualquiera de los hallazgos comentados en este estudio está condicionado y es sujeto de cambios, pues el escenario en

el que ocurren los hechos es frágil y muy volátil.

Generalmente los análisis de temas sobre el fortalecimiento de la democracia investigan fenómenos o hechos políticos que ya acontecieron, y cuyos efectos son conocidos, y no especulan sobre lo que podría ocurrir. No obstante, con la pandemia sanitaria ha sido diferente. Para el Balance de fortalecimiento de la democracia, hubo necesidad de iniciar, en tiempo real, varias investigaciones sobre las reacciones del sistema político para darle seguimiento a los cambios y vaivenes de una situación que plantea una alta dosis de incertidumbre y volatilidad.

Fuente: Alfaro Redondo, 2020.

una crisis estructural. La última sección de este primer apartado plantea el modo en que esta trilogía logra contrarrestar los efectos negativos de la fragmentación y debilitamiento de los partidos políticos sobre el funcionamiento del sistema político en 2018-2020, y evitar su parálisis.

Finalmente, el tercer poder del Estado, el Judicial, estaba inmerso en una profunda crisis política con importantes impactos en su gobernanza, lo que configuró un escenario de múltiples riesgos claramente perfilados en la coyuntura que antecedió a la pandemia. A este tema se dedica un apartado de esta primera sección.

Acciones más confrontativas dominan la protesta social en los últimos siete años

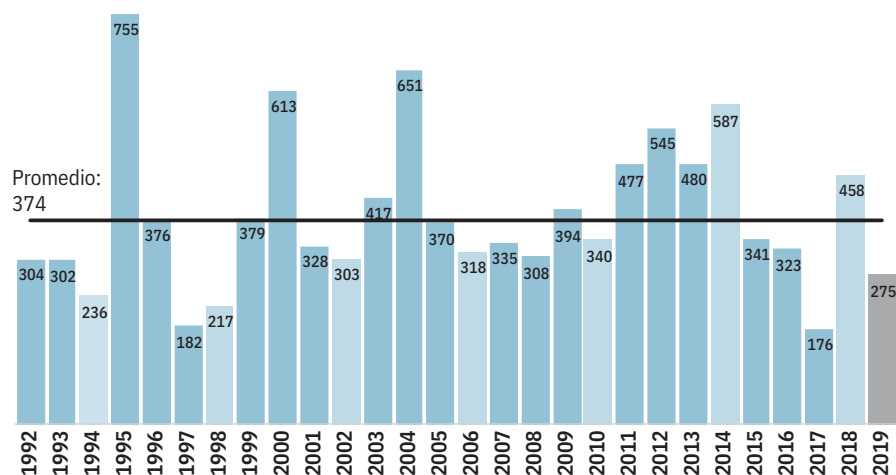
En el 2019 el capítulo Fortalecimiento de la democracia (Informe 25) se reportó que la reforma fiscal aprobada por el Congreso en 2018 rompió el clima de paz social que había predominado entre los años 2014 y 2017. La gran interrogante de aquel momento era si el país se

enrumbaba hacia un nuevo episodio de alta conflictividad social, como había acontecido en los años 1995, 1999, 2003, 2007 y 2011, que correspondieron a los segundos años de las administraciones de distintos gobiernos durante el período 1994 - 2014. En todos estos años hubo más protestas que en los primeros doce meses de esos gobiernos.

Este Informe señala que la protesta social durante el segundo año de la administración Alvarado siguió el patrón registrado por el Gobierno 2014-2018. Así, el 2019 fue un período de menor conflictividad que el 2018, de igual forma que el 2015 lo fue en relación con el 2014. En ese sentido, la conflictividad social durante los dos últimos gobiernos tuvo un comportamiento distinto al registrado en el período 1994-2014.

En 2018 se había registrado el segundo mayor nivel de conflictividad social durante un primer año de gobierno desde que se tiene un registro sistemático sobre el tema; hubo 458 acciones colectivas, que lo ubican, además, por encima del promedio anual de 374 movilizaciones

Gráfico 11.1

Acciones colectivas por año^{a/}

a/ Los primeros años de gobierno aparecen en color naranja y el verde se refiere al año más reciente.
Fuente: Cerdas, 2020.

de acuerdo con la serie histórica 1992-2019 (gráfico 11.1). Esto se debió, como fue mencionado, al conflicto político que se desató en relación con el proyecto de Ley. 20.580 de Fortalecimiento de las finanzas públicas, también denominado “Plan Fiscal” (Gómez y Cerdas, 2019). Un año más tarde, en el 2019, se registraron menos acciones colectivas que en 2018.

Aunque en el segundo año del actual Gobierno se registró, en el nivel anualizado, un descenso de la protesta social, es posible identificar que, en los meses de mayo, junio y julio de 2019, hubo una importante cantidad de acciones colectivas y un retorno al ritmo estacional de la protesta social en Costa Rica¹. Esa protesta se ha podido sistematizar durante casi treinta años y, en ese periodo, los “picos” de movilización ocurrieron en el trimestre comprendido entre junio y agosto. En 2019 el “pico” estacional de las protestas estuvo asociado a los tres eventos que movilizaron a la población durante el periodo en estudio: presiones para lograr la destitución del ministro de Educación Edgar Mora, rechazo a la entrada en vigor de la reforma tributaria aprobada en 2018 y oposición a dos proyectos de ley: el de Regulación de huelgas

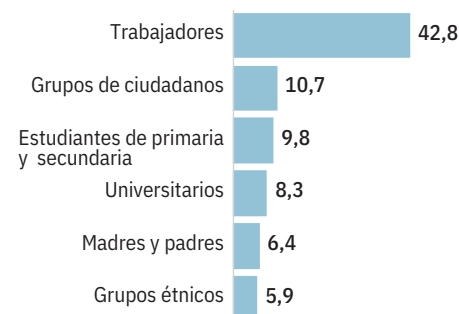
(expediente 21.049) y el de la Reforma al empleo público (expediente 19.431).

En el 2019, la mayor cantidad de movilizaciones (43%) fue protagonizada por trabajadores pertenecientes, en su mayoría, al sector público, aunque también hubo una importante participación de trabajadores del sector privado. En segundo lugar, se ubican los grupos de la ciudadanía, seguidos de los estudiantes de primaria y secundaria, universitarios, madres y padres de familia y, en menor medida, se registraron protestas por parte de indígenas (gráfico 11.2).

Una cuestión importante por dilucidar es si los modos en que la ciudadanía ejerce su derecho a la organización han variado o no, en los últimos 28 años. La principal conclusión es afirmativa: a partir de 2013 puede constatar un cambio en los movimientos de lucha. En efecto, el tipo de protesta más frecuente tiene un carácter más “confrontativo”, a tal punto que llega a superar, de manera sistemática, al uso de actividades más moderadas como los comunicados, espacios pagados, conferencias de prensa. Es decir, aunque es cierto que la cantidad de acciones colectivas ha tendido a disminuir en las últimas dos administraciones, también es cierto que su naturaleza ha cambiado.

Gráfico 11.2

Porcentaje de participación de actores sociales en las protestas. 2019



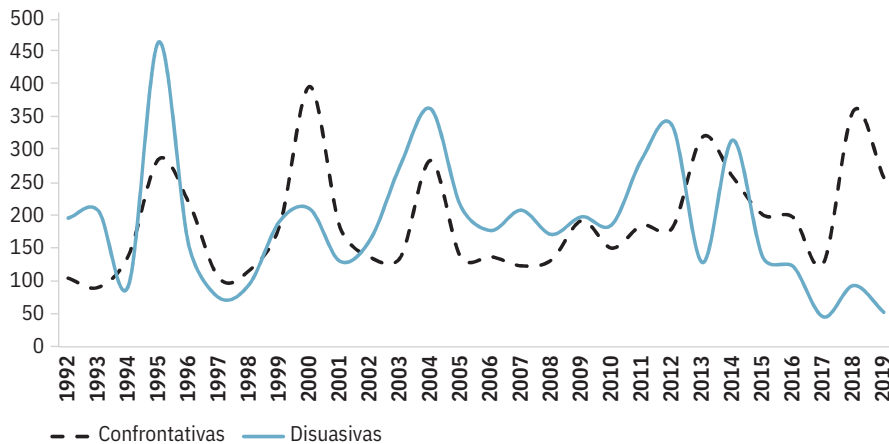
Fuente: Cerdas 2020.

Entre 2013 y 2019 (con excepción de 2014), los bloqueos de carreteras constituyeron el modo de protesta más recurrente, seguido de los mítines y las marchas, todos ellos clasificados como modalidades confrontativas de acción colectiva. Las acciones menos utilizadas fueron aquellas cuyas formas de expresión eran más moderadas: declaraciones públicas, paros y, en menor medida, reuniones con autoridades.

La disminución de las declaraciones públicas -y otras formas de contención disuasivas, como las reuniones con autoridades o las asambleas-, confirman una variación en las formas predilectas de protestar durante los últimos seis años (gráfico 11.3). La presencia de movilizaciones que utilizan mecanismos no institucionales como bloqueos, mítines, paros, entre otros, son más comunes en este periodo. En el caso de los bloqueos, se trata de mecanismos que han sido adoptados de manera histórica por el sector sindical, principalmente en épocas de alta conflictividad. Sin embargo, en la actualidad, se han vuelto parte de los movimientos de confrontación habituales, protagonizados por grupos de la ciudadanía, estudiantes, así como madres y padres de familia, que buscan el máximo

Gráfico 11.3

Serie temporal de los repertorios de acción colectiva, por tipo^{a/}



a/ La categoría de acciones confrontativas incluye: bloqueos, huelgas, mítines y marchas. Las acciones disuasivas consideran hechos como declaraciones públicas, comunicados de prensa, paros y reunión con autoridades.

Fuente: Cerdas, 2020.

impacto con una mínima organización (Alfaro Redondo, 2018).

El hecho de que prevalezcan patrones más beligerantes que disuasivos en la protesta, a pesar de que hayan disminuido las acciones colectivas en general, impacta de manera importante la gobernanza, la conducción de lo público y la convivencia ciudadana. En los siguientes apartados se analizan estas repercusiones con mayor profundidad.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS,

véase Cerdas, 2020, en www.estadonacion.or.cr

Bajo nivel de apoyo público para el Gobierno

Un segundo aspecto que caracteriza la situación política del país durante el período inmediatamente anterior al surgimiento de la pandemia es el bajo nivel de apoyo público que la presente Administración ha tenido desde su inicio. Un indicador de esta situación es la

evaluación ciudadana sobre la gestión gubernamental: los datos de opinión pública muestran una consistente reprobación mayoritaria por parte de la ciudadanía desde que el presente Gobierno inició funciones en mayo de 2018 (Unimer, 1995-2012 y CIEP-UCR, 2012-2019).

El comportamiento típico mostrado en relación con esta materia por las administraciones anteriores es el de una alta percepción inicial de su labor; condición que va decreciendo conforme avanzan los meses. La mejor valoración registrada en esta serie corresponde al expresidente Pacheco a inicios de su administración, mientras que la expresidenta Laura Chinchilla obtuvo las calificaciones más bajas en los dos últimos años de gestión. En contraste con las primeras mediciones de cada Administración, el porcentaje de calificaciones “buena” y “muy buena” de la actual Administración es el más bajo de las últimas seis administraciones (gráfico 11.4)².

Vista en un contexto político más amplio, la constatación anterior acrecienta las evidencias de un Ejecutivo con precarias bases de apoyo social y político. En efecto, recuérdese que el actual Gobierno nace con un mandato de origen débil

-el partido oficialista gana las elecciones presidenciales luego de obtener apenas el 21 % de los votos en la primera ronda electoral celebrada en febrero de 2018-; en el primer año enfrenta uno de los períodos de mayor conflictividad social que gobierno alguno haya experimentado en las últimas tres décadas, con un carácter más conflictivo que en el pasado, y con una sistemática falta de aprobación ciudadana hacia su gestión. La protesta más confrontativa sumada a un clima desfavorable en la opinión pública incide en la estabilidad del gabinete, tema que se tratará en el próximo apartado.

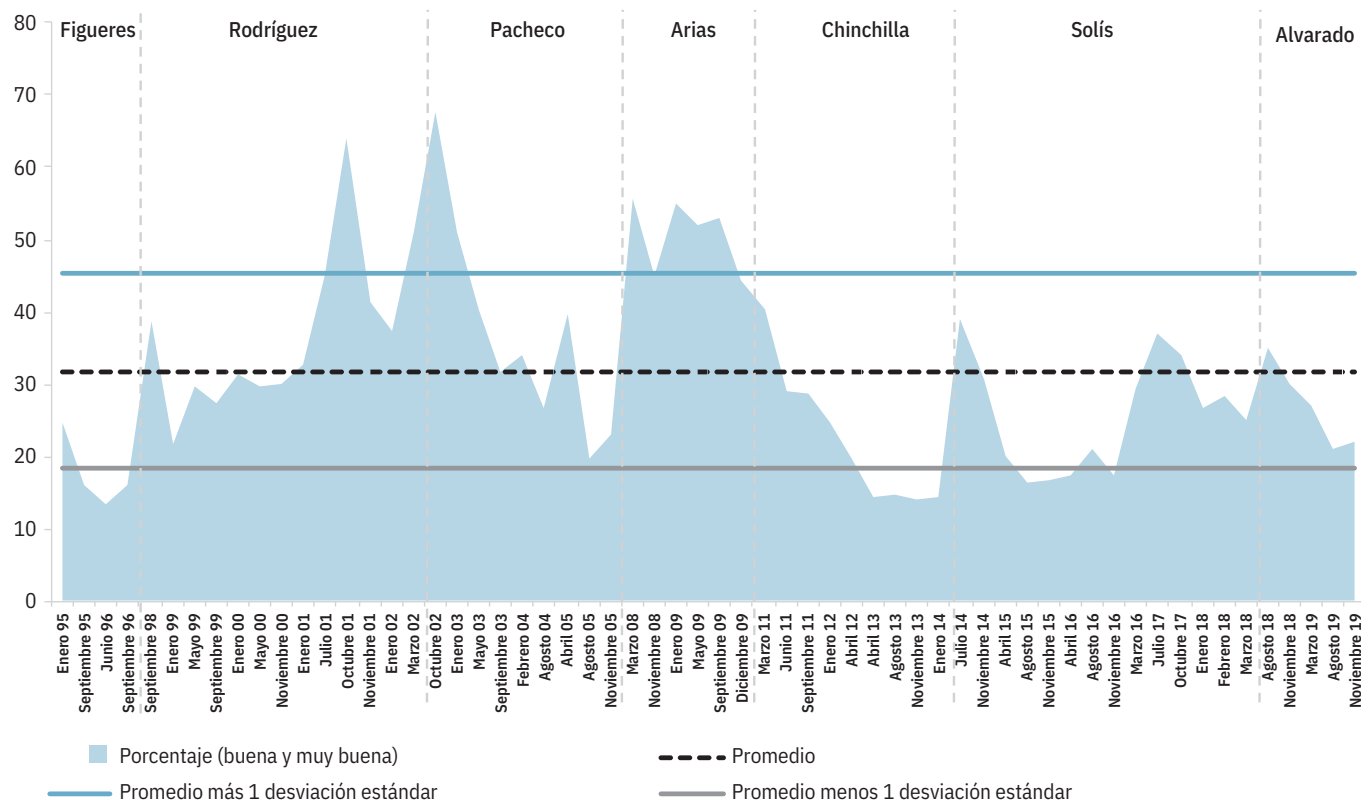
Fuerte inestabilidad en el gabinete y mayor demora en nombrar reemplazos

De acuerdo con la literatura política comparada, un gobierno con poco capital político y débil ante la opinión pública es propenso a tener una composición inestable en el gabinete del Ejecutivo, y a enfrentar mayores dificultades para la gobernabilidad en los regímenes presidencialistas (Linz, 1990; Mainwaring 1993). Un indicador de esa inestabilidad es la rotación de los ministros que, en las condiciones antes indicadas, se vuelve más habitual y ocurre en los inicios de la gestión gubernamental.

En las últimas ediciones, este Informe ha analizado la estabilidad del gabinete ministerial, mediante el indicador de la cantidad de salidas de ministros y ministras en períodos comparables de la gestión de Gobierno. Un repaso, desde 1990, de los segundos años de las administraciones anteriores revela que estos períodos tienden a ser social y políticamente conflictivos, como fue analizado en un acápite anterior, y están asociados a una mayor inestabilidad de los gabinetes. Así ocurrió prácticamente en todas las administraciones del período, las cuales estuvieron expuestas a “shocks” exógenos y endógenos como el enfrentamiento de episodios de alta conflictividad social, escándalos públicos de diverso tipo que, incluso, detuvieron iniciativas y prioridades de la agenda gubernamental. En otros casos, los cuestionamientos a la gestión de Gobierno provinieron del malestar y descontento generalizados que

Gráfico 11.4

Porcentaje de opiniones positivas sobre el Gobierno



Fuente: Unimer y CIEP-UCR.

sentía la ciudadanía ante las actuaciones del Gobierno. Además, ha habido crisis internas que desencadenaron cismas y rupturas en los gabinetes.

Independientemente del origen de estos episodios, lo cierto es que hacia la mitad de las administraciones de gobierno aumenta la inestabilidad en el gabinete. Este patrón también se presenta con el actual gobierno. La diferencia es que esa inestabilidad es, en una fecha comparable (segundo año de administración), la segunda más elevada que gobierno alguno haya experimentado desde 1978 (13 salidas en el primer y segundo año) después de las 15 salidas del período 2010-2014, incluyendo al gobierno que enfrentó la grave crisis económica de 1980-1981.

En efecto, luego de un cierre tenso del 2018 por la aprobación del Plan fiscal, el Gobierno afrontaba el 2019 con un desgaste político importante y con el reto de la entrada en vigor de la reforma

tributaria, prevista para mediados de año. En un lapso de poco más de un año se produjeron ocho salidas de miembros del gabinete, algunas de ellas en puestos importantes (como Comunicación y Educación) y, por partida doble, como en el caso del titular de la Cancillería. En este período la administración Alvarado también perdió piezas clave de su gabinete, entre ellos, los ministros de Hacienda -la coordinación del equipo económico- y de Presidencia, este último ocupado por uno de los gestores de la coalición multipartidista en el Ejecutivo. En otras palabras, en el momento en que surge la pandemia, la gestión del Ejecutivo se había desgastado fuertemente debido al alto nivel de inestabilidad del gabinete en 2019 e inicios de 2020.

Un indicador adicional sobre ese desgaste es el grado de dificultad que demuestra el Ejecutivo para encontrar los reemplazos de las personas que se retiran. Para aproximarse a esta cuestión

se puede medir el tiempo que tardan las administraciones en nombrar a los sustitutos: se asume que la dificultad se incrementa cuando transcurre más tiempo, y que una mayor dificultad se asocia a un gran desgaste, porque se paraliza la toma de decisiones en esas carteras; además, se producen cambios en el personal de confianza del jerarca, y aumentan las curvas de aprendizaje y reconfiguración de relaciones con los sectores involucrados en el área correspondiente.

Desde esta perspectiva, los datos muestran que, durante la segunda década del siglo XXI, las administraciones del período reportan la mayor cantidad de días promedio en ratificar los reemplazos desde 1978. La administración Alvarado, alcanza, en sus primeros dos años, el mismo promedio que el del gobierno de Solís en los cuatro años, y se ubica en una posición muy cercana a la del gobierno de Chinchilla (cuadro 11.3).

Cuadro 11.3

Días promedio que tarda el Ejecutivo en nombrar sustitutos en las carteras ministeriales. 1978-2020

Administración	Días promedio en nombrar reemplazos
Carazo Zeledón (1978-1982)	9
Monge Álvarez (1982-1986)	12
Arias Sánchez (1986-1990)	11
Calderón Fournier (1990-1994)	13
Figueres Olsen (1994-1998)	4
Rodríguez Echeverría (1998-2002)	9
Pacheco de la Espriella (2002-2006)	8
Arias Sánchez (2006-2010)	4
Chinchilla Miranda (2010-2014)	20
Solís Rivera (2014-2018)	14
Alvarado Quesada (2018-2020)	14

Fuente: Elaboración con datos de rotación en las carteras ministeriales actualizado por Aguirre, 2020.

Si se suman la desaprobación mayoritaria de la opinión pública y la alta inestabilidad temprana en las carteras ministeriales a las dificultades relacionadas con la fuerte oposición extraparlamentaria que se genera a partir de los grupos de presión, se puede afirmar que la administración Alvarado afrontó otros retos en áreas sensibles y estratégicas.

En primer lugar, el directorio legislativo correspondiente al período 2019-2020, quedó en manos de un grupo controlado por las fuerzas opositoras. Es importante manifestar que el nuevo directorio fue electo con los votos de la fracción parlamentaria oficialista y con el apoyo del Ejecutivo, a partir de una agenda compartida de prioridades; también que se impidió que la oposición política más combativa asumiera el control del Legislativo, dos hechos significativos, pues sugieren la capacidad del Gobierno actual de obtener resultados menos adversos en condiciones muy difíciles. Sin embargo, su debilidad política, evidencia la misma situación, pues apenas doce meses después de inaugurada su Administración, el presidente no puede lograr lo que sería su escenario preferido: el control del directorio legislativo.

En segundo lugar, en la Asamblea Legislativa se conformó una comisión especial para investigar el financiamiento

de las campañas políticas de 2002, 2006 y 2010 del Partido Acción Ciudadana. Esa comisión inició funciones en junio de 2019 y generó importantes tensiones entre el oficialismo y sus adversarios, debido a la indagatoria realizada a militantes del partido en cuestión, autoridades del Tribunal Supremo de Elecciones, la Procuraduría General de la República y la Fiscalía General. Por último, en el mes de febrero de 2020, se descubrieron las anomalías que ocurrían en la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (conocida como UPAD) que motivó la intervención de la Fiscalía General de la República allanando Casa Presidencial, así como la creación de una comisión investigadora en la Asamblea Legislativa. Este hecho suscitó, en pocos meses, la salida del segundo ministro de la Presidencia y de algunos de sus subalternos.

En síntesis, a finales de 2019 e inicios de 2020, la confianza ciudadana en el Gobierno se mantuvo en un bajo nivel. El desgaste producido por la compleja y conflictiva aprobación del Plan fiscal, con fuerte oposición social y política, así como la incertidumbre derivada de la entrada en vigor de la reforma tributaria, y de múltiples intentos de distintos sectores de ser excluidos de la regla fiscal, debilitaron y desgastaron al Poder

Ejecutivo que, en ese entonces, mostraba importantes grietas y conflictos internos.

El Ejecutivo no recurrió al “gobierno por decreto” no obstante su debilidad política

Cuando las administraciones de gobierno afrontan contextos políticos adversos para desarrollar sus programas, una alternativa es que el Ejecutivo recurra a “gobernar por decreto”, como un mecanismo para impulsar su agenda y esquivar el entramamiento que se produce en el Congreso, además de los problemas que acarrea la oposición extraparlamentaria.

En Costa Rica, el decreto ejecutivo está subordinado a la legislación que la Asamblea Legislativa aprueba y a la Constitución Política. Es el instrumento más importante con que cuenta el Ejecutivo para implementar sus prioridades; sin embargo, persiste el riesgo de que el Gobierno apruebe decretos que trasciendan sus potestades constitucionales, originen un conflicto de poderes y fuertes enfrentamientos sociales. En el caso costarricense, la posibilidad de que el Ejecutivo esquivé al Parlamento es leve, por la naturaleza jurídica de las atribuciones que poseen los gobiernos en esta materia, y la fuerte revisión constitucional que efectúa la Sala Constitucional. Incluso, en el Informe de 2017 (PEN, 2018) se señaló que los decretos no constituyen la “llave” para superar el inmovilismo legislativo o la ausencia de políticas sobre asuntos medulares para el desarrollo humano.

No obstante, conviene examinar en qué medida los poderes ejecutivos, cuando experimentan crisis políticas, utilizan la promulgación de decretos como formas posibles de enfrentar las dificultades y lograr sus objetivos (recuadro 11.2). En ese sentido, el clima político adverso que enfrentaba la actual administración era una condición propicia para que hiciera uso frecuente de los decretos ejecutivos. Por eso, en esta oportunidad, se ha variado el enfoque del análisis.

Un primer indicador es el inusitado activismo del Ejecutivo para lograr la aprobación de decretos: una gran cantidad de ellos es una señal de alerta, pues

sugiere una especial preferencia por un mecanismo que no requiere negociación en el Congreso. ¿Hay indicios de que la administración Alvarado haya recurrido a este expediente en mayor medida que gobiernos anteriores? La investigación realizada al respecto por este Informe concluye inequívocamente que el gobierno actual no ha empleado el recurso de “gobernar por decreto” de manera importante.

Los datos recopilados revelan que en la actual administración la producción de decretos ejecutivos no se separa de la tendencia de las últimas tres décadas (gráfico 11.5). En los dos primeros años de la administración Alvarado Quesada, la emisión de decretos de alto impacto se orientó más significativamente hacia la política pública. En este sentido, la administración Alvarado se ha comportado de manera semejante a los dos primeros años de las tres últimas administraciones y, más bien, presenta una disminución en el segundo año en relación con el primero. Este mismo patrón fue el que prevaleció en la administración Chinchilla Miranda.

Las cifras totales del uso de decretos no permiten concluir per se que, en Costa Rica, los poderes ejecutivos (el actual y los anteriores) utilicen este instrumento para evadir la oposición a su agenda. Una manera de aproximarse con más precisión a este tema lo ofrece el indicador sobre la proporción de los decretos ejecutivos que son recurridos ante la Sala Constitucional. La lógica de este indicador es la siguiente: una mayor impugnación y, a la vez, una mayor aceptación por el fondo de los recursos planteados por la ciudadanía sugiere que el Ejecutivo está procurando extralimitarse en sus potestades y, por tanto, habría indicios de intentos de “gobernar por decreto”. La información disponible indica que este no es el caso en Costa Rica, ni en la actual administración de gobierno ni en las anteriores.

El análisis sobre la cantidad de decretos ejecutivos con acciones de inconstitucionalidad resueltas durante los dos primeros años de la presente administración es el más bajo del período 1990-2020 (gráfico 11.6).

Recuadro 11.2

Análisis y base de datos de decretos ejecutivos

La base de datos sobre decretos ejecutivos del PEN se construyó a partir de la revisión del diario oficial La Gaceta. Desde 1990 se recopilaron todos los mandatos emitidos por año de gobierno, lo que constituye hasta la fecha un total de treinta años. La información está desagregada en 34 variables y comprende 20.707 decretos hasta el 30 de abril de 2020.

Una descripción detallada y con ejemplos de la metodología utilizada para el análisis, la discusión teórica alrededor de este tema y los criterios exactos para clasificar los decretos por su alcance se puede encontrar en el capítulo “Fortalecimiento de la democracia” del *Informe Estado de la Nación 2017*.

En esta entrega se utilizó la misma clasificación³ presentada en la edición anterior. Es necesario recordar brevemente que la tipología se fundamentó en tres preguntas. La primera y más importante se refiere a la **afectación social**: ¿La acción del decreto se circunscribe a efectos sobre la Administración pública, o trasciende y genera un impacto en las dimensiones

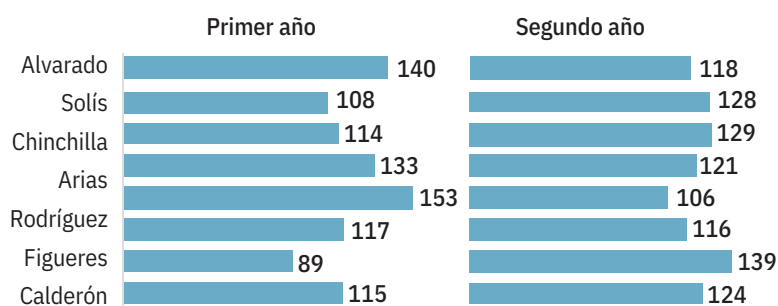
social, económica, política o ambiental de la vida de las personas fuera de la Administración? La segunda pregunta alude a la **normatividad** del decreto y, en particular, a la pretensión de generalidad en su aplicación jurídica. La pregunta es: ¿Tiene el decreto un alcance general, de manera que ofrece un marco regulatorio para definir la acción pública sobre una variedad de situaciones jurídicas o es concreto, por lo que su pretensión es aplicar ese marco a un acto o caso particular? La tercera interrogante está relacionada con la **discrecionalidad** del acto administrativo: ¿El decreto es utilizado de forma facultativa por el Poder Ejecutivo, o su emisión se deriva de una obligación jurídica establecida previamente?

Con base en estos criterios, inicialmente se definieron seis categorías o tipos de decretos (muy alto, alto, medio-alto, medio-bajo, bajo y muy bajo), que desde la edición anterior de este capítulo se convirtieron en tres grupos: alto, medio y bajo.

Fuente: elaboración del autor con base en datos de PEN, 2018.

Gráfico 11.5

Decretos de alto alcance^{a/} por administración, según año emitido



a/ Los decretos de alto alcance son aquellos que provocan una amplia afectación social, un ámbito de aplicación jurídica extendido y una mayor discrecionalidad del Ejecutivo para activarlo.

Fuente: Guzmán, 2020a con información de Calderón, 2020.

Un tercer indicador que permite estudiar la existencia de una tendencia a “gobernar por decreto” o, por el contrario, su omisión, es el examen del comportamiento durante una crisis política. En época de crisis, los gobiernos pueden recurrir a este mecanismo para sortear la oposición a sus iniciativas. Para evaluar esta situación, este Informe examinó la promulgación de decretos unos meses antes de que los gobiernos atravesaran por episodios de alta conflictividad social e inestabilidad política durante esos procesos o unos meses después. La principal constatación fue que el actual gobierno, en igual forma que lo hicieron sus homólogos del período 1994-2018, no utilizó el expediente del “gobierno por decreto” durante las crisis.

La promulgación de decretos ejecutivos en momentos en que el sistema político ha atravesado por etapas de conflictividad social contradice la tesis de que los poderes ejecutivos se inclinan a “gobernar por decreto” en época de inestabilidad política (gráfico 11.7). Las líneas de color naranja corresponden a los momentos de alta conflictividad social de acuerdo con los registros de la base de datos de acciones colectivas del PEN, identificados en anteriores ediciones del Informe. Durante esos acontecimientos los gobiernos emiten, por lo general, menos decretos que en los meses que los preceden, y esa cantidad no es muy diferente de la cifra que se promulga en los meses posteriores.

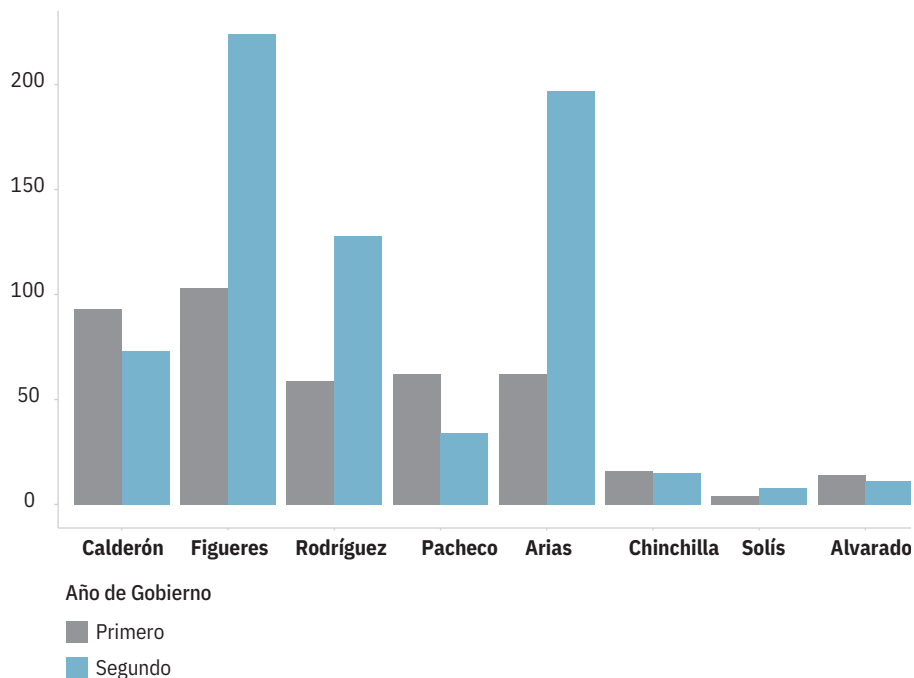
Ese patrón se repite en los distintos momentos seleccionados, incluso durante los años 2018, 2019 y parte del 2020. Un buen ejemplo de este comportamiento es el relacionado con el escándalo de la Unidad Presidencia de Análisis de Datos. En el mes de diciembre del 2019 el Ejecutivo sancionó 33 decretos, en enero del 2020 fueron 22 decretos, en febrero (mes en el que estalla el escándalo) se promulgaron 21, y en los dos meses siguientes fueron 19 y 26, respectivamente.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE USO DEL DECRETO EJECUTIVO,

véase Calderón, 2020, en
www.estadonacion.or.cr

Gráfico 11.6

Número de decretos resueltos con acción de inconstitucionalidad. 1990-2020



Fuente: Elaboración propia con base en Soto, 2020, datos de la Sala Constitucional del Poder Judicial y Calderón, 2020 con datos de *La Gaceta*.

Escenario anterior a la pandemia sorprende al Poder Judicial en un escenario multirriesgos y una crisis política no resuelta en cuanto a su gobernanza

En los años inmediatamente anteriores a la pandemia, el Poder Judicial experimentó la crisis política más seria que ha tenido en la historia reciente. El *Tercer Informe Estado de la Justicia*, publicado en junio de 2020, señala que esa crisis es parte de un escenario multirriesgos, caracterizado por eventos coyunturales, por formas de gestión y dinámicas más estructurales del conglomerado judicial.

La crisis política en el Poder Judicial fue producto de la convergencia de tres eventos, y de la interacción de sus efectos:

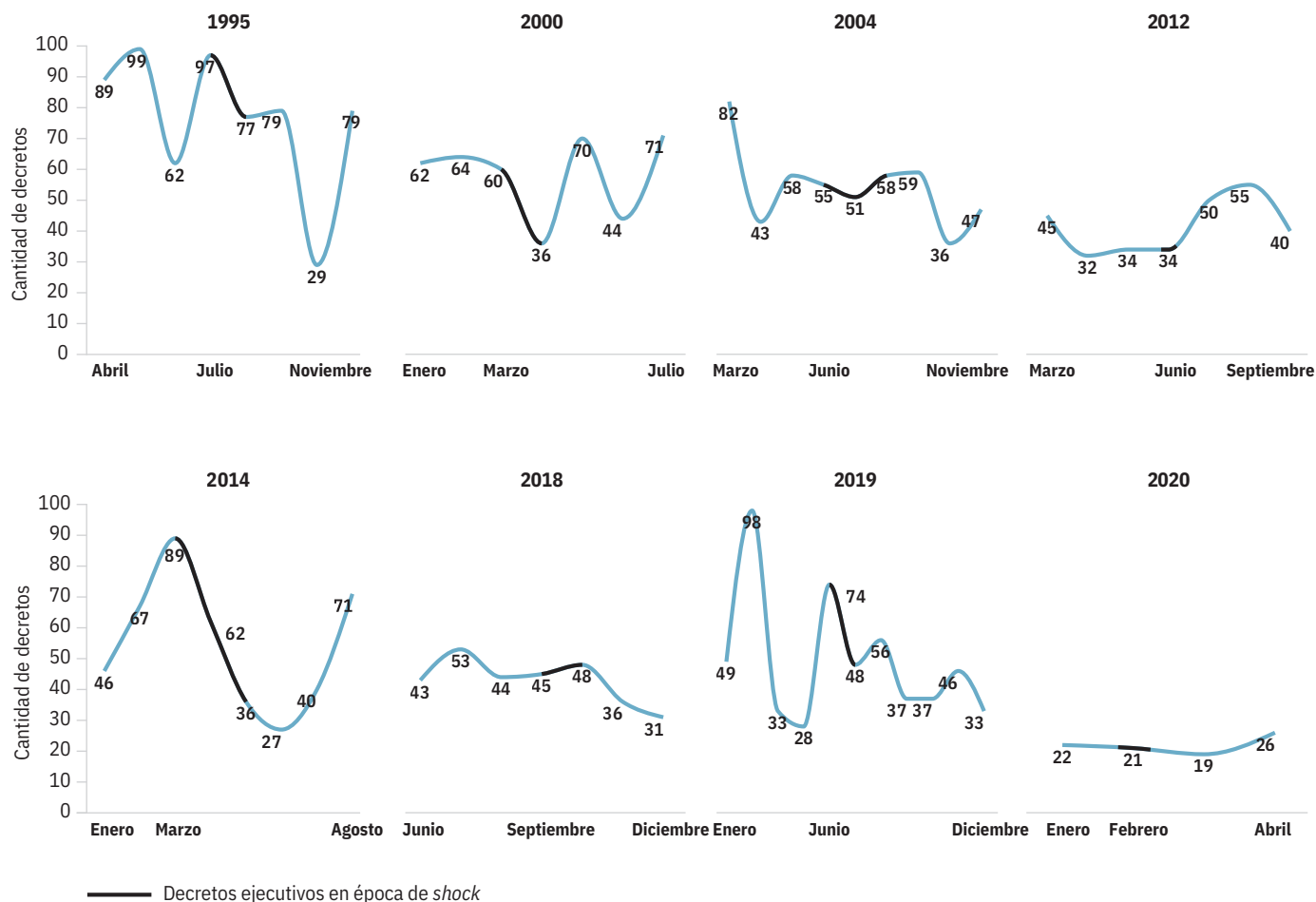
- Un escándalo de corrupción pública que involucró a altos funcionarios de la institución, incluido su presidente. Esa situación ocasionó jubilaciones anticipadas, además de sanciones a varios magistrados, incluso, la destitución de

uno de ellos. Estos acontecimientos desencadenaron, también, un imprevisto y significativo reacomodo en la integración de la Corte Suprema de Justicia. La resolución judicial de este caso aún está pendiente de resolver.

- La aprobación de leyes de austeridad fiscal, por parte de la Asamblea Legislativa, como respuesta a la condición de insolvencia en las finanzas públicas. Lo anterior determinó, un abrupto final del desarrollo de la inversión experimentada durante las dos primeras décadas del siglo XXI en el Poder Judicial. Además, modificó el régimen laboral y el sistema de pensiones de la institución. Estos hechos originaron la primera huelga de trabajadores judiciales registrada en el país, fuertes tensiones dentro del Poder Judicial, y de este con el Poder Legislativo, que aún no han sido resueltas (agosto, 2020).

Gráfico 11.7

Decretos promulgados por mes en períodos de alta conflictividad social y política, según períodos seleccionados



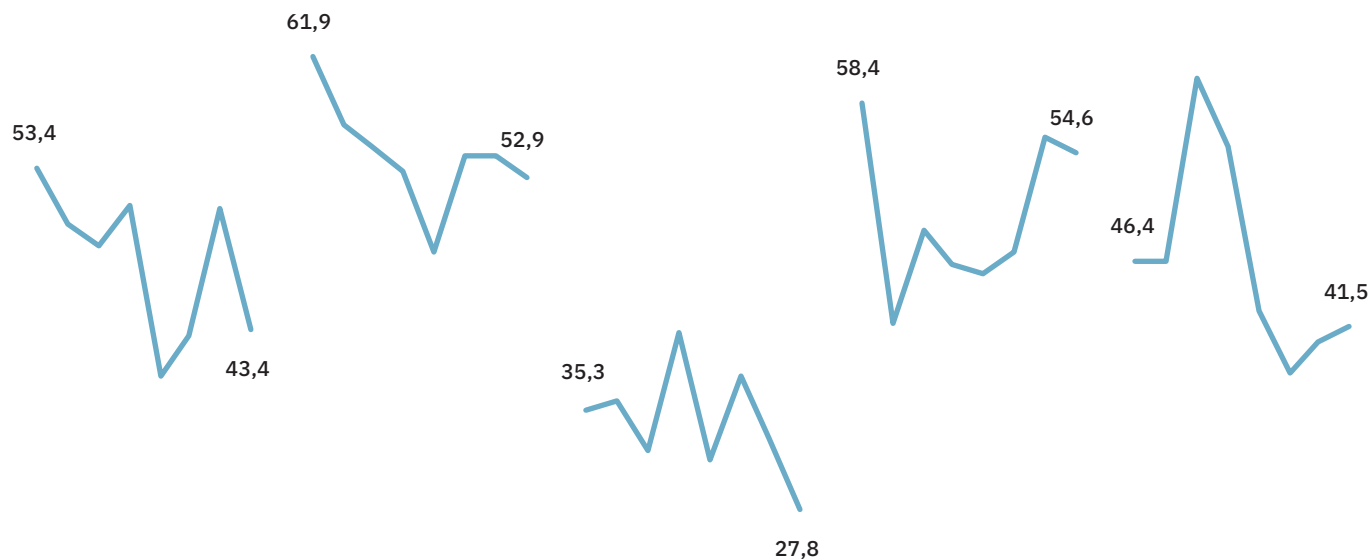
Fuente: Calderón, 2020 con información de la base de datos de decretos ejecutivos del PEN.

- El recrudecimiento de las divisiones internas en la Corte Suprema de Justicia en relación con la gestión del Poder Judicial. Este proceso dificultó la atención rápida y oportuna del compromiso público que habían asumido las autoridades judiciales para impulsar reformas en la organización y el funcionamiento de la institución. Estos compromisos se formularon al calor del escándalo público mencionado, situación que intensificó las demandas insatisfechas de cambios en la gobernanza y mejoras en el servicio, tanto de los actores internos como de los actores externos al Poder Judicial. Estos hechos ocurrieron en el contex-

to de un deterioro gradual de la confianza ciudadana en la Corte Suprema Justicia y en los tribunales. En el período comprendido entre el 2004 y el 2018 ese indicador desmejoró hasta llegar al 52% en 2018 (una caída de diez puntos con respecto al 2004), lo que implica una desafección cercana a la mitad de la población en relación con la Corte (Barómetro de las Américas, 2019). En el conglomerado judicial existen importantes diferencias, el OIJ obtiene un mayor apoyo de la población (7,5 en 2018, en una escala de 1 a 10), mientras que la Sala Constitucional, ha decaído y obtiene un apoyo menor (5,7; CIEP-UCR, 2018; gráfico 11.8).

Al escenario multirriesgos que enfrenta el Poder Judicial se suma la acumulación de los efectos no deseados del dinamismo reformista que, en materia organizativa y jurisdiccional, ha sido impulsado desde la cúpula judicial en las últimas tres décadas. En efecto, aduciendo la necesidad de una modernización judicial, este poder de la República ha experimentado una ampliación de competencias, hasta llegar a contabilizar 1.034 nuevas funciones aprobadas por la Asamblea Legislativa, entre 1992 y 2018. La mayoría de estas reformas han sido diseñadas e impulsadas desde la Corte Suprema de Justicia, pero sin contar con la base presupuestaria suficiente para su adecuada implementación.

Gráfico 11.8

Evolución del nivel de confianza de la ciudadanía, según actor político
(promedio)

2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
53,4	48,0	45,0	50,0	40,0	45,0	48,0	43,4
61,9	58,0	55,0	52,0	50,0	52,0	55,0	52,9
35,3	38,0	35,0	40,0	30,0	35,0	38,0	27,8
58,4	48,0	45,0	42,0	40,0	45,0	50,0	54,6
46,4	52,0	50,0	48,0	45,0	50,0	55,0	41,5

Fuente: Elaboración propia con datos del *Barómetro de las Américas*, varios años.

Un tercer componente del escenario al que se hace referencia es el bloqueo sistemático de las reformas sustantivas en dos áreas específicas que impactan la calidad de la justicia y que el *Tercer Informe Estado de la Justicia* denomina “dominios reservados”: el nombramiento de magistraturas por parte de la Asamblea Legislativa y la estructura del gobierno judicial.

La nueva Asamblea Legislativa, electa en 2018, logró negociar la elección de magistraturas y eligió o reeligió a 13 miembros de la Corte Suprema. Sin embargo, este dinamismo no implicó cambios importantes en el procedimiento de nombramiento que múltiples actores han criticado por su opacidad y porque no garantiza que la selección se haga por méritos ni fortalezca el principio de independencia judicial.

El segundo dominio reservado, como se ha explicado, es la estructura del

gobierno judicial. En pleno siglo XXI, la Corte Suprema de Justicia sigue operando como una junta directiva, una gerencia colegiada y un mecanismo evaluador del Poder Judicial. La concentración de poder jurisdiccional, administrativo y político en este órgano no se adecúa a las necesidades de la institucionalidad judicial, que ha crecido en tamaño y complejidad, y afecta el sistema de pesos y contrapesos internos pues diluye las responsabilidades entre quienes presiden, ejecutan y evalúan.

Un cuarto componente del delicado escenario multirriesgos que enfrenta el Poder Judicial son las presiones derivadas de las demandas ciudadanas en búsqueda de mejoras en el servicio; sin embargo, hasta el momento, estas no han sido satisfechas. Cuando se examinan los resultados del intenso dinamismo reformista sobre los servicios de justicia, se percibe que, en términos generales, no

han producido los impactos esperados en cuanto a acceso, celeridad y eficiencia.

El Poder Judicial tendrá que hacer frente a este escenario en el contexto de la crisis económica y social provocada por la pandemia del covid-19. Aunque es complejo tratar de prever los impactos de mediano y largo plazo sobre su organización y funcionamiento, son previsible una alta demanda por sus servicios y una fuerte contracción de los recursos presupuestarios de los que dispondrá para cumplir con sus funciones.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DESEMPEÑO DEL PODER JUDICIAL,
véase *Tercer Informe Estado de la Justicia*, en
www.estadonacion.or.cr

Alta productividad legislativa a pesar de la fragmentación del Congreso y la debilidad del Ejecutivo

Año con año el Informe Estado de la Nación analiza la gestión del Poder Legislativo y su contribución al desarrollo humano. En varias oportunidades se señalaron las dificultades que enfrentan su gobernanza y su inmovilismo. En el Informe anterior, se aportó evidencia de un inesperado cambio en el rendimiento de este poder de la República, a pesar de las condiciones políticas adversas reseñadas anteriormente. El principal hallazgo en esta materia indica que la información recopilada para esta edición evidencia un nuevo episodio de alta productividad y una mejora en sus indicadores, la mayor en 34 años, a pesar de la continuidad de la fragmentación, la ausencia de partidos con mayorías legislativas y la debilidad del Ejecutivo.

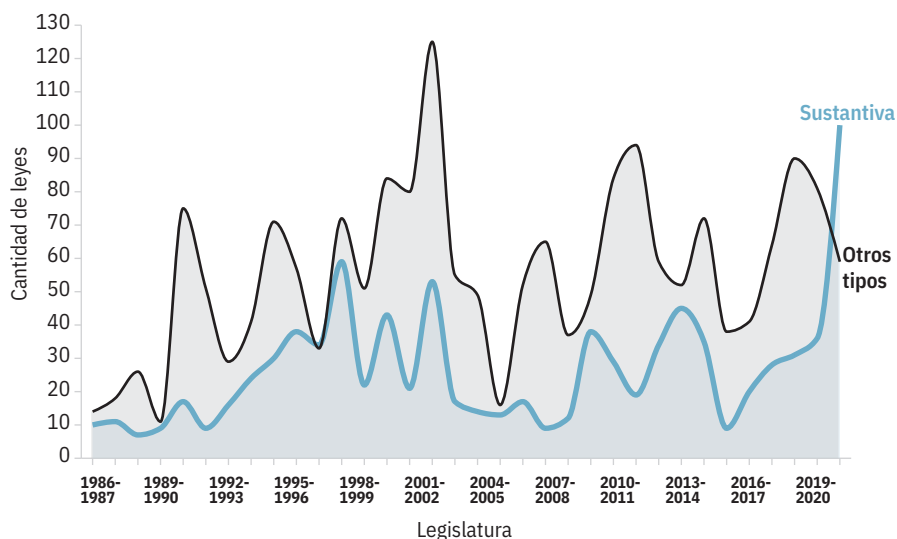
En este apartado se analizan los principales indicadores de la producción legislativa; los proyectos aprobados durante los años 2019 e inicios de 2020 hasta la aprobación de la emergencia sanitaria debido al covid 19. Estos registros se comparan con las tendencias de largo plazo, y toman como punto de partida el año de 1986. El análisis combina diversos indicadores; entre ellos, la cantidad de leyes clasificadas como de alto impacto para el desarrollo humano, la duración del proceso de aprobación de la ley y el sustento financiero de los mandatos legales aprobados.

Congreso aprobó el mayor número de leyes sustantivas en 34 años

En las democracias liberales, la ciudadanía elige a sus representantes legislativos y les delega la tarea de legislar en beneficio de la sociedad. En este sentido, el Poder Legislativo cumple una función estratégica: la de aprobación de las leyes a través del principio de la representación política. No obstante, no todas las leyes aprobadas por el Parlamento tienen el mismo impacto en la sociedad. Algunas de ellas son más relevantes porque alteran el *statu quo* de los asuntos legislativos, mientras que otras decisiones son de menor trascendencia.

Gráfico 11.9

Cantidad de leyes aprobadas por año legislativo, según tipo



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Núñez, 2020.

Uno de los primeros aspectos estudiados en este capítulo se relaciona con la producción de leyes. En este Informe se denominan leyes sustantivas a las que afectan los derechos de la ciudadanía y, en general, de los habitantes; o crean nuevas obligaciones del Estado respecto de ellos, pues son normas que impactan el desarrollo humano de un país. El adjetivo sustantivo no implica una definición normativa sobre la progresividad de las leyes; de hecho, podrían ser regresivas. Únicamente señala la expectativa de que, debido a sus disposiciones, tengan efectos sobre los derechos de las personas o sobre las condiciones requeridas para ejercerlos. A pesar de que no existe un parámetro que defina cuántas leyes sustantivas deberían aprobarse, lo deseable es que se aprueben más leyes relevantes que normas de poca trascendencia. En síntesis, una ley se considera sustantiva siempre y cuando se refiera a los derechos de la población, a proyectos de inversión pública, de ampliación o disminución de las capacidades del Estado, reformas constitucionales, creación o modificación de parques nacionales y modificaciones de la división político-administrativa del país, entre otras.

Desde esta perspectiva, la legislatura 2019-2020 es el segundo período más productivo en 34 años, con 159 leyes aprobadas en total; por lo que se ubica en un lugar inferior al de la administración Rodríguez Echeverría, pues esta reportó 178 normas en el último año legislativo 2001-2002. Es, además, el año de mayor aprobación de leyes desde 1986 si se considera solo el segundo año de gobierno (gráfico 11.9).

El ciclo legislativo 2019-2020 se caracteriza, además, por ser el de mayor cantidad de leyes sustantivas promulgadas. De las 159 leyes aprobadas, 100 son leyes que impactan el desarrollo humano de la sociedad costarricense, la cifra más alta en tres décadas y media. Este es un comportamiento poco usual cuando se contrasta con las tendencias de largo plazo en esta materia, especialmente si se considera que el directorio legislativo estuvo controlado por las fuerzas opositoras en 2019-2020, y que la actual Asamblea Legislativa es una de las más fragmentadas de las que se tiene registro.

Algunos ejemplos de las leyes sustantivas aprobadas en el período anterior a la pandemia permiten ilustrar los alcances de este tipo de legislación. Entre ellas

sobresalen: la Ley 9728 de Educación y Formación Técnica Dual, la Ley 9738 para regular el teletrabajo, la Ley 9808 para brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus procedimientos y la Ley 9830 de Alivio Fiscal ante el covid-19, promulgada cuando la pandemia impactó al país. Asimismo, el plenario tramitó 12 leyes relacionadas con el ingreso de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuya ratificación ocurrió el 15 de mayo de este año. Esta agenda se tramitó en una comisión especial interpartidaria que aprobó, en tiempo récord, la normativa necesaria para la adhesión de Costa Rica. Este método permitió consensos partidarios en temas polémicos como la responsabilidad penal de las empresas y el registro de accionistas.

Este comportamiento sugiere un mayor protagonismo del actual Poder Legislativo en la definición de mandatos legales que afectan, de una u otra manera, la evolución del desarrollo humano del país. Es importante subrayar que ese mayor protagonismo acontece en el contexto de un sistema multipartidista fragmentado en la Asamblea Legislativa, ya analizado en los *Informes Estado de la Nación 2018 y 2019*, y de debilidad e inestabilidad del presente Gobierno, según se ha examinado en la primera sección de este capítulo.

Mayor activismo legislativo sustantivo estuvo asociado a menor litigiosidad sobre la constitucionalidad de las leyes aprobadas

Una de las potestades y atribuciones del Poder Judicial es el control de la constitucionalidad de las normas legales que aprueban los poderes legislativo y ejecutivo. El presente apartado analiza si el activismo legislativo se apegó a la Constitución o realizó algunos cambios. Un mayor distanciamiento sugeriría una intensificación y una considerable sistematicidad de los intentos por vulnerar los derechos de los habitantes y las disposiciones que rigen la arquitectura de la democracia liberal.

En el periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2018 y el 30 de abril de 2020,

Recuadro 11.3

Entra a regir el matrimonio entre personas del mismo sexo después de múltiples intentos fallidos en la Asamblea Legislativa

Un tema que la Asamblea Legislativa no logró resolver en más de 20 años de debate (según Jiménez, 2017 el debate inicia de forma pública en Costa Rica en 1994) fue el reconocimiento legal de las uniones civiles de personas del mismo sexo. Ese tema fue resuelto por la vía convencional y judicial, ante la Opinión Consultiva 24 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la posterior sentencia de la Sala Constitucional. Las primeras luchas se configuraron en torno al reconocimiento de los derechos patrimoniales de las parejas del mismo sexo. En el año 2006, la Sala plantea la necesidad de que el legislador regule las uniones entre personas del mismo sexo, aunque rechaza la posibilidad del matrimonio igualitario.

En total se presentaron seis iniciativas por parte de los diputados:

- Proyecto de ley 16.182 de 2006, presentado por diputados y diputadas del PAC y del PUSC, que “pretendía modificar el artículo 242 del Código de Familia para ampliar el concepto de unión de hecho a la unión de dos voluntades que deciden vivir en comunidad” (Soto, 2008 citado por Jiménez, 2017).
- Proyecto de ley 16.390 de 2006 cuyo objetivo era reformar el Código Civil para legalizar las uniones civiles entre personas del mismo sexo. Este proyecto fue presentado por Ana Helena Chacón del PUSC, José Merino del Frente Amplio y Carlos Gutiérrez del Movimiento Libertario, se archivó en el 2010, sin llegar a discutirse en el plenario.
- Proyecto de ley 17.668 de 2006, como una simplificación de los proyectos anteriores. Es presentado por los tres legisladores mencionados, junto a los diputados Sergio Alfaro y Alberto Salom. En el 2011 se presentó un texto sustitutivo, que se discutió en la Comisión de Derechos Humanos en junio de 2012, y obtuvo un dictamen negativo de mayoría. Posteriormente, fue discutido y votado

de forma negativa en primer debate en el plenario, y se archivó en el 2018.

- Proyecto de ley 17.844 de 2010, presentado por la diputada Annie Saborío con el nombre de Ley de Regulación de las Uniones de Hecho entre Personas del mismo Sexo.
- Proyecto de ley 18.481, del 2012, presentado por los legisladores Carmen Muñoz, José María Villalta, Carmen Granados y Carlos Góngora. Se trata de un nuevo proyecto sobre las Sociedades de Convivencia. Fue archivado sin ser discutido en 2018 porque venció su plazo cuatrienal.
- Proyecto de ley 19.852 de 2016, firmado por diputados y diputadas del PAC, Frente Amplio y PLN. Este proyecto no se discutió, y fue archivado en 2020.

Luego de la presentación de este último proyecto, el Poder Ejecutivo realizó una consulta ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para determinar si el país estaba violentando los derechos patrimoniales de las parejas formadas por personas del mismo sexo. La Corte respondió afirmativamente y, de esta manera, conminó al Estado costarricense a reconocer el matrimonio igualitario. Esa resolución fue respaldada por la Sala Constitucional, al establecer que la Asamblea Legislativa tenía un plazo de 18 meses para legislar sobre el particular, período que venció el 26 de mayo de 2020. En el último año, se intentaron discutir proyectos de ley alternativos, sin embargo, ninguno fue presentado a la corriente legislativa. Además, diputados y diputadas de diversas fracciones trataron de ampliar el periodo indicado por la Sala vía moción, pero 34 congresistas la rechazaron.

Con la entrada en vigor del matrimonio entre personas del mismo sexo, Costa Rica se convierte en la nación número 29 del mundo en reconocer estos derechos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Jiménez, 2017.

la Sala Constitucional resolvió un total de 509 acciones de inconstitucionalidad presentadas contra la Constitución, leyes, decretos o actos legislativos. En su mayoría, las acciones fueron rechazadas (467 en total, tanto por el fondo como por la presentación), mientras que, de las que fueron admitidas, únicamente cuatro fueron declaradas con lugar, y diez con lugar parcial.

En el caso de las leyes, objeto de análisis del presente acápite, el registro histórico de las acciones de inconstitucionalidad muestra una disminución en las que fueron admitidas: menos de 50 por año desde el 2014 (gráfico 11.10). La explicación reside, en parte, en que el número de acciones de inconstitucionalidad resueltas por la Sala Constitucional ha mostrado una disminución importante, y en el aumento en la proporción de rechazos durante los últimos seis años. En resumen, no puede afirmarse que el activismo legislativo del período 2019-2020 estuvo asociado a intentos, por parte de los partidos representados en el Congreso, de vulnerar sistemáticamente la Constitución Política.

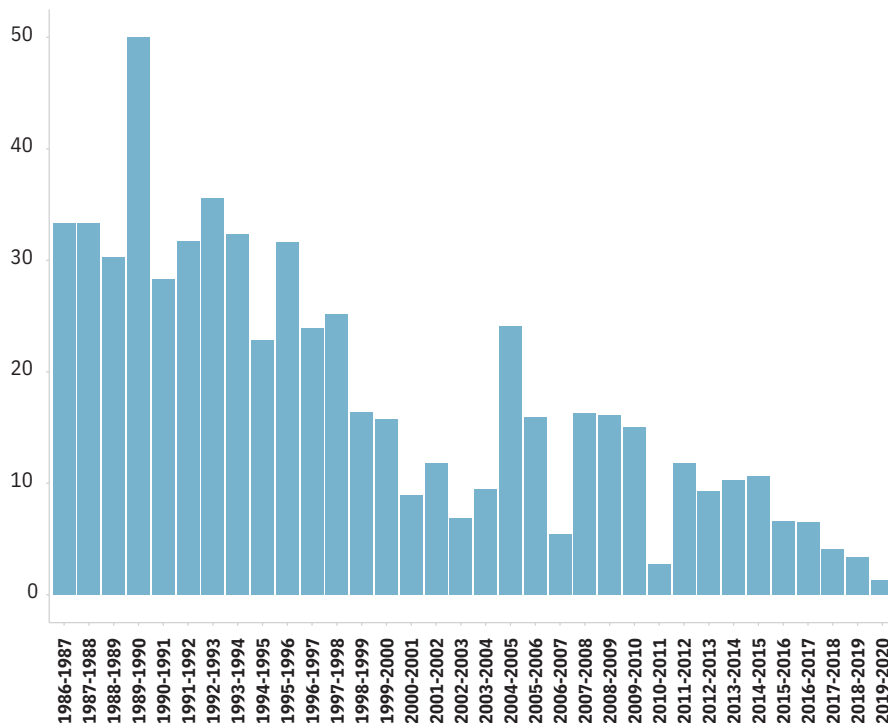
Continúa la tendencia de reducir la promesa democrática sin sustento económico

Un segundo elemento que permite medir la producción de leyes es el indicador llamado “promesa democrática”. Este se construye a partir de la revisión de cada una de las leyes sustantivas aprobadas, con el fin de determinar si requieren recursos para su implementación o si definen los recursos necesarios para lograr su cumplimiento. Cuando esto no ocurre, se produce lo que este Informe denomina “promesa democrática sin sustento económico” y, por ende, aumentan las probabilidades de incumplimiento. Esta situación ejerce presión sobre las entidades públicas y sus finanzas, porque se les asignan nuevos mandatos sin dotarlas de capacidades económicas para ejecutarlos.

En la legislatura 2019-2020 se prolongó la tendencia de reducir la proporción de leyes sustantivas que requerían de recursos económicos que no se asignaron, tendencia que data del período 2014-

Gráfico 11.10

Leyes resueltas con acciones de inconstitucionalidad, según año de promulgación



Fuente: Elaboración propia con base en Soto, 2020, datos de la Sala Constitucional del Poder Judicial y Núñez, 2020 con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

2015. En esta oportunidad la proporción de estas leyes fue de un 3%, el porcentaje más bajo desde 1988 (gráfico 11.11).

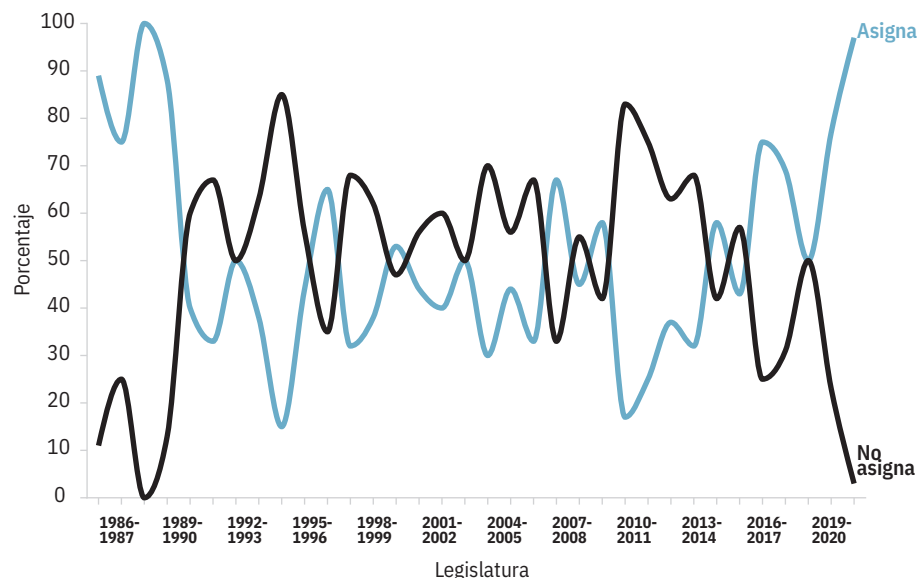
Al analizar con detenimiento las leyes aprobadas, el Parlamento debe resolver importantes retos relacionados con las capacidades que le otorga a la administración pública para que cumpla los mandatos legales aprobados. En 2019-2020, únicamente un 20% de las leyes aprobadas que requerían recursos para atender sus mandatos establece nuevos ingresos. Esta cifra es inferior a la de las tres legislaturas anteriores. La gran mayoría de la legislación (77%) reasigna recursos por medio de normas que estipulan el traslado de fondos que ya utilizaba la Administración o señalan la necesidad de buscar el financiamiento sin especificar la fuente. En la legislatura de 2018-2019, esa cifra fue de 56%.

Estos resultados sugieren una mayor

preocupación de las y los legisladores del actual período constitucional por especificar, en las leyes, las fuentes de financiamiento. Sin embargo, es prudente evitar conclusiones sobre la responsabilidad fiscal del Parlamento. Existen otros aspectos que deben ser considerados cuando se analiza este tema. En un contexto de finanzas públicas rígidas e insuficientes, las y los diputados continúan aprobando exoneraciones tributarias. En la segunda legislatura de la administración Alvarado, comprendida entre mayo de 2019 y el 30 de abril de 2020, se aprobaron 23 exoneraciones fiscales, una cifra que sumada a la del primer período asciende a un tercio de las exoneraciones de toda la década (para más detalles ver Achoy, 2020 en el capítulo de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas).

Gráfico 11.11

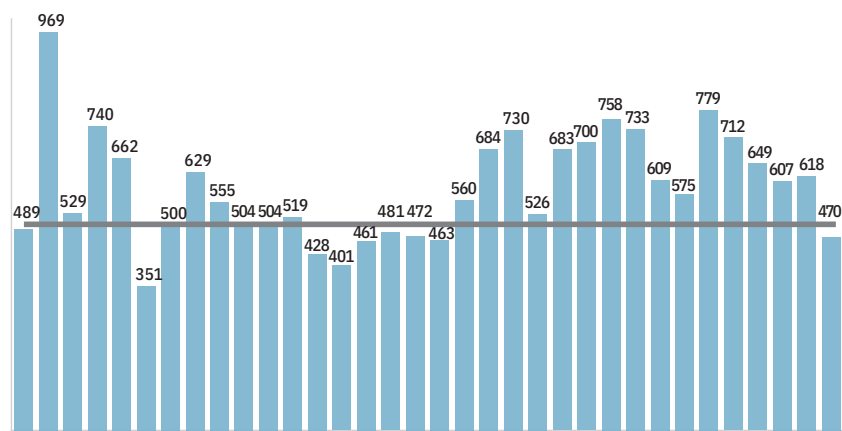
Legislación sustantiva que requiere recursos, según asignación



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Núñez, 2020.

Gráfico 11.12

Duración promedio de la aprobación de las leyes en días naturales



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Núñez, 2020.

Disminuye la duración promedio de aprobación de las leyes

Un sistema multipartidista fragmentado en el Congreso y un Ejecutivo políticamente débil e inestable son condiciones propicias para la parálisis y el conflicto entre poderes. Esta fue la experiencia costarricense a lo largo del siglo XXI, según ha sido reportada en diferentes ediciones del Informe. Sin embargo, la información presentada sugiere que, pese a la presencia de estos factores políticos, la Asamblea Legislativa tuvo una alta producción de legislación sustantiva, con indicios de una mayor autocontención en términos de la promesa democrática, lo que contrasta con las tendencias prevalentes desde 1986. Este es un resultado contrario a las conclusiones de la literatura comparada sobre el tema (Saiegh, 2010; Morgenstern, 2002; 2003).

En este acápite se presenta un indicador de la producción legislativa que ayuda a cimentar el caso del cambio en el período de análisis: las tendencias de largo plazo en el desempeño legislativo. Se trata del tiempo promedio que tardan los diputados y diputadas en tramitar una ley; este es uno de los factores, aunque no necesariamente el único, que incide en la producción de mayor o menor cantidad de leyes.

En todo el período 1986-2020, las leyes tardaron en promedio 576 días naturales en ser aprobadas. Además, la estimación del tiempo requerido muestra diferencias significativas según la conformación partidaria del Congreso, menores tiempos en época bipartidista y mayores cuando el formato es multipartidista y fragmentado.

En la legislatura 2019-2020, el periodo de aprobación fue menor al promedio del período 1986-2020 en poco más de cien días: 470 días (gráfico 11.12). La reducción es más significativa cuando se compara con la primera legislatura de la presente administración que reportó 618 días en tramitar una ley. En el largo plazo, la duración reportada es la más baja desde 2003-2004 y la sexta más baja en los 34 períodos legislativos analizados. Es decir, el trámite de una ley en la legislatura 2019-2020 se acortó a niveles de la época del bipartidismo, a pesar de que el Congreso actual es uno de los más

divididos desde el punto de vista de los resultados electorales y de los efectos del transfuguismo.

Factores que permiten entender el rendimiento atípico del Congreso

Al analizar la productividad legislativa mediante aspectos como la cantidad y el tipo de leyes que se promulgan, así como los tiempos que se emplean para aprobarlas y la asignación de recursos para la nueva legislación, la conclusión es que la legislatura 2019-2020 es la más productiva de la que se tiene registro. A pesar de condiciones adversas como las analizadas, el sistema político no sufrió de la parálisis que sugiere la literatura comparada sobre el tema. ¿Qué aspectos podrían ayudar a entender ese nivel atípico de productividad?

Este es un tema relevante pues, por segundo año consecutivo, el Informe reporta un desempeño diferente del Poder Legislativo. En la anterior edición se señaló que este resultado era inesperado. Un año después, el capítulo no puede limitarse a reiterar esa diferencia. Antes de proceder con este análisis, es importante reiterar que una alta productividad no necesariamente refleja calidad, progresividad o pertinencia de las leyes, como se mencionó anteriormente.

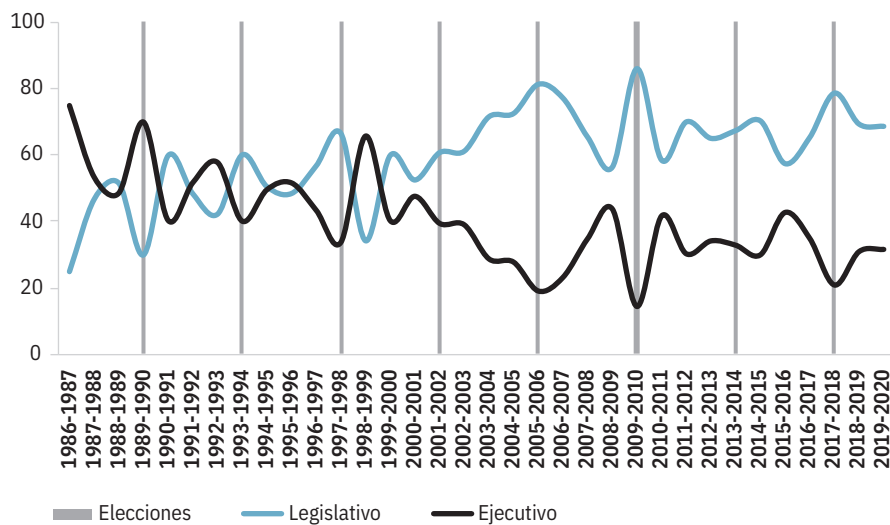
En esta sección se examinan posibles explicaciones a este fenómeno y se descartan varias hipótesis. Se exploran factores que contemplan reformas procedimentales, la dinámica parlamentaria, la actividad del Ejecutivo, el comportamiento de las y los legisladores y los cambios en el contexto político. El objetivo es hallar evidencia que permita sugerir razones por las que, la Asamblea Legislativa actual reporta los niveles más altos de productividad pese a la alta fragmentación parlamentaria y a la ausencia de mayorías presentes también en períodos anteriores.

Primera hipótesis descartada: cambios en la iniciativa política del Ejecutivo

Una primera explicación sería que la alta productividad legislativa está asociada con un cambio en el comportamiento

Gráfico 11.13

Legislación aprobada, según iniciativa



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Núñez, 2020.

del Ejecutivo, al adoptar posiciones más beligerantes en cuanto a la iniciativa de formación de leyes, tanto dentro como fuera del período de sesiones extraordinarias o a la búsqueda de resultados más efectivos en los proyectos que impulsa.

En ediciones anteriores de este capítulo se han reportado los magros resultados que el Ejecutivo ha obtenido en la gestión de sus iniciativas ante el Congreso. En períodos legislativos previos al año 2000, la iniciativa de la legislación se distribuía más o menos equitativamente entre ambos poderes. Sin embargo, esa paridad se desvaneció con el surgimiento del multipartidismo y, en los años recientes, el Legislativo es el que domina ampliamente la agenda parlamentaria.

Se han identificado dos factores que influyen significativamente en tal situación: la ausencia de mayorías parlamentarias del partido oficialista, que dificulta el trámite expedito de su agenda; además de otro, más estructural, que se relaciona con la poca capacidad que tiene el Gobierno de impulsar sus propuestas en la Asamblea Legislativa, como resultado de su reducida potencia institucional. Los indicadores sobre el tema ubican al Ejecutivo costarricense, junto a México, entre los menos efectivos de América

Latina (Santos et al., 2014) y no se reportan transformaciones recientes en esta materia.

Antes del 1994 los partidos de gobierno solían tener altas proporciones de diputados y diputadas o, incluso, la mayoría en el Congreso, lo que, en principio, facilitaba el trámite y aprobación de sus proyectos. Con la llegada del multipartidismo aumentó la pluralidad política y se fortaleció la representación de una sociedad cada vez más diversa. No obstante, al mismo tiempo se redujo el tamaño de los bloques oficialistas y, por ende, se hizo más difícil la gestión de la agenda gubernamental.

Esta situación sigue siendo la tónica durante la administración Alvarado Quesada. En la legislatura 2019-2020 solo un 31% de las leyes aprobadas correspondió a iniciativas del Ejecutivo. Ese valor es igual al promedio del período 2002-2020. En perspectiva de largo plazo los mandatarios que lograron mayor efectividad en períodos multipartidistas fueron Arias Sánchez (en la legislatura 2008-2009) con el 44% de su agenda aprobada, y Solís Rivera (2015-2016), con el 43%. El gráfico 11.13 muestra los porcentajes de leyes promulgadas que fueron iniciadas por los poderes

Legislativo y Ejecutivo, y el comportamiento oscilatorio en el presente siglo, pero siempre con niveles inferiores del Ejecutivo en comparación con los del Legislativo.

Una segunda variable relevante para examinar la hipótesis sobre la presencia de un cambio en el Ejecutivo como explicación de la inusitada productividad legislativa, es su efectividad en la negociación de apoyos para su agenda durante las sesiones extraordinarias. Aunque el Gobierno enfrentó problemas para proponer las iniciativas en la formación de las leyes en general, fue efectivo en lograr la aprobación de los proyectos que impulsó.

Vale recordar que, según el artículo 18 de la Constitución Política, durante seis

meses al año, el Poder Ejecutivo convoca a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias y define la agenda de proyectos por discutir, mediante decretos ejecutivos. La tasa de éxito se calcula de acuerdo con la cantidad de proyectos que presenta el Ejecutivo y el número de ellos que finalmente se aprueban en ese mismo período.

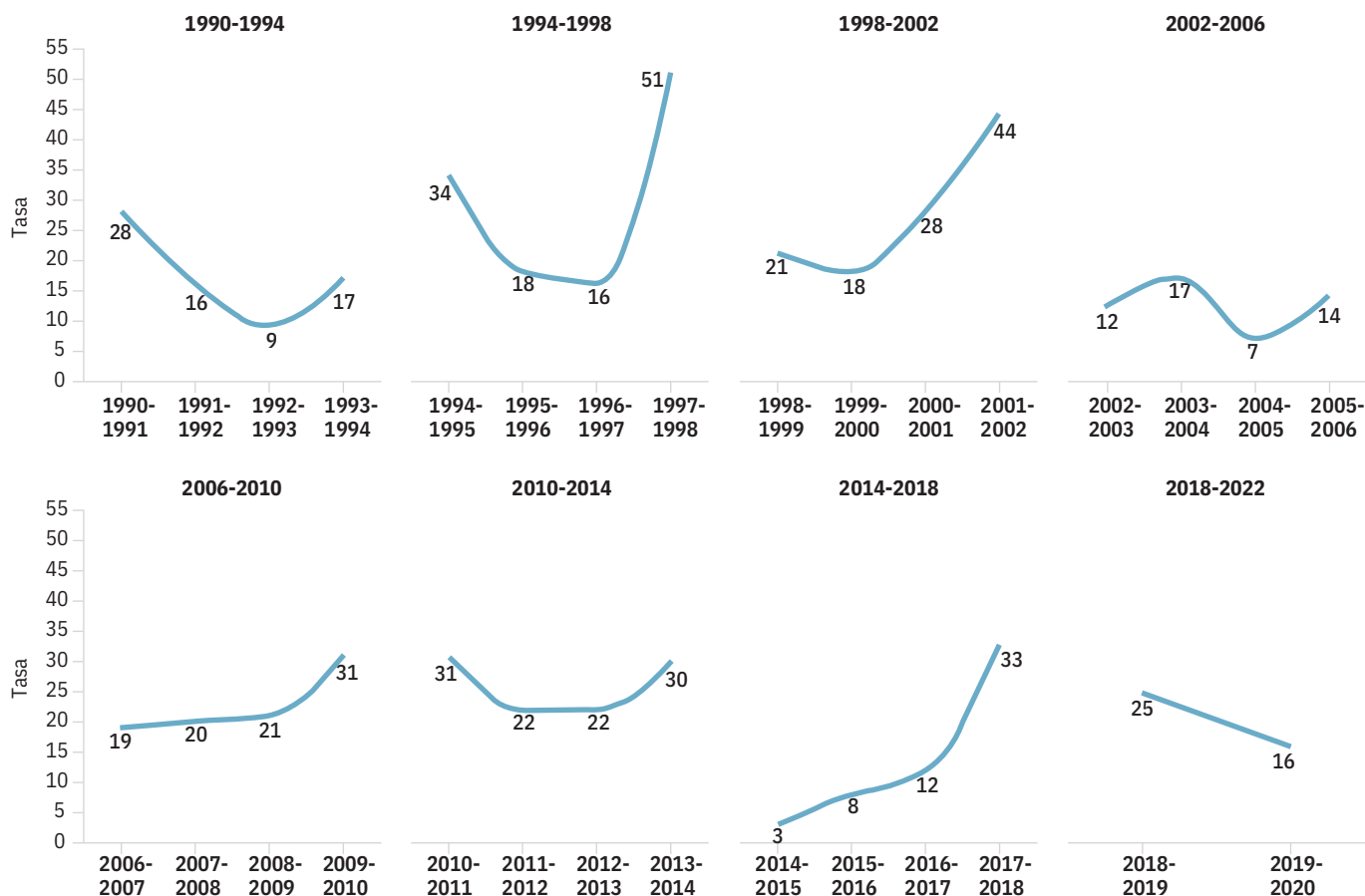
El análisis de largo plazo (1990-2020) confirma dos hallazgos: la tasa de éxito del Ejecutivo en el Congreso muestra un comportamiento cíclico. Además, según los datos de siete administraciones completas y de los dos primeros años de la administración Alvarado Quesada, la efectividad del Ejecutivo es mayor en la primera legislatura, y luego muestra oscilaciones en las dos siguientes, para

aumentar nuevamente en el cuarto y último período. Las administraciones Pacheco, Arias Sánchez (2006-2010) y Solís son las excepciones de este patrón. Por ahora, los dos primeros años de la presente administración siguen el patrón cíclico descrito anteriormente (gráfico 11.14).

En síntesis, los datos no respaldan el supuesto de que la elevada producción legislativa se haya originado en un cambio en la actuación del Poder Ejecutivo reportada como tendencia en informes anteriores, ya sea porque se reequilibró la iniciativa legislativa entre poderes o que originó una variación en la estrategia del Ejecutivo durante las sesiones extraordinarias, periodo en que controla la agenda parlamentaria.

Gráfico 11.14

Tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias según administración



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Núñez, 2020.

Segunda hipótesis descartada: Congresistas aprobaron leyes heredadas de períodos anteriores

Si la mayor productividad del Congreso durante el período inmediatamente anterior a la pandemia (años 2018-2019) no está relacionado con un cambio en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, esto podría responder al hecho de que las leyes aprobadas iniciaron su trámite en legislaturas pasadas, por lo que el Congreso actual se estaría poniendo al día con la agenda. En este apartado se estudia si esta es una razón posible.

Desde esta perspectiva, la alta cantidad de leyes podría deberse, en realidad, a un fenómeno conocido como legislación heredada. Según este fenómeno, y en

virtud de que la duración promedio de la aprobación de las leyes abarca más de un año calendario, es posible que, en las primeras legislaturas de las administraciones, el Congreso apruebe leyes heredadas de sus antecesores cuyo trámite inició varias legislaturas atrás. En este sentido, más que lidiar con el Ejecutivo actual, el Parlamento estaría tratando con el legado de períodos constitucionales anteriores.

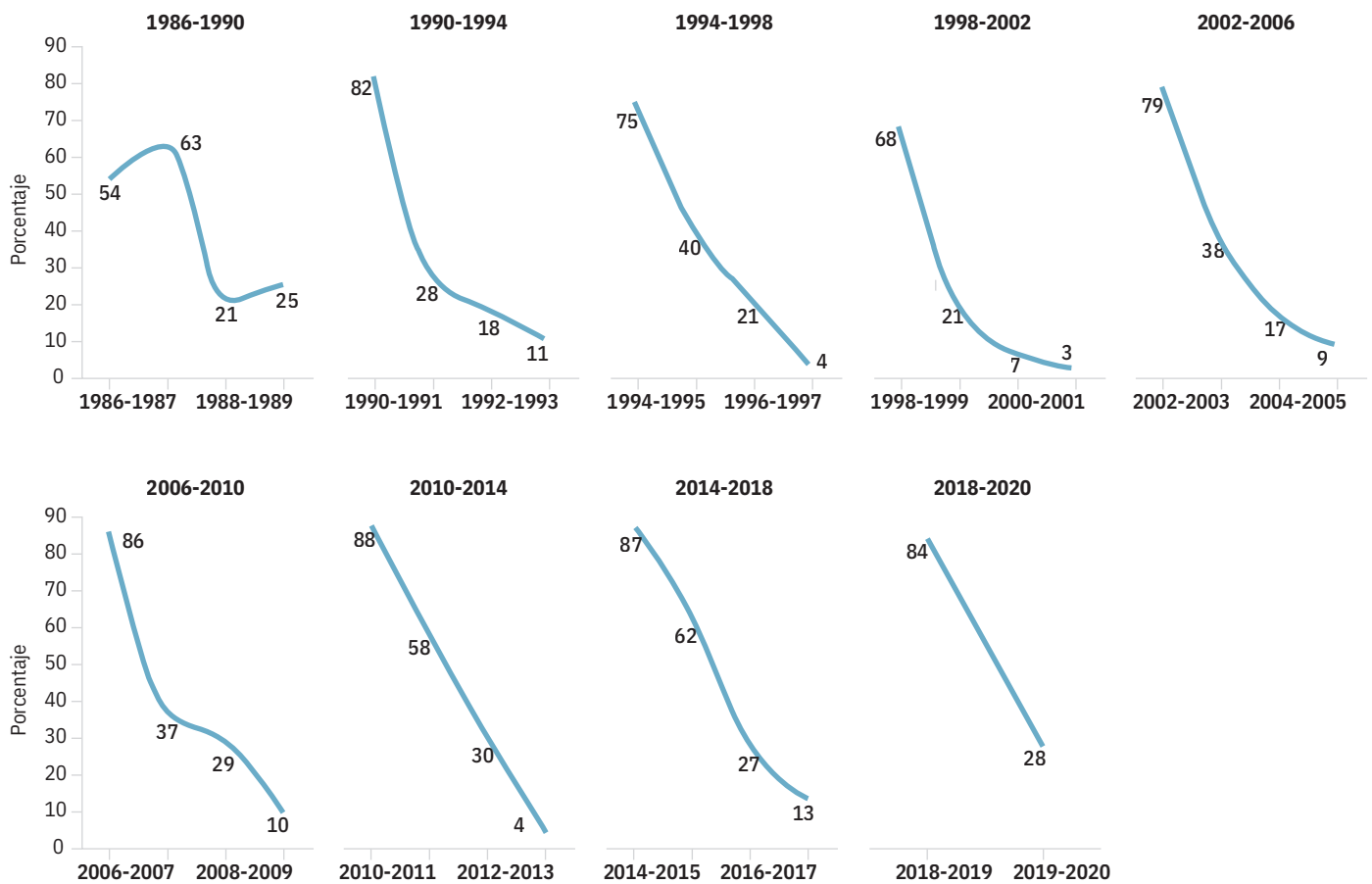
La pregunta que busca responder esta sección es si los datos de la última legislatura reflejan una cantidad desproporcionada de legislación heredada, como para atribuirle credibilidad a la razón que explica la productividad legislativa. En un sistema electoral como el costarricense, con reelección no consecutiva de las y

los legisladores, es lógico esperar que en los primeros períodos los representantes políticos recurran a aprobar leyes que no sean producto de su propia iniciativa. Con el paso el tiempo, y conforme las y los diputados van adquiriendo experiencia con el trámite parlamentario modifican su estrategia, y entonces trabajarán más los proyectos propios que los originados en administraciones anteriores.

La información que aporta el gráfico 11.15 permite arribar a dos conclusiones relevantes: en las primeras legislaturas de cada administración (con algunas oscilaciones en el Gobierno de 1986-1990) las leyes que se tramitaron, en su mayoría, fueron heredadas de períodos constitucionales anteriores. Posteriormente, se reduce significativamente ese tipo de

Gráfico 11.15

Porcentaje promedio de legislación heredada, por legislatura, según administración



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Núñez 2020.

leyes y se aprueban las que iniciaron su trámite en el mismo período constitucional que las que provienen de períodos anteriores. Este comportamiento es independiente del cambio en el sistema de partidos y la fragmentación, pues igual ocurría en períodos bipartidistas o multipartidistas.

Las legislaturas 2018-2019 y 2019-2020 no son la excepción al patrón anteriormente indicado. Sin embargo, sí se evidencia un modelo diferenciado en la legislatura más reciente. Concretamente, la Asamblea Legislativa actual pasó rápidamente de aprobar mayoritariamente leyes heredadas a legislar de acuerdo con su propia producción, como en ningún otro período anterior. Esto quiere decir que la aprobación de legislación heredada en la segunda legislatura del actual período constitucional no es una buena explicación del aumento atípico de legislación observado en estos años. En conclusión, la productividad no solo es inusual por su cantidad, sino por su origen. Esta Asamblea Legislativa tiene prioridades propias y, desde su segunda legislatura, se concentra en sus propios proyectos.

Tercera hipótesis descartada: cambios en los patrones de votación en el Congreso

Una tercera hipótesis que intenta explicar la especial productividad legislativa observada durante los dos primeros años del actual período constitucional está relacionada con un cambio en la manera en la que votan las y los legisladores en el Parlamento. Debe recordarse que este período (2018-2022), es el quinto consecutivo sin mayorías parlamentarias y el segundo más fragmentado políticamente desde 2002. En este Informe se actualiza el estudio de voto nominal con los datos de las legislaturas 2018-2019 y 2019-2020, para responder a la pregunta de si hay indicios de que la aprobación de leyes en la legislatura más productiva se deba a cambios en los patrones de votación de las personas congresistas.

En Costa Rica, las condiciones de fragmentación política, el sistema de elección de diputados y diputadas, en combinación con la prohibición de reelección consecutiva, son elementos propicios

Recuadro 11.4

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

En agosto de 2016, la Asamblea Legislativa implementó el sistema electrónico para las votaciones que se realizan en el plenario. En virtud de ello, es posible registrar la forma de votar de las y los diputados y construir la base de datos de voto nominal. Para la legislatura 2018-2019 se incluyen 14.820 registros, de los cuales se analizaron 239 votaciones de proyectos de ley, de un total de 57 diputaciones. En la legislatura 2019-2020, el número de registros aumenta a 20.235, y contempla 308 votaciones de 57 congresistas.

En la base de datos se codifican los casos de los jefes de fracción de cada uno de los partidos y el del presidente del Congreso, para comparar la forma en la que estos votan y cómo lo hace el resto de los diputados y diputadas. Se establece el porcentaje de coincidencia de cada diputado respecto a su jefe de fracción y el presidente, como un indicador de disciplina partidaria o

de desacuerdo a lo interno del plenario. Además, se contabiliza la cantidad de votaciones en que participa cada diputado, y se establece el porcentaje de participación de cada uno. En este sentido, es importante apuntar que las diputadas Franggi Nicolás y Ana Lucía Delgado se ausentaron por licencia de maternidad de algunas votaciones, y, desde el mes de marzo de 2020, un grupo de representantes cuenta con permiso especial para ausentarse pues presenta factores de riesgo por el coronavirus, como es la edad. Esta base de datos se unió con la de leyes aprobadas utilizando el número de expediente legislativo como código compartido, con lo que se pudo realizar el análisis, según el tipo de legislación aprobada (sustantiva o no), y su relación con los proyectos de ley asociados a la atención de la pandemia sanitaria.

Fuente: Guzmán, 2020b.

para patrones de votación “caóticos”, en la terminología de Poole y Rosenthal (2000). En esas condiciones debiera predominar la indisciplina legislativa y la gran mayoría de los proyectos de ley se rechazarían.

Para estudiar el comportamiento real de las y los diputados, se compara su votación de proyectos de ley con el de dos figuras políticas relevantes: el jefe de fracción y el presidente del Congreso. El primero de ellos es un indicador de la disciplina dentro de la fracción parlamentaria y, el segundo, la subordinación en relación con la autoridad más importante de la Asamblea Legislativa; en el último caso, si quien ocupa el cargo pertenece a la fracción oficialista, evidenciaría su afinidad o lejanía con el Poder Ejecutivo.

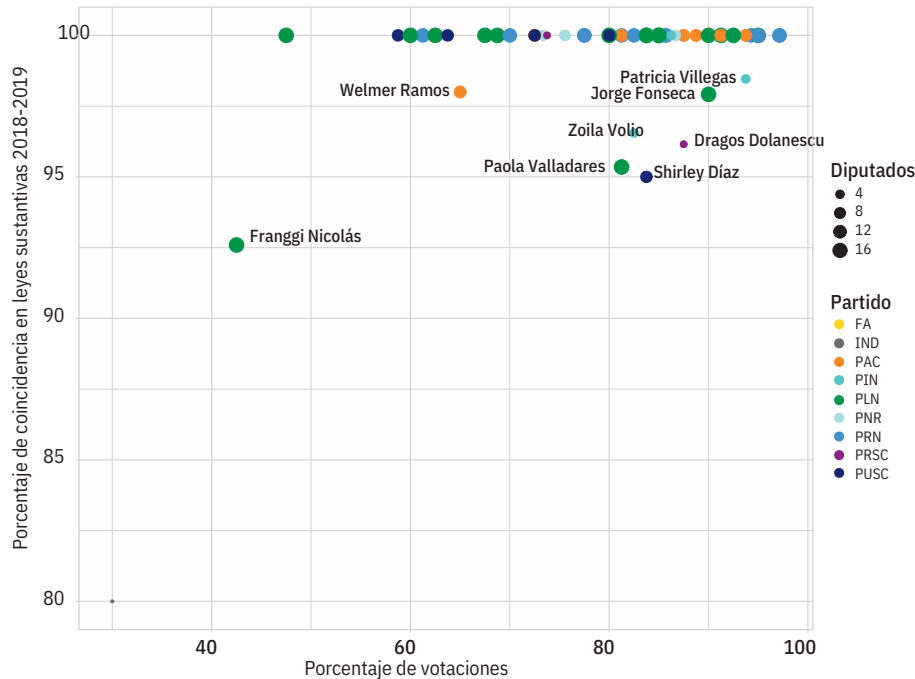
La principal constatación es que las diputaciones actuales se comportan igual que sus antecesoras, a pesar de tratarse de una nueva Asamblea Legislativa, pues

pocas veces se apartan de sus jefaturas, independientemente del partido político al que pertenecen. Es decir, al igual que en las otras dos legislaturas analizadas, una mayoría de las votaciones se decide por amplios consensos. En promedio las y los congresistas votan nueve de cada diez leyes como lo hace su líder de fracción. Este patrón se repite, incluso, en diputados y diputadas que son percibidos, por los medios de comunicación o la ciudadanía, como disidentes dentro de sus fracciones o férreos oponentes al Ejecutivo.

Lo cierto es que la mayoría de los votos de los y las legisladoras no se apartan de los de sus jefes de fracción y tampoco de la manera en que vota quien ejerce el cargo de presidente legislativo, aunque en este último caso el nivel de consenso es levemente menor. Las fracciones de Restauración Nacional, Integración Nacional y el bloque de congresistas

Gráfico 11.16

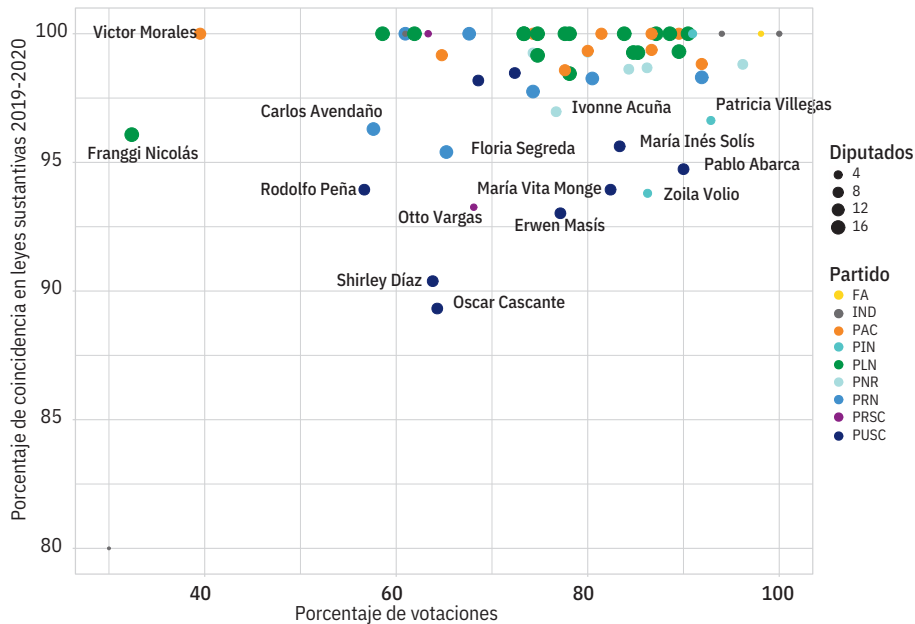
Porcentaje de coincidencias de diputaciones respecto a su jefatura de fracción en votaciones de proyectos de ley sustantivos, según porcentaje de votaciones. 2018-2019



Fuente: Guzmán, 2020b con datos de la base de voto nominal del PEN y del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Gráfico 11.17

Porcentaje de coincidencias de diputaciones respecto a su jefatura de fracción en votaciones de proyectos de ley sustantivos, según porcentaje de votaciones. 2019-2020



Fuente: Guzmán, 2020b con datos de la base de voto nominal del PEN y del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

independientes de Nueva República son las que muestran un nivel de coincidencia menor respecto a las presidencias legislativas. Un aspecto interesante de este comportamiento es que ocurre sin importar si el directorio legislativo es controlado por el oficialismo o por la oposición, como sucedió en la legislatura 2018-2019, durante el mando del PAC y en la 2019-2020, cuando fue controlada por el PLN.

En síntesis, en las dos legislaturas analizadas en este Informe el comportamiento es similar: cuando se trató de leyes sustantivas las fracciones se cohesionaron, y cuando se propusieron leyes no sustantivas los diputados y diputadas se distanciaron más de sus líderes. No obstante, la disidencia con respecto a sus jefaturas de fracción fue mayor en la segunda legislatura; es decir, más congresistas se apartaron de sus jefes, y la fracción del Partido Unidad Social Cristiana fue la que mostró un nivel menor de disciplina partidaria (gráficos 11.16 y 11.17). Más adelante, se estudiarán los patrones de votación en leyes relacionadas con la atención de la crisis sanitaria de la covid-19.

Del análisis del voto legislativo nominal mostrado anteriormente se desprende que los patrones de voto de las personas legisladoras son prácticamente idénticos a los estudiados en legislaturas previas en condiciones políticas similares, pero con niveles menores de productividad, lo que no explica el rendimiento observado durante los años 2018-2020 (antes del inicio de la pandemia). En síntesis, las fracciones en el Congreso son más disciplinadas de lo que aparentan.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
VOTO NOMINAL EN EL CONGRESO,
 véase Guzmán, 2020b, en
www.estadonacion.or.cr

Cuarta hipótesis descartada: los efectos de la reforma al Reglamento legislativo del 2019

Ninguna de las explicaciones analizadas en relación con el desempeño de los actores políticos explica el aumento de la productividad legislativa en el período que se analiza. Una cuarta hipótesis es que dicho fenómeno se origina en una modificación de los procedimientos parlamentarios, que habría allanado el camino al cambio del comportamiento político. Esta es una hipótesis que debe ser cuidadosamente valorada porque, en efecto, en 2019 la Asamblea Legislativa aprobó la más importante reforma a los procedimientos parlamentarios entre las que se habían sancionado en décadas.

La reforma al Reglamento legislativo había sido postergada por el sistema político durante mucho tiempo. En varias oportunidades, el Informe insistió en la necesidad de adaptar los procedimientos parlamentarios a las nuevas condiciones políticas, considerando que la última reforma integral del Reglamento fue de 1994, cuando el formato de la Asamblea Legislativa era bipartidista.

Las reglas legislativas son importantes pues inciden en el comportamiento de las y los legisladores e impactan las leyes aprobadas. Otras iniciativas recientes en las que se han formulado propuestas de cambio a las reglas legislativas son el Acuerdo Nacional, la Comisión de Reforma al Estado que conformó el presidente Alvarado (Presidencia de la República de Costa Rica, 2018) y la Comisión de Notables conformada por la expresidenta Chinchilla Miranda (Contreras, 2013). También fue mencionado en el Acuerdo Piza-Alvarado y en varios planes de gobierno presentados en recientes campañas electorales (Aguirre 2020).

En el periodo que comprende mayo 2014 - mayo 2020, se presentaron 79 iniciativas de reformas reglamentarias, de las cuales se aprobaron un total de once: ocho que reforman un único artículo, una que reforma menos de cinco artículos, y el acuerdo de reforma general al Reglamento que se analiza en esta sección. La reforma fue presentada a la corriente legislativa el 15 de noviembre de 2018. Las y los diputados firmantes

del proyecto fueron 39 en total, es decir, más de tres cuartas partes de las y los legisladores.

A pesar de que en la legislatura estudiada ya se encontraba en vigencia la reforma integral al Reglamento parlamentario, un análisis pormenorizado descarta que dicha reducción sea producto de las nuevas reglas. De hecho, el efecto de la reforma en aspectos como el periodo requerido para aprobar las leyes aún no se materializa, pues buena parte de la legislación promulgada en la legislatura 2019-2020 fue tramitada de acuerdo con las reglas anteriores. Además, el impacto de la covid-19 redujo los tiempos legislativos, pero ese efecto solo cubre los dos últimos meses del año legislativo y algunas leyes: marzo y abril del 2020, (para más detalles ver sección sobre adaptación de la Asamblea a la pandemia).

Es importante reconocer que el trámite de aprobación de la reforma al Reglamento implicó un importante y complejo acuerdo político entre los principales partidos (oficialismo y oposición) para superar los potenciales vetos, que habían descarrilado todos los intentos realizados en décadas anteriores. Quedan pendientes de estudio las razones por las cuales, en esta ocasión, los partidos opositores cedieron potestades que habían defendido férreamente en el pasado, especialmente si se considera que no enfrentaban la presión política de un Ejecutivo fuerte.

El proceso de aprobación formal de la reforma se inició con una moción de trámite rápido del artículo 208 bis y la conformación de una comisión especial. Esta comisión recibió, según consta en el dictamen del expediente, un total de 357 mociones de fondo, de las cuales se aprobaron 39 que variaron el texto base⁴. El proyecto fue aprobado de manera unánime en la comisión que, en un plazo de 22 días naturales, emitió el dictamen respectivo, y pasó al plenario para la aprobación final. Durante el trámite, un grupo de ocho exdiputados y exdiputadas manifestaron en la prensa sus disconformidades con el proceso de modificación del Reglamento (Chinchilla, 2019, Quirós, 2019 y Pérez, 2019).

Una vez en el plenario, las y los legisla-

dores dispusieron sesionar extraordinariamente tres días a la semana en horario especial. Para el trámite del proyecto se realizó un total de siete sesiones extraordinarias y cuatro sesiones ordinarias entre el 11 de febrero y el 4 de marzo de 2019. En total se le presentaron al texto dictaminado en Comisión Especial 189 mociones de fondo que se conocieron entre el 19 de febrero (sesión extraordinaria 26) y el 26 de febrero (sesión ordinaria 143). En plenario se aprobó un total de 23 mociones de fondo que modificaron el texto dictaminado⁵. Entre las reformas destacan las sustituciones en comisión, el plazo de las comisiones para rendir informes sobre proyectos de ley, el trámite de las liquidaciones presupuestarias y el de la retrotracción a primer debate. La reforma al Reglamento fue aprobada en el plenario en un único debate, con un total de 52 votos, 41 a favor y 11 en contra (recuadro 11.5).

En virtud de que muchos proyectos de ley aprobados en el período estudiado se tramitaron según las reglas establecidas en el Reglamento anterior, pues así lo estipularon las normas transitorias de la misma reforma, será tarea de futuras ediciones del Informe estudiar los efectos de estas reformas en la tramitación de los proyectos de ley.

Al menos 15 de los cambios aprobados en relación con el procedimiento parlamentario se refieren a la reducción o regulación de los tiempos en el uso de la palabra en el Parlamento. Es posible estimar, aunque sea de manera hipotética, su efecto en el proceso de aprobación de las leyes en primero y segundo debate. El supuesto para esta estimación es que las personas diputadas utilizan el máximo de su tiempo disponible para referirse al proyecto.

De acuerdo con esta proyección, el trámite de una ley en el plenario se reduciría en 14 horas, pues pasaría de 43 a 28.5 horas (Cuadro 11.4). Asimismo, en las comisiones con potestad legislativa plena, comúnmente conocidas como mini-plenarios, el trámite de proyectos de ley se acortaría en tres horas (de 9.5 a 6.3 horas).

Otra modificación significativa en la reducción del tiempo de uso de la palabra

Recuadro 11.5

Reducción de tiempos sobresale en reformas al Reglamento legislativo

La reforma integral al Reglamento legislativo contempla aspectos como:

Limita el número de ocasiones en que se puede ceder el uso de la palabra.

Le otorga a la Comisión de Asuntos Hacendarios la potestad de tramitar las liquidaciones presupuestarias.

Establece el plazo de 60 días hábiles para rendir informe sobre los expedientes de ley.

Define el procedimiento para conocer en plenario los informes de las comisiones especiales de investigación, en un máximo de ocho días hábiles.

Elimina la votación secreta sobre los casos de acusaciones y suspensiones de funcionarios.

Reduce a 15 minutos el plazo de uso de la palabra y la figura del debate reglado.

Introduce la figura de “puesta a despacho” para dar un nuevo plazo cuatrienal a un proyecto de ley cuando esté próximo a vencerse.

Acorta el tiempo de mociones, en plenario, durante el trámite de primer debate de los proyectos por un plazo no mayor de diez minutos (antes 15) y para referirse al fondo del proyecto hasta por 20 minutos (antes 30).

Rebaja el plazo de presentación de mociones de reiteración y establece los tiempos de uso de la palabra para referirse a ellas.

Establece límites a los temas relativos a una consulta de constitucionalidad, así como al establecimiento de plazos para conocer los criterios de la Sala Constitucional, referirse a ellos y votarlos.

Abrevia el tiempo de uso de la palabra en la discusión general de un proyecto en segundo debate a 10 minutos por diputado o diputada, antes de la reforma el plazo era de 15 minutos.

Reforma el procedimiento para que las mociones de forma a un proyecto solo se presenten una vez votado en primer debate para que no suspenda su trámite y las valore la Comisión de Redacción, asimismo elimina la posibilidad de que el diputado o diputado proponente insista en reiterar la moción.

Modifica el trámite, los plazos para gestionar, la naturaleza y el alcance de las mociones de revisión y apelación.

Disminuye el tiempo de uso de la palabra de 15 a 10 minutos, y de 30 a 15 minutos para referirse a una moción delegatoria o que los proponentes se refieran al proyecto de ley.

Reduce de tres a dos sesiones el plazo para presentar mociones de fondo en el trámite de primer debate, y recorta los plazos, tanto de los proponentes como de quienes se quieren manifestar a favor o en contra, para intervenir en el uso de la palabra sobre esas mociones. Además, pone límites al uso de la palabra a quienes quieran manifestarse en favor o en contra de cada una de las mociones. Asimismo, se restringe el plazo para presentar mociones si se aprobara un texto sustitutivo en este proceso, de tres sesiones a tres días hábiles, en virtud de que las mociones restantes pasarían a definirse como no admisibles.

Establece un tiempo máximo de 10 minutos para que cada legislador o legisladora se refiera por el fondo a un proyecto de ley durante el segundo debate.

Regula el uso de la palabra en el trámite de mociones de revisión, tanto en el primero como en el segundo debate.

Deroga la posibilidad de establecer mociones para fijar plazos de votación y razonar el voto; se eliminan las subcomisiones y la prioridad que se concedía a los proyectos avocados.

Agrega las mociones de posposición para rezagar los temas donde no haya acuerdo o las fracciones consideren que no son prioritarios.

Crea el expediente legislativo digital.

Agrega el trámite de retrotracción al primer debate de las iniciativas para modificar el fondo del texto o subsanar algún vicio de procedimiento por una única vez.

Agrega un capítulo II “Procedimiento abreviado” al título III “Procedimientos Legislativos Extraordinarios” que incluye un total de 25 artículos relacionados con el modo en que se tramitan proyectos a través de este procedimiento que, anteriormente, debía realizarse por medio de una moción al amparo del artículo 208bis.

Agrega un artículo 208bis que complementa los artículos ahora numerados como 208 y 209, en aras de aclarar y homologar el trámite de los proyectos de ley aprobados en plenario o en comisión con potestad legislativa plena que sean vetados por el Ejecutivo, así como la función de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad en el proceso.

Fuente: Aguirre, 2020.

corresponde a la disminución de 30 a 15 minutos por diputado y diputada cuando se traten asuntos en plenario legislativo para los que el Reglamento no dispone un lapso de discusión (artículo 107). Antes de la reforma un asunto no regulado en el Reglamento podía prolongarse hasta por 1.710 minutos; es decir 28,5 horas de discusión, y ahora pasan a 855 minutos: 14,25 horas de discusión.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE REFORMA AL REGLAMENTO LEGISLATIVO,

véase Aguirre, 2020, en www.estadonacion.or.cr

Hipótesis sugerida: debilitamiento de los actores con veto y amenaza inminente de una crisis

Si la alta productividad del Poder Legislativo no se explica por cambios en el Reglamento, por una variación en la estrategia del Ejecutivo o por la influencia de legislación heredada como quedó demostrado en secciones anteriores, ¿qué podría explicar este cambio en el rendimiento del Congreso?

En las dos décadas que han transcurrido de este siglo, la política costarricense

ha experimentado profundos cambios que alteraron el sistema de partidos políticos, la relación Ejecutivo-Legislativo y las condiciones para gobernar. Estas transformaciones crearon nuevos fundamentos en la política: el multipartidismo fragmentado, ejecutivos con mandatos débiles y con bajo respaldo popular y fracciones legislativas cada vez más pequeñas, así como mayores dificultades para materializar acuerdos políticos duraderos. Estas condiciones son propicias para el conflicto político, el entramamiento y el caos. La gran pregunta es: ¿por qué no se están viendo esos efectos?, ¿por qué, contra todo pronóstico, el sistema político logra superar la parálisis?

El presente Informe sugiere, inicialmente, una explicación alternativa, a partir de la aplicación de herramientas del método comparativo (*Quantitative Comparative Analysis -QCA*) (Ragin, 1987). En concreto, se comparan las condiciones políticas subyacentes durante los años 2002-2018 (período 1) con las del 2018-2019 (período 2), a fin de identificar aquellas que permanecen constantes y distinguirlas de las que se modificaron. En principio, se parte del supuesto de que los cambios de comportamiento se asociarían con estas últimas y no con las primeras. Es importante advertir que se trata de un ejercicio preliminar, que debe ser examinado de manera más sistemática en el futuro, tomando en con-

sideración que se trata de un proceso en marcha cuya evolución puede cambiar significativamente en poco tiempo. No obstante, muestra indicios que ameritan atención.

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI pueden identificarse variables entre una serie de atributos del sistema político costarricense a lo largo de los períodos 1 y 2; destacan:

- el multipartidismo fragmentado en el Congreso, a pesar de que algunos actores emergen y otros desaparecen;
- la convergencia ideológica, así como la de las agendas entre los principales partidos políticos. Distintos autores han planteado que, en época bipartidista, las posiciones ideológicas de los partidos tienden a diluirse y sus agendas se acercan a tal punto que es difícil identificar las diferencias; una característica prevaleciente en el caso costarricense (Sartori 1980; Peeler 1985; Rojas 1989 y Rovira 2001). Evidencia más reciente indica que los principales partidos del multipartidismo (PLN, PUSC y PAC) tienen una cercana convergencia ideológica (PELA, 2020, Lapop, varios años y Sáenz, 2020).
- Debilidad de las organizaciones partidarias, que han estado sometidas a un proceso de desalineamiento político

Cuadro 11.4

Ejemplo de horas máximas en discusión de primero y segundo debate de un proyecto de ley en el plenario

Procedimiento en plenario	Tiempo máximo de discusión antes de la reforma	Tiempo máximo de discusión con la reforma integral aprobada
Discusión por el fondo del proyecto en trámite de primer debate (anterior a su votación) Artículo 135 del Reglamento"	30 minutos por diputado/a 1710 minutos en total 28,5 horas en total"	20 minutos por diputado/a 1140 minutos 19 horas"
"Discusión por el fondo del proyecto en trámite de segundo debate (previo a su votación) Artículo 150 del Reglamento"	15 minutos por diputado/a 855 minutos 14,25 horas"	10 minutos por diputado/a 570 minutos 9,5 horas"
Total de horas para la discusión por el fondo de proyectos de ley en trámite de primero y segundo debate	2565 minutos 42,75 horas"	1710 minutos 28,5 horas"

Fuente: Aguirre, 2020.

y electoral de la ciudadanía y a una reducción de sus aparatos organizativos (Valladares 2015; Programa Estado de la Nación (varios años); Alfaro Redondo y Gómez Campos (en prensa).

- Poca simpatía partidaria, pues cada vez menos personas declaran su adhesión partidaria y los “sin partido” son mayoría según los estudios de opinión (CIEP-UCR).
- Frecuentes episodios de alta conflictividad social impulsados por organizaciones gremiales y sociales, mayormente autónomas con respecto a los partidos políticos.

Los cambios comentados en cuanto a la productividad legislativa entre los períodos 1 y 2 no podrían ser explicados por ninguno de los factores indicados anteriormente, pues ya estaban presentes y no han variado recientemente. Un ejemplo concreto puede ayudar a entender por qué ninguna de estas circunstancias puede explicar adecuadamente el cambio observado. Los datos de encuestas recientes revelan que pocas personas se declaran simpatizantes de los partidos políticos. Como esta situación no ha variado, la alta productividad del Congreso no es ocasionada por una mayor satisfacción que los y las diputadas estén ofreciendo a sus *constituencias* (o seguidores). Una lógica similar puede aplicarse a otras condiciones identificadas en el esquema 11.1.

No obstante lo anterior, se han evidenciado importantes modificaciones en los procesos políticos durante la última década. El Informe sugiere que su identificación permite entender las razones por las cuales, en condiciones desfavorables e inesperadas como las que enfrenta el país en la actualidad, el sistema político no experimenta, hasta el momento, una parálisis política, como era de esperar, de acuerdo con los atributos especificados anteriormente. (diagrama 11.1).

El primer cambio relevante en el escenario político es el debilitamiento de una figura clave en la dinámica de cualquier Poder Legislativo: los actores con capacidad de veto. Un *veto player* (como

Diagrama 11.1

Factores invariables y variables en la política costarricense, 2002-2020

¿Qué NO ha cambiado?

1. Sistema de partidos multipartidista
2. Fragmentación partidaria en el Congreso
3. Convergencia ideológica y de las agendas de los partidos
4. Frecuentes episodios, independientes de los partidos, de alta conflictividad social,
5. Escasa simpatía partidaria

¿Qué cambió?

1. Partido no tradicional en el Gobierno
2. Debilitamiento de los partidos con capacidad de veto
3. Amenaza de una inminente crisis económica estructural

Fuente: Elaboración propia con base en el taller de consulta del capítulo.

se les conoce en inglés), es un individuo o un grupo de ellos, cuyo respaldo es indispensable para que se apruebe una ley o una iniciativa (Tsebelis, 1995). En momentos en los que los actores con poder de veto respaldan una iniciativa, existe una mayor probabilidad de que esta sea aprobada. Por el contrario, si los *veto players* se oponen a una iniciativa, sus posibilidades de éxito son limitadas. En síntesis, los actores con capacidad de veto pueden, con sus posturas y decisiones, prolongar el *statu quo* o modificarlo.

En el Poder Legislativo las personas diputadas y las fracciones son, individual y colectivamente, *veto players*. Un recuento de los cambios producidos en los actores políticos costarricenses ya sea como resultado de un debilitamiento o de una desaparición de alguna fuerza partidaria, revela importantes transformaciones en la dinámica política. El entorpecimiento experimentado por el sistema político en sus múltiples facetas, entre 2002 y 2018, puede ser interpretado a partir del punto de vista de la función de los actores con capacidad de veto.

Desde esa perspectiva, los *veto players* de la política costarricense han variado en la época reciente. Durante los gobiernos liberacionistas y socialcristianos del presente siglo, los principales actores con capacidad de veto eran fracciones numerosas del PAC, Movimiento Libertario y Frente Amplio, y sus posiciones estaban más alejadas de las bancadas oficialistas y

del Ejecutivo. Con la llegada del PAC al poder en 2014 con posiciones ideológicas centristas, los *veto players* se reconfiguran: el Movimiento Libertario, el PLN y el PUSC siguen ejerciendo su rol, pero el Frente Amplio tiene posiciones más cercanas al nuevo oficialismo por afinidad programática.

El cambio más notorio ocurre en 2018 con la continuidad del PAC en el Ejecutivo y con la irrupción de un nuevo *veto player* potencial: un partido confesional (Restauración Nacional) que gana la primera ronda electoral y se adueña de una bancada numerosa de 14 diputados y diputadas. Sin embargo, en esas circunstancias el Movimiento Libertario, el actor con capacidad de veto más beligerante, desaparece del escenario y, al poco tiempo, la fracción de Restauración Nacional se divide, lo que debilita su posición legislativa. Un sector del partido firma, junto con el PLN y el oficialismo, un acuerdo que le devuelve funcionalidad al Parlamento, mientras que otro grupo se aparta y forma una nueva agrupación política llamada Nueva República que carece, sin embargo, de una línea ideológica definida. El PLN y el PUSC, los partidos con más experiencia parlamentaria podrían haber tomado el papel de *veto players*, pero por las razones que se explican posteriormente, no lo hicieron.

Asociado al debilitamiento de los agentes con capacidad de veto emerge

un segundo cambio importante: el éxito electoral sucesivo del PAC en 2014 y 2018. Un partido no tradicional logró no solo ganar unas elecciones presidenciales sino, posteriormente, retener el control del Ejecutivo. Este éxito provocó importantes transformaciones políticas. Por una parte, el PAC, que en su desempeño como una de las principales fuerzas opositoras a lo largo de doce años actuó como *veto player* en varias coyunturas políticas, tuvo que asumir el Gobierno, por lo que se removió uno de los protagonistas de la obstrucción en los procesos parlamentarios.

Además, las pérdidas electorales sucesivas de los partidos tradicionales: el PLN y el PUSC, acostumbrados a ser la dupla de gobierno-oposición de manera alternada, terminaron por alterar las estructuras del cálculo político. Si el primer período de gobierno del PAC (2014-2018) podía ser visto como “un accidente” y, desde este punto de vista, propiciar una oposición dura por parte de los partidos tradicionales -como efectivamente ocurrió-, un segundo período sucesivo en la oposición permitió reevaluar los beneficios de la intransigencia: bloquear la agenda del Ejecutivo no condujo, necesariamente, a una victoria electoral. En estas condiciones, la iniciativa del presidente electo de formar una coalición en el Ejecutivo (PEN 2019) con personalidades provenientes de distintos partidos políticos, incluyendo al PUSC y, en menor medida, al PLN, así como a personalidades independientes, complicó aún más la posibilidad de apropiarse el papel de *veto players* por parte de estos partidos.

Finalmente, un tercer factor, surgido más recientemente, es de índole contextual: la amenaza inminente de una crisis económica estructural por el desbalance en las finanzas públicas y por el impacto de la pandemia. Desde un inicio, la presente administración ha tenido que gobernar en tiempos extraordinarios. En estas circunstancias, los principales partidos han reconocido que el bloqueo y el atoramiento político son parte de una estrategia de perder-perder con altos costos políticos.

En conclusión, este Informe sugiere, como una hipótesis preliminar, que

una triple combinación de factores: el debilitamiento de los *veto players* en el Parlamento, los éxitos electorales sucesivos de un partido no tradicional y la amenaza inminente de una crisis estructural, lograron contrarrestar los efectos negativos de la fragmentación y el debilitamiento de los partidos políticos sobre el funcionamiento del sistema político en 2018-2020. Esta hipótesis deberá ser verificada en las próximas ediciones y debe ser entendida como una interpretación inicial, pues procura explicar una realidad cambiante que debe ser contrastada, además, con la experiencia internacional y el desempeño del sistema político en el futuro.

Respuestas del sistema político ante la pandemia

Ante el impacto de un *shock* imprevisto e impredecible, los sistemas políticos tienen, por lo general, poca capacidad de reacción. En estas circunstancias, no hay posibilidad de anticipar los efectos o el tiempo requerido para cambiar los fundamentos de la política con el propósito de hacerle frente a la crisis. En virtud de lo anterior los sistemas políticos tienen dos opciones: no hacer nada y esperar a que el impacto del *shock* sea menor o marginal, decisión arriesgada y que acarrea altos costos, o lograr que los actores e instituciones adopten medidas que amortigüen las repercusiones del *shock*.

En este capítulo no se efectúa un juicio sobre la idoneidad o los resultados de las respuestas del sistema político costarricense ante la pandemia y la inminencia de una crisis estructural, pues se trata de una situación fluida y en curso, que se desarrolla en condiciones inestables e inciertas. Por el contrario, lo que se procura es señalar, con base en los datos más recientes, si en condiciones de emergencia, el sistema político costarricense ha sido capaz de articular respuestas, si cayó en una parálisis y conflicto de poderes o si, en condiciones tan extremas, la institucionalidad democrática, un atributo clave del desarrollo humano, ha sido respetada por los actores políticos.

Respuestas del Poder Ejecutivo dieron protagonismo al sector salud

El Poder Ejecutivo costarricense ha sido catalogado como débil, en perspectiva comparada, debido a sus limitadas atribuciones y a los controles institucionales existentes, como se ha indicado en secciones anteriores. Además, el actual Ejecutivo es políticamente débil y cuenta con un gabinete inestable. En esas circunstancias, un escenario posible podía ser la incapacidad de articular respuestas ante la pandemia.

Por esa razón, con el fin de investigar este tema, se desarrolló una colaboración entre el viceministerio de la Presidencia y el PEN, alianza que permitió la construcción de una base de datos con las medidas promulgadas en este periodo para atender la crisis del covid-19, y que fueron implementadas entre marzo y agosto del 2020. Esta base de datos se ha ido actualizando en tiempo real, conforme la pandemia ha ido evolucionando. En un corte hecho el 24 de julio, se contabilizaban 469 medidas tomadas por el Estado costarricense ante la pandemia, un promedio de 94 medidas por mes. Las medidas incluyen un amplio espectro de decisiones: acuerdos, circulares, comunicados, convenios, decretos, directrices, informes, leyes, lineamientos, oficios y resoluciones. Además de contabilizar las medidas, la información recopilada incluye una clasificación de las acciones de acuerdo con su tipo: cierres, aperturas, suspensiones y restricciones, y según la afectación social de esas medidas en una escala de alto o bajo alcance (recuadro 11.6).

Un análisis pormenorizado de la información revela que el Poder Ejecutivo y particularmente el Gobierno Central lideró una activa respuesta institucional, a pesar de sus limitados poderes para articular el aparato de la administración pública. Esa respuesta fue complementada con acciones en la Asamblea Legislativa, como se mostrará más adelante.

Tanto el Gobierno central como las instituciones del sector descentralizado han sido las principales proponentes de las acciones, han comandado la promul-

Recuadro 11.6

Base de datos de medidas tomadas por el Estado costarricense para afrontar la pandemia

La base de datos se elaboró de acuerdo con las medidas decretadas a partir de la revisión de leyes, decretos, directrices, convenios, acuerdos, resoluciones, lineamientos, protocolos, informes, oficios, circulares y comunicados. Se recopilieron las disposiciones adoptadas por el Estado costarricense como respuesta a la emergencia generada por el covid-19, entre el 3 de marzo y el 16 de agosto de 2020.

La base de datos comprende 513 medidas que han sido categorizadas a partir de 22 variables: tipo de norma, tipos y subtipos de medida, instituciones públicas responsables, fecha de aprobación, efectos, sectores afectados, alcances geográficos, tipos y subtipos de población afectada, temáticas, mecanismos de control, fecha de vigencia, entre otras.

Las medidas utilizadas son todos aquellos mandatos emitidos por el Estado costa-

rricense con el objeto de mitigar los efectos de la emergencia. Una medida es una acción específica dictada por una institución pública para que se proceda de una manera determinada sobre un tema particular; es decir, cuando una institución por iniciativa propia, por una orden o porque sus competencias así lo indican desarrolla nuevas funciones, aplica nuevas regulaciones e intervenciones de política, invierte en nuevos recursos o realiza operaciones con la finalidad expresa de dar respuesta ante el covid-19 y sus efectos.

Los tipos de medida son muy variados: condonaciones, créditos al Estado, créditos de la banca estatal, donaciones, mesas de diálogo, moratorias, nuevos productos, nuevos servicios, reactivaciones, restricciones, subsidios, suministros del Estado, suspensiones, tarifas, tasas de política monetaria y otros.

Para clasificar el efecto de las disposiciones emitidas se utilizaron cuatro niveles.

El **primer nivel** (muy alto y alto efecto) refiere a las disposiciones con efecto directo sobre la provisión de servicios públicos, la satisfacción de necesidades básicas y los derechos fundamentales de las personas. Por ejemplo: preceptos sobre créditos de la banca estatal, nuevos servicios, donaciones de suministros básicos, subsidios y tarifas.

El **segundo nivel** (medio alto y medio bajo efecto) se refiere a las medidas con efecto indirecto sobre las personas, la producción de bienes y servicios y la salud pública; por ejemplo, las condonaciones y moratorias en trámites. El **tercer nivel** (bajo efecto) alude a las decisiones que afectan a las entidades y los funcionarios públicos. El **cuarto nivel** (muy bajo efecto) concierne a las disposiciones con efecto no identificado, como las campañas y los materiales informativos.

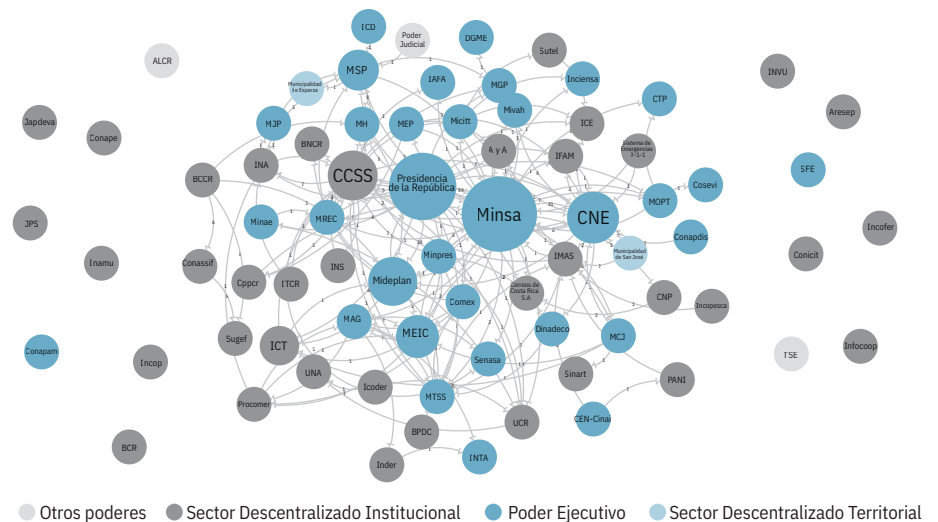
Fuente: Jarquín et al., 2020.

gación de medidas (gráfico 11.18) “vis-a-vis” con el sector descentralizado. Esto ha ocurrido por dos razones principales: un fuerte protagonismo del Ministerio de Salud, y la promoción de alianzas institucionales. En el gráfico, el tamaño de los círculos representa la cantidad de decisiones por entidad, el color se asigna según el sector institucional y el ancho de las conexiones muestra la conectividad y las alianzas entre instituciones. El protagonismo de las instituciones a cargo de la política económica, medido por la cantidad de medidas promulgadas, es significativamente inferior.

No todos los preceptos que se adoptaron tienen la misma trascendencia. Podría ser que muchos fueran de escasa relevancia y muy pocos de gran importancia. Para analizar este tema, se clasificaron las medidas según su alcance o afectación social. Cuando son meramente administrativas y no tienen un

Gráfico 11.18

Alianzas institucionales en las medidas promulgadas



Nota: El tamaño de los círculos representa la cantidad de decisiones por entidad, el color se asigna según el sector institucional y el ancho de las conexiones muestra la conectividad y las alianzas entre instituciones. Fuente: Jarquín et al., 2020.

alcance específico, tales como campañas informativas vía mensajes de texto, las acciones se consideran de baja afectación. Cuando la incidencia sobre las personas, la producción de bienes y servicios y la salud pública es indirecta, por ejemplo, la moratoria en trámites, se catalogan en el grupo de afectación media. Por último, en los casos en los que hay una afectación directa sobre la provisión de servicios públicos, la satisfacción de las necesidades básicas o restricciones a los derechos fundamentales de las personas, como los cierres de comercios y la restricción vehicular, se consideran de alta afectación social.

La información revela que han predominado las decisiones de alta afectación social. Esto quiere decir que la reacción del sistema político, a partir del Poder Ejecutivo (Gobierno central y sector institucional descentralizado) ha sido de amplio alcance, y ha enfatizado en mandatos que han afectado significativamente a la sociedad. Además, el Gobierno central sobrepasó a todas las entidades en relación con los distintos niveles de afectación de las medidas tomadas (gráfico 11.19).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MEDIDAS DEL EJECUTIVO PARA AFRONTAR LA PANDEMIA,

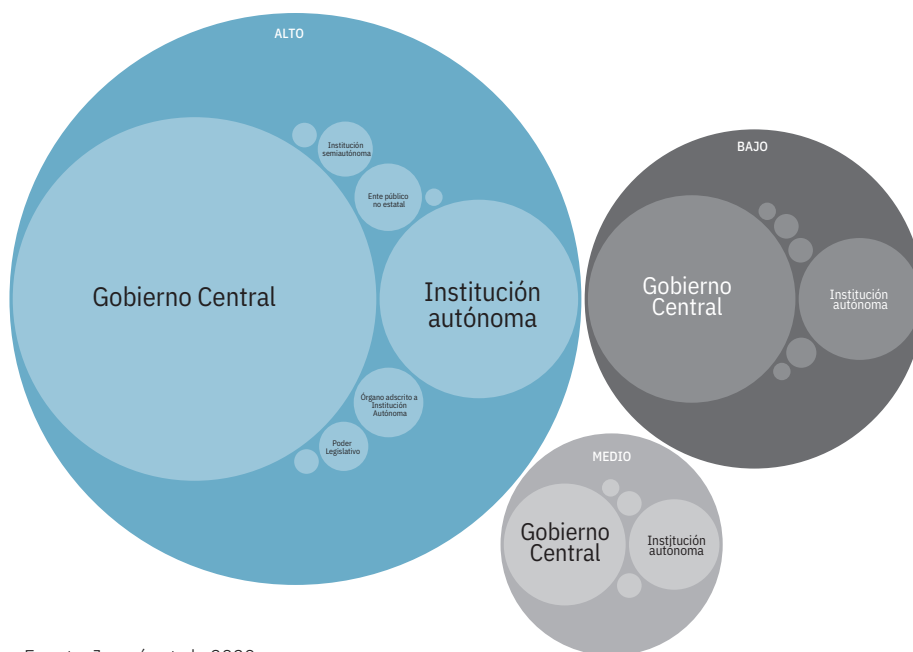
véase Jarquín et al., 2020, en www.estadonacion.or.cr

La Asamblea Legislativa adaptó su funcionamiento y mantuvo su producción de leyes

Cuando se inicia la emergencia sanitaria por el covid-19, en marzo de 2020, la segunda legislatura se acercaba a su fin. Sin embargo, en los últimos dos meses de labores (marzo y abril) y a escasos 57 días de la renovación anual del directorio legislativo, en mayo, el Poder Legislativo debió hacerle frente al “shock” de la pandemia. Este capítulo realiza un análisis especial⁶ de la respuesta legislativa, y concluye que, en una primera etapa, el

Gráfico 11.19

Distribución de las medidas gubernamentales aplicadas en la emergencia por la pandemia del Covid-19, por tipo de institución, según su efecto. 2020



Fuente: Jarquín et al., 2020.

Congreso reaccionó, adaptó sus procedimientos con celeridad y promulgó, en pocos meses, una cantidad considerable de leyes. La próxima edición del Informe deberá estudiar el contenido de esta legislación.

El primer caso de covid-19 se anunció en el país el 6 de marzo de 2020, en un momento en que la relación Ejecutivo-Legislativo era tensa debido a que la agenda parlamentaria y mediática estaba dominada por el control político en torno a la creación de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD), que produjo un fuerte desgaste político al Poder Ejecutivo.

El ajuste de los procedimientos parlamentarios permite mantener abierto el Parlamento

Una vez que la pandemia impactó al país, la Asamblea Legislativa adoptó rápidamente una serie de disposiciones para poder continuar con su actividad. La primera acción que tomó el Congreso fue cerrar, al público en general, sus edificios y restringir el ingreso a sus instalaciones.

Desde el punto de vista procedimental, una de las principales dificultades que se afrontaban era la inexistencia de una previsión reglamentaria que permitiera el voto telemático o la posibilidad de que en situaciones extremas se pudiera sesionar con un quórum disminuido o de manera virtual, como está previsto en algunos órganos legislativos a nivel global (Ayala, 2020; Martínez, Galindo y Borjas, 2020).

En la sesión del 16 de marzo de 2020, el mismo día en que se emitió la declaratoria de emergencia en el ámbito nacional, el Congreso adoptó importantes previsiones con el fin de asegurar su funcionamiento. En esa sesión se acordó:

- Cancelar todas las sesiones de órganos legislativos distintos del Plenario.
- Sesionar de lunes a domingo a partir de las 9:00 a.m.
- Modificar el artículo 47 del Reglamento legislativo para habilitar la posibilidad de que el plenario

podría trasladar su sede en casos de conmoción interna, calamidad pública o emergencia nacional, con todas las facultades constitucionales.

- Aprobar el traslado de la sede oficial del Congreso en caso de inhabilitarse el salón plenario durante 60 días naturales.
- Aprobar la posibilidad de otorgar permisos de ausencia permanente a las personas con factores de riesgo ante el covid-19.
- Desconvocar toda la agenda legislativa con excepción de algunos proyectos estratégicos.

Estas decisiones lograron mantener en actividad al Congreso. Un aspecto clave en esta coyuntura fue que la Asamblea Legislativa estuviera en período de sesiones extraordinarias, ya que la agenda era dominada por el Ejecutivo. Esto facilitó la coordinación entre ambos poderes para asegurar la aprobación de legislación estratégica en las primeras semanas, a pesar del vacío dejado por la renuncia del ministro de la Presidencia el 4 de marzo, cuya vacante se cubrió el 1 de mayo, dos meses después.

Desde el punto de vista procedimental, el Congreso tramitó cinco acuerdos legislativos importantes que modificaron el Reglamento para responder al contexto de la pandemia del covid-19 y adoptar los mecanismos necesarios para legislar en contexto de emergencia nacional o calamidad pública. Entre estos acuerdos, sobresalen dos: el que regula lo referente al trámite del presupuesto ordinario y extraordinario de la República en el marco exclusivo de la pandemia, y el que se refiere a la posibilidad de que la Asamblea Legislativa sesione utilizando medios tecnológicos. Según este acuerdo, se habilita el desarrollo excepcional de sesiones virtuales cuando concurren circunstancias de conmoción interna, calamidad pública o estado de emergencia nacional que impidan o pongan en riesgo la participación presencial de las personas diputadas. Al respecto, las sesiones virtuales deberán garantizar el

carácter público de los debates, salvo que se justifique su naturaleza privada, la identificación plena de los diputados y diputadas, la confiabilidad de la información, la conservación de lo actuado y el ejercicio pleno de los derechos de participación, deliberación y voto. En lo que respecta al voto, se deberá consignar en el acta la aprobación o el rechazo de cada moción y se registrará el nombre del legislador o legisladora junto con su votación individual.

Para asegurar la agilidad en la aprobación y la pronta respuesta a la ciudadanía sobre los proyectos relacionados con la pandemia, fueron claves dos procedimientos: la figura de la moción de orden para dispensar de trámite a los proyectos urgentes, y el uso de mecanismo de retrotracción a primer debate (devolver el trámite a primer debate), incluido en la reforma general más reciente del Reglamento legislativo, para subsanar errores o abrir el espacio a nuevas negociaciones para mejorar la legislación, según las exigencias de la pandemia (artículo 148 bis).

Además de poner en práctica estos dos instrumentos, se redujo al mínimo el uso de la palabra por parte de las y los legisladores, sin tener que recurrir a un mecanismo reglamentario, y los proyectos fueron aprobados con amplias mayorías. Para lograr este cometido, se habilitaron mesas de trabajo virtual, según la temática, integradas por diputados y diputadas de las distintas fracciones políticas. Estas mesas trabajaron en detalle cada propuesta de ley, sus integrantes se encargaban de la negociación al interior de cada bancada para, posteriormente, llevar esos textos consensuados a la mesa de discusión entre las jefaturas de fracción de los distintos partidos políticos y el directorio legislativo.

Por otra parte, en materia de virtualidad debe subrayarse la autorización que se dio, a la Comisión de Asuntos Hacendarios para sesionar y dar trámite al primer presupuesto extraordinario justificado en el marco del covid-19. Para tramitar el presupuesto se organizaron tres mesas de trabajo virtuales que se transmitieron íntegramente y en tiempo real a través de las plataformas digitales

de la Asamblea Legislativa. Este fue el único órgano formal que utilizó el mecanismo de las mesas de trabajo de manera completamente virtual y pública, sin el encuentro de las personas diputadas en el mismo espacio y que, posteriormente, se encontró en el Auditorio del Museo de los Niños para desarrollar la sesión formal (20 de abril de 2020)⁷.

Además de lo relativo a la modalidad virtual de trabajo, a partir del 24 de marzo, la pandemia puso a la Asamblea Legislativa ante un hecho inédito e histórico: su traslado al Auditorio Nacional, ubicado contiguo al Museo de los Niños.

El inicio de las sesiones ordinarias y el levantamiento de ciertas restricciones contribuyó a disipar el compromiso con una agenda covid-19. El 11 de mayo, el Plenario retornó a su sede oficial y puso en funcionamiento las comisiones legislativas para honrar los compromisos adquiridos el 1 de mayo, entre el PAC, el PLN y Restauración Nacional. Esta decisión terminó con el mecanismo de las mesas virtuales de trabajo.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE REACCIONES DEL PODER LEGISLATIVO A LA PANDEMIA,

véase Aguirre, 2020, en www.estadonacion.or.cr

Clima de colaboración entre poderes facilitó la aprobación rápida de leyes, pero con crecientes resistencias

El ajuste de los procedimientos parlamentarios contribuyó a que se acelerara la aprobación de leyes. El primer proyecto aprobado en condiciones de emergencia estuvo constituido por una serie de medidas fiscales que procuraban asegurar la liquidez del sector productivo y mitigar la pérdida de empleos; fue negociado en un plazo de doce horas, lo que constituye un récord legislativo, pues el trámite del proyecto tardó cinco días naturales. De igual modo, la ley para la autorización de la reducción de las jornadas de trabajo demoró seis días naturales. Otro caso

notorio fue el de la ley que permitió la obtención del Fondo de Capitalización Laboral (FCL) a las personas que se les redujo su jornada. Este proyecto fue presentado el 25 de marzo, se aprobó el 3 de abril y se publicó el 4 de abril.

En el mes de abril de 2020 se rubricaron también varias leyes de menor envergadura, sobresalen entre ellas la Ley 9.840, que oficializó el Plan Proteger, previamente creado por decreto ejecutivo y que gestionaron el Ministerio de Trabajo y el Instituto Mixto de Ayuda Social.

Esta primera agenda legislativa se promulgó rápidamente en atención a un sentido de unidad nacional, según las personas entrevistadas, y respondió a una nueva modalidad de trabajo dominada por la virtualidad y la asistencia al Plenario Legislativo solo para manifestar el voto. Esa armonía se fue desvaneciendo luego de las primeras semanas: un indicador, de acuerdo con el Observatorio de la Política Nacional, fueron las resistencias que el Poder Ejecutivo enfrentó al enviar el primer presupuesto extraordinario con motivo del covid19 en el mes de junio, aunque finalmente se aprobó después de intensas negociaciones y retrasos (Aguirre, 2020). Más recientemente, el Ejecutivo ha logrado, en medio de recriminaciones legislativas, la aprobación del préstamo rápido del Fondo Monetario Internacional (FMI).

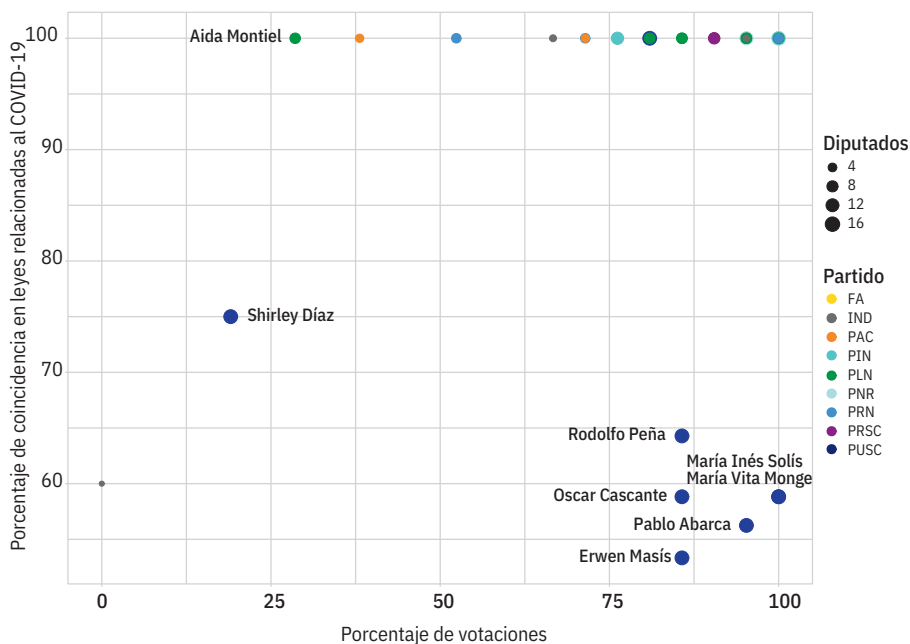
Durante el mes de mayo de 2020, el primer mes de la tercera legislatura, el Congreso continuó con la tendencia de aprobar legislación sustantiva, pues de las 15 leyes sancionadas, 11 de ellas inciden sobre el desarrollo humano y solamente dos se refieren al tema de la pandemia. Por otra parte, del total de leyes, únicamente tres crean nuevos recursos o reasignan fondos existentes

Al cierre de esta edición, las relaciones entre ambos poderes enfrentan retos inmediatos, y su resolución tendrá consecuencias importantes para la estabilidad económica del país. Entre estos destacan la aprobación del *Stand By Agreement* (SBA) con el FMI, la legislación de implementación que lo acompañe, y el presupuesto ordinario del 2021. Estos asuntos tendrán que ser resueltos

Gráfico 11.20

Coincidencias de diputaciones respecto a la jefatura de fracción en votaciones de proyectos de ley relacionados con la atención de la emergencia generada por la covid-19. 2020

(porcentaje de votaciones)



Fuente: Guzmán, 2020b con datos de la base de votos nominal del PEN y del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

en medio de una situación de crecientes presiones sociales y políticas originadas, tanto por la profundización de la crisis económica y social, como por la creciente cercanía del proceso electoral de 2021-2022.

Mayoría de partidos mantienen la disciplina en leyes relativas al covid19

El análisis de las votaciones relacionadas con la atención de la emergencia derivada de la covid19, permite observar que entre los diputados y diputadas existió, nuevamente, un gran consenso. Únicamente la fracción de la Unidad Social Cristiana reportó diferencias importantes. (gráfico 11.20). Esta divergencia se debe a que dos de sus diputados votaron en contra de varios proyectos: uno de ellos fue Pedro Muñoz, quien entre noviembre de 2019 y abril de 2020 se desempeñó como jefe de fracción. Es

decir, en este caso la disidencia se dio por parte de la jefatura, en relación con el consenso de la fracción.

Pandemia produjo cambios importantes pero pasajeros en la conflictividad social y la evaluación ciudadana del sistema político

En las secciones anteriores se aportó información relacionada con la reacción de los actores políticos frente a la pandemia. En este apartado se discuten las reacciones de la ciudadanía en relación con tres aspectos claves: la conflictividad social, el apoyo a la democracia y el clima de opinión pública hacia el Gobierno.

Los datos estudiados reflejan un importante dinamismo en los tres temas mencionados. Concretamente, luego de un período inicial de baja conflictividad, se reportan incrementos en la protesta ciudadana equivalentes a períodos

sin pandemia. Además, las mediciones previas a la pandemia y las realizadas durante ella evidencian un apoyo ciudadano a la democracia que resiste, por ahora, el *shock*. Por último, el respaldo al Gobierno se ha comportado de manera volátil, luego de que un aumento sin precedentes estuviera acompañado de un retorno a los niveles promedio.

Tregua social al inicio de la pandemia tiende a debilitarse con el tiempo

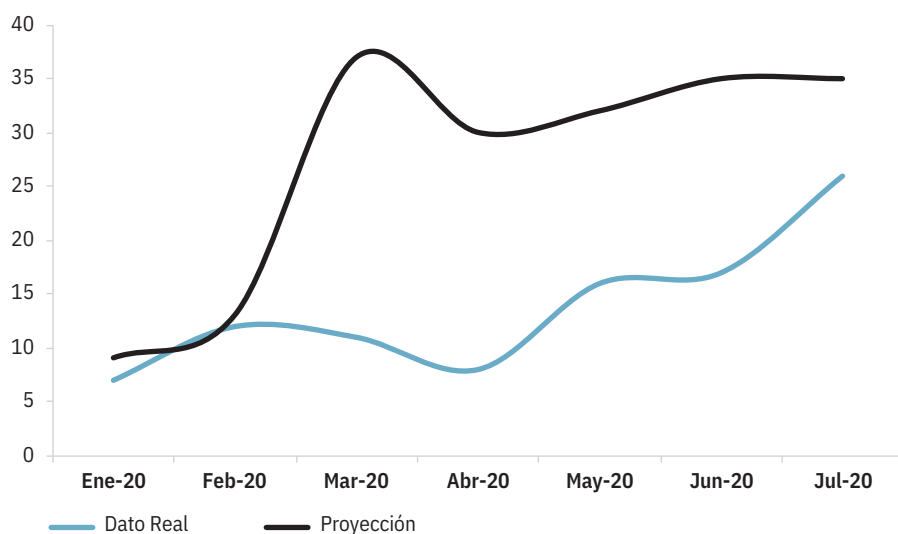
La crisis sanitaria relacionada con la covid19 redujo significativamente la intensidad de la protesta social en 2020, aunque las movilizaciones nunca cesaron por completo. Así, en los primeros siete meses del año se registraron 101 protestas. La mayoría se efectuó en contra de las medidas gubernamentales para atender la pandemia, y de la incapacidad de hacerlo cuando se requería atenuar sus efectos sobre distintos sectores de la población. Las restricciones en la circulación, el cierre de establecimientos, el cambio en los contratos laborales y comerciales, y las medidas sanitarias en general han movilizado a diferentes actores. Hasta la fecha, se contabilizan 61 manifestaciones asociadas de manera directa o indirecta con el covid19.

Además de actualizar los datos de acciones colectivas casi en tiempo real (julio 2020), este Informe aporta, mediante ejercicios de simulación, estimaciones sobre las acciones colectivas que se registrarían en condiciones normales, según el comportamiento histórico y las tendencias de los últimos 28 años. Para lograrlo se aplicó el método *Holt Winters* que considera el nivel, la tendencia y la estacionalidad de acciones colectivas en el tiempo. El ejercicio refleja que se esperaba un mayor número de protestas durante los meses de marzo a junio (gráfico 11.21). La simulación indicó que, de no haber existido la pandemia, se hubieran realizado 187 acciones colectivas, en lugar de las 101 que se reportaron entre enero y julio del 2020.

La pandemia generó inicialmente una “tregua social” que contrarrestó el efecto que podrían haber tenido los altos niveles de conflictividad que enfrentó el

Gráfico 11.21

Acciones colectivas reales y proyección en un escenario sin pandemia. Enero a julio del 2020



Fuente: Cerdas, 2020.

Gobierno en sus dos primeros años de gestión. Debe recordarse que, desde el inicio de esta administración, dos rasgos característicos han sido la participación de diversos sectores sociales que planteaban demandas sobre múltiples temas, y un número considerable de protestas fuera del Gran Área Metropolitana (PEN, 2019). Sin la pandemia, se estima que estos fenómenos habrían seguido ocurriendo o, incluso, se habrían agudizado.

El gráfico 11.21 también muestra una segunda constatación importante: a partir del mes de mayo de 2020 la brecha entre el nivel pronosticado de conflictividad social y el nivel observado es cada vez menor. Hasta el mes de julio, la tendencia indica que ambas líneas se acercan claramente, lo que sugiere que, de mantenerse este comportamiento, la tregua social de las etapas iniciales de la pandemia se debilitaría con el transcurrir del tiempo.

Durante los primeros cinco meses de la emergencia del covid19, las acciones colectivas de los actores sociales se agruparon en tres tipos:

- Sanitarias: corresponden a reclamos en torno a servicios públicos como agua y electricidad, así como solicitudes para la resolución de problemas de vivienda.
- Laborales: comprenden peticiones por cambios en las condiciones de trabajo, que refieren, tanto a la reducción o suspensión de la jornada laboral, como a despidos.
- Económicas: agrupan demandas de sectores productivos que se han visto afectados en la venta de bienes o servicios.

Las demandas de tipo “sanitario” se registraron en comunidades con problemas de suministro de agua; es el caso de Alajuelita, Río Azul y Hatillo, donde los vecinos bloquearon calles exigiendo el servicio público y señalando que por las circunstancias imperantes se ponía en riesgo a las familias⁸ (Morris, 2020, Castro, 2020, Méndez, 2020). De igual manera, habitantes de calle se concentraron en Casa Presidencial exigiendo una vivienda digna y alegando que las

instituciones en las que regularmente se les brinda alojamiento o comida se encontraban cerradas por la crisis (Cerdas, 2020).

Las demandas de tipo laboral fueron planteadas por trabajadores del sector público y privado para solicitar ayuda al Gobierno o algún tipo de subsidio debido a los cambios establecidos en sus contratos de trabajo. De igual manera, personas desempleadas realizaron concentraciones en instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) solicitando algún tipo de ayuda económica para subsistir (Siu, 2020). Otros sectores como el de turismo y el agrícola orientaron sus reclamos hacia el aplazamiento o el incumplimiento del pago de impuestos, y a la flexibilización de ciertas medidas estatales mientras la situación sanitaria se encontrará vigente. En el caso del sector agrícola, se realizaron varias declaraciones públicas expresando la necesidad de revalorar la agricultura costarricense para superar la pandemia y reactivar el progreso socioeconómico.

En el cuadro 11.5 se describen las acciones colectivas que se han ejecutado durante la pandemia, según el tipo de demanda, actor, repertorio y entidad hacia la que han dirigido sus exigencias.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS,

véase Cerdas, 2020, en www.estadonacion.or.cr

Se refuerza el apoyo ciudadano a la democracia, pero el apoyo al Gobierno es volátil

Un “shock” que ha provocado pérdida de empleos, de riqueza y más pobreza, como la pandemia, puede desatar niveles de descontento ciudadano capaces de desestabilizar al sistema político. En este sentido, el apoyo de la población es determinante para la subsistencia de la democracia, en condiciones tan excepcionales como las que experimenta el país. Por eso resulta fundamental conocer los cambios ocasionados en la reserva de legitimidad en un momento crítico como el actual⁹.

En esta sección se responde a una interrogante: ¿se ha deteriorado el apoyo ciudadano a la democracia después de seis meses de enfrentar la pandemia? El principal hallazgo es que el respaldo ciudadano a la democracia ha resistido, por ahora, el embate de la pandemia y se mantiene en un nivel históricamente alto considerando las dos primeras décadas del siglo XXI.

En abril de 2020, un mes después de que se anunciara el primer contagio, el respaldo a la democracia incrementó a 76 puntos en una escala 0-100¹⁰. En esta escala entre mayor sea el valor, se aumenta el apoyo ciudadano al sistema político. En la medición de agosto de 2020 se sitúa en 65 puntos, un valor que sobrepasa el promedio de los últimos veinte años y superior al de los valores prepandemia, aunque es claramente inferior al registrado cuatro meses antes (gráfico 11.22).

Los datos recopilados revelan que el apoyo a la democracia es generalizado entre los diferentes sectores de la población, y no es privativo de algunos grupos sociales. Sin embargo, cuando se evaluó la situación económica o la gestión gubernamental se identificaron diferencias en el respaldo al sistema político. Concretamente, entre peor era la valoración gubernamental y la percepción de la economía, menor resultaba el apoyo a la democracia.

Estos resultados plantean desafíos importantes para el sistema político en el futuro. Si las valoraciones ciudadanas de la gestión del Gobierno, denominadas también “apoyo específico” tienen el poder de deprimir el “apoyo difuso” a la democracia (Seligson 2001), es fundamental examinar lo que sucede en el

Cuadro 11.5

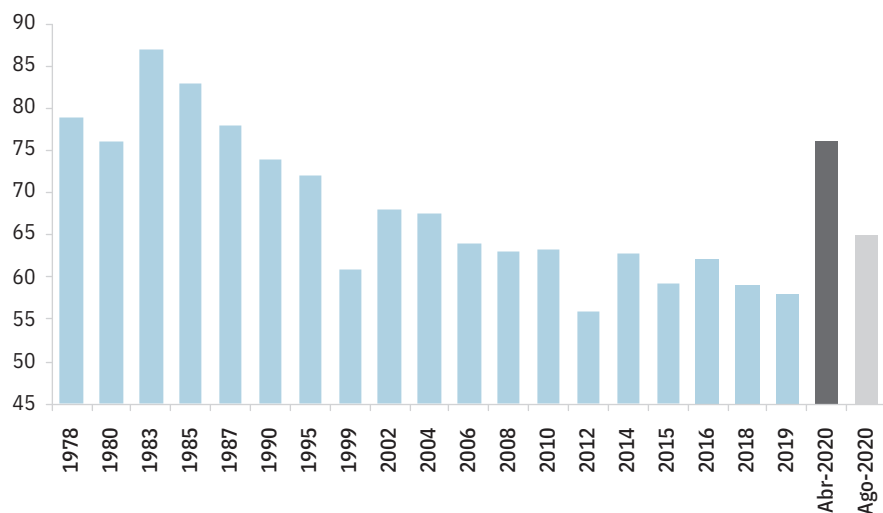
Acciones colectivas asociadas al Covid-19. Marzo-julio 2020

Acciones colectivas	Demanda	Actor social	Repertorio	Entidad hacia la que se dirigen las exigencias
14	Sanitarias	Vecinos(as) Privados de libertad Habitantes de calle	Bloqueos Reuniones con autoridades Concentraciones Declaraciones públicas	Instituciones descentralizadas Ministerios Casa Presidencial
31	Laborales	Trabajadores del sector público y privado Desempleados	Declaraciones públicas Concentraciones Bloqueos Paro de labores	Instituciones descentralizadas Casa Presidencial Asamblea Legislativa Municipalidades
16	Económicas	Productores agropecuarios y pesqueros Microempresarios Macroempresarios Grupos de profesionales Trabajadores del sector privado	Declaraciones públicas Reunión con autoridades Marchas Concentraciones	Ministerios Gobierno en general Casa Presidencial

Fuente: Aguirre, 2020.

Gráfico 11.22

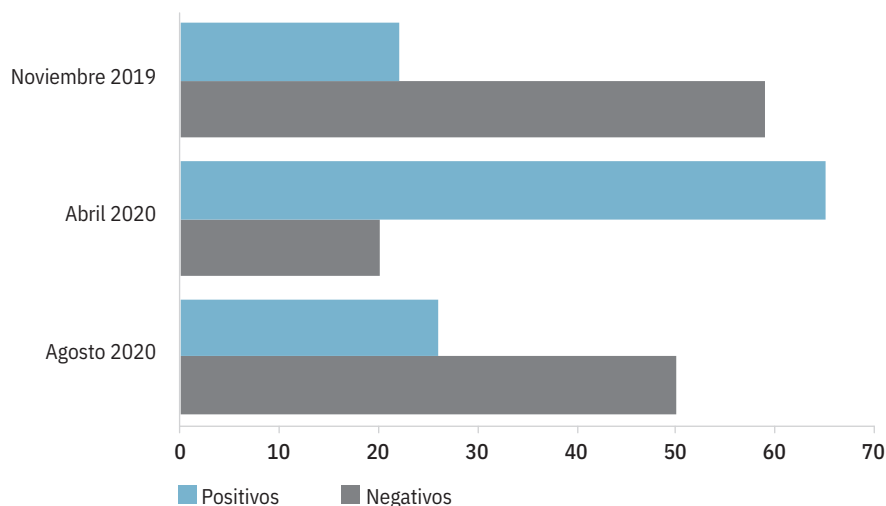
Índice de apoyo promedio al sistema político en Costa Rica (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del *Barómetro de las Américas* y CIEP-UCR.

Gráfico 11.23

Evaluaciones positivas y negativas de la gestión gubernamental. 2019-2020



Fuente: CIEP-UCR, 2019-2020.

plano de la aprobación de esa gestión. Los datos indican que, al inicio de la emergencia, en abril, el Gobierno obtuvo un fuerte aumento de opiniones positivas que estuvo asociado a una fuerte alza de la confianza en las instituciones. Cuatro meses después, la aprobación gubernamental

había retornado a los niveles de impopularidad prepandemia (gráfico 11.23).

En resumen, si la percepción ciudadana y la evaluación de la gestión gubernamental siguen deteriorándose como resultado de los impactos de la pandemia, los

riesgos de que se afecte a la democracia costarricense podrían ser mayores. Un escenario en el que la firme creencia en la democracia es sustituida por valores y actitudes antidemocráticas puede generar amenazas para el sistema político. En estas circunstancias, la democracia es vulnerable a rupturas y quiebres con profundas implicaciones sociales.

Perspectiva comparada de las reacciones del sistema político al covid19

La pandemia ha impactado al mundo y son pocas las naciones que no han reportado casos o que no han experimentado una fuerte afectación sanitaria, económica y social. Ese impacto ha sido tan variado como las respuestas gubernamentales. En esas respuestas subyacen las actitudes de los gobernantes, especialmente las de quienes lideran el Poder Ejecutivo, el poder del Estado y tienen la responsabilidad de implementar las políticas públicas.

Algunos gobernantes han procurado minimizar los efectos de la pandemia, basados en el conocimiento científico disponible, mientras que otros han preferido negar la gravedad de los hechos, y han rivalizado con quienes demandan acciones concretas. Varios gobernantes han visualizado la situación como una oportunidad para expandir sus poderes de manera ilimitada e irrestricta. Este último escenario, puede acarrear riesgos importantes para las democracias, en las que un principio fundamental es la existencia de controles dirigidos al poder político para evitar los abusos que pueden cometerse amparados en la atención de la pandemia.

En circunstancias normales de la política democrática, si los gobernantes ambicionan más atribuciones y menos controles sobre sus acciones, otras instituciones como los parlamentos y el Poder Judicial son contrapesos que frenan esos ímpetus. Sin embargo, en circunstancias excepcionales, los gobernantes pueden utilizar como recurso el respaldo popular ante la emergencia para presionar el otorgamiento de poderes adicionales, aduciendo que lo hacen para atender la

emergencia. Cuando esto sucede y los gobernantes cuentan con el beneplácito de las instituciones que se supone deben controlar que eso no ocurra, los ejecutivos tienen el camino despejado para incrementar sus poderes. El riesgo es que no haya claridad en cuanto a que esos poderes, en teoría excepcionales, tendrán límites temporales o cesarán después de que haya finalizado la crisis.

Los intentos de acumulación de poder de los Poderes Ejecutivos pueden desatar una férrea oposición institucional o social. En este caso, es inevitable un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, o entre el Ejecutivo y el Judicial. Si este es el caso, las condiciones están dadas para el inicio de una crisis política que agrave los efectos de la problemática sanitaria.

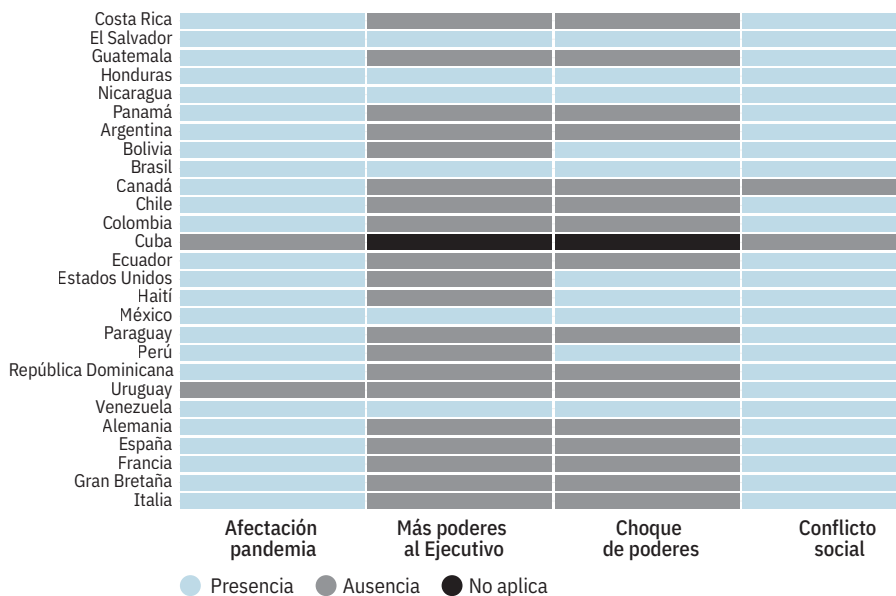
¿Ha creado la pandemia una oportunidad para que quienes controlan el Ejecutivo quieran expandir sus poderes? Es una pregunta difícil de responder de manera definitiva, pues la crisis sanitaria es un proceso en marcha, que continúa impactando a las sociedades hasta el momento en que se redactó este Informe. Cualquier respuesta es tentativa y se limita, estrictamente, a la situación existente en el momento de edición de este Informe.

En la sección anterior se documentó la reacción del sistema político en los primeros cinco meses de la pandemia. Desde esta perspectiva, ¿existen diferencias entre la reacción de los actores políticos costarricenses y lo acontecido en otras sociedades? En un grupo de países del Continente y en varias naciones europeas seleccionadas existe una combinación de escenarios, algunos de ellos más favorables a la democracia que otros, según lo señala el proyecto “Variedades de la Democracia” (V-DEM) de la Universidad de Gotemburgo y la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos).

Para reportar comparativamente la situación política de los países se codificó la presencia o ausencia de una serie de condiciones que podrían someter al sistema político a presiones y tensiones. Estos cuatro atributos fueron: 1. La afectación de la pandemia (contagios y muertes), 2. La ambición de los ejecuti-

Gráfico 11.24

Comparación de la presencia o ausencia de algunas condiciones políticas^{a/} en varios países del mundo. Agosto 2020



a/ La categoría “Afectación de la pandemia” se refiere a cantidad de contagios y muertes asociadas al covid-19. “Más poderes al Ejecutivo” estudia si las autoridades del Poder Ejecutivo han intentado o alcanzado mayores poderes y atribuciones en el marco de la pandemia. El caso de choque entre poderes se refiere a fuertes conflictos políticos entre el Ejecutivo y el Legislativo en el contexto de la crisis sanitaria. Por último, la categoría de “conflicto social” se refiere a la existencia de protestas y disputas entre grupos de la sociedad civil y las autoridades a raíz de las medidas implementadas para combatir la pandemia. Fuente: Elaboración propia con datos de Variedades de la democracia, 2020.

vos por aumentar sus poderes durante esa coyuntura, 3. El choque de poderes producto de los conflictos Ejecutivo-Legislativo y 4. La presencia de conflictos sociales en medio de la pandemia.

En seis países del continente los sistemas políticos han experimentado una crisis política que se agrega al impacto social y económico de la crisis sanitaria. En ellos ha ocurrido una regresión democrática y, en el caso de países con sistemas autoritarios, se han realizado esfuerzos por defender la estabilidad política de las dictaduras. Estos países son: Brasil, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela. En varios de ellos, la situación política anterior a la pandemia ya era compleja. En otros cuatro casos (Bolivia, Estados Unidos, Haití y Perú) la situación política también era convulsa y se han creado condiciones de riesgo para las

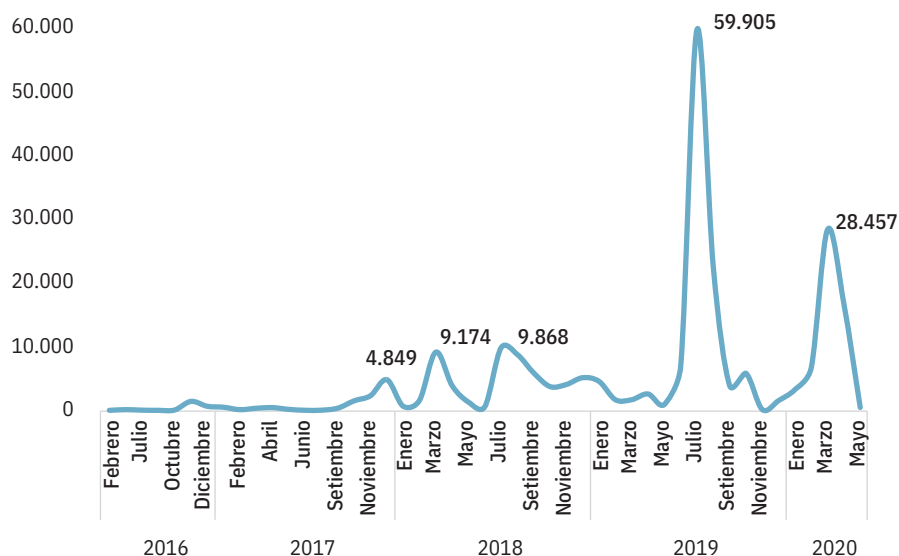
democracias. En el otro extremo, están tres países en los que la pandemia no desencadenó crisis políticas. Entre estos hay dos democracias (Canadá, y Uruguay) y una dictadura (Cuba). En medio de estos dos extremos, se ubica un grupo grande de naciones en las que, si bien es cierto la covid19 no ha provocado crisis políticas, ha estado acompañada de disputas y conflictos sociales. Según V-DEM, en este grupo se sitúan Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y un conjunto de países europeos seleccionados.

Nueva área de investigación: las noticias falsas, un fenómeno en crecimiento

Las noticias falsas, los rumores, las teorías de conspiración y otros procesos desinformativos constituyen fenómenos

Gráfico 11.25

Cantidad de interacciones generadas por publicaciones sobre noticias falsas en perfiles públicos de Costa Rica en Facebook



Fuente: Carazo et al., 2020.

complejos con implicaciones sociales y políticas. Su aparición no es nueva, pero las posibilidades de producción, difusión e intercambio que ofrecen las redes sociales han incrementado la velocidad y alcance de su circulación. El fenómeno de las *fake news* empezó a generar interés académico y social a partir de las elecciones presidenciales de Estados Unidos en el 2016. En términos generales, las noticias falsas se definen como artículos noticiosos cuyo contenido resulta ser ficción después de que se ha verificado.

Costa Rica no escapa a dichos fenómenos ni a sus consecuencias. Sin embargo, el estudio de las noticias falsas y de los procesos desinformativos es todavía

incipiente en el país. Este capítulo contribuye a la generación de conocimiento sobre el tema mediante una discusión de los hallazgos preliminares en esta materia.

En uno de los trabajos pioneros sobre esta materia en Costa Rica, Brenes, et al. (2019) reportaron los resultados de una primera encuesta realizada a personas que poseían teléfonos celulares en mayo de 2019 con una muestra representativa de 805 personas mediante muestreo estratificado aleatorio. Este trabajo llegó a algunas conclusiones relevantes. En primer lugar, las personas encuestadas reportaron estar expuestas a noticias falsas en proporción similar a la que se da en redes sociales, medios de comunicación

tradicionales y *WhatsApp*. Un 18% de las personas afirmaron haber enviado por *WhatsApp* una noticia falsa sabiendo que era inventada en el momento de compartirla y un 19% indicó haberlo hecho por *Facebook*. La mayoría de los encuestados afirmó tener capacidad para reconocer noticias falsas: 36% dijo que poseía “mucho” capacidad, 33% afirmó que era “algo” capaz y 30% indicó que tenía poca o ninguna capacidad para reconocerlas.

Para lograr una noción muy preliminar de este fenómeno, se aplicó una búsqueda del uso del término “noticias falsas” en perfiles públicos de Costa Rica en Facebook (tales como medios de comunicación, funcionarios públicos y organizaciones de diversa naturaleza) entre 2016 y mayo de 2020¹¹. Según los resultados de esta búsqueda, la atención a las noticias falsas se ha concentrado en tres eventos mediáticos particulares: 1) una serie de protestas ciudadanas que culminaron con la renuncia del entonces ministro de Educación Pública (Edgar Mora) el 1 de julio de 2019; 2) la discusión respecto del surgimiento de las noticias falsas como problema democrático desarrollada en medios de comunicación y en el plenario legislativo a mediados de 2019; y 3) la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del coronavirus SARS-CoV-2 desde marzo 2020 (Carazo et al., 2020).

El comportamiento del número de noticias y de publicaciones respecto de las noticias falsas, produjo el importante aumento de interacciones de las personas sobre este tema en *Facebook* (es decir, la cantidad de veces que la publicación fue compartida, comentada o generó “reacciones”). Este fenómeno plantea nuevos y complejos desafíos a la democracia costarricense que deben ser sistemáticamente investigados en el futuro.

Investigadores principales: Ronald Alfaro Redondo, Eugenia Aguirre Raftacco, Karlissa Calderón Zúñiga, Melissa Cerdas Piedra, Jesús Guzmán Castillo, María Estelí Jarquín Solís, Guillermo Pastrana Torres y Evelyn Villarreal Fernández.

Insumos: *Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa y su efecto en el proceso legislativo, y Dinámica legislativa a la luz del Covid-19* de Eugenia Aguirre Raftacco; *Principales características de los decretos ejecutivos durante el segundo año de gobierno de la administración Alvarado Quesada (2019-2020)*, de Karlissa Calderón Zúñiga; *Acciones colectivas 1990-2020*, de Melissa Cerdas Piedra; *Covid-19 en Costa Rica: ¿Cómo respondió el Estado costarricense?*, de María Estelí Jarquín Solís, Guillermo Pastrana Torres, Ronald Alfaro Redondo y Karlissa Calderón Zúñiga; y *Voto nominal de las y los diputados 2018-2020*, de Jesús Guzmán Castillo.

Contribuciones especiales: Evelyn Villarreal Fernández preparó el insumo sobre el Poder Judicial. Carolina Carazo, Larissa Tristán e Ignacio Siles, prepararon el insumo sobre Noticias falsas en Costa Rica.

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

Edición técnica: Ronald Alfaro Redondo, Steffan

Gómez Campos, Leonardo Merino Trejos y Jorge Vargas Cullell.

Asistentes de investigación: Jesús Guzmán Castillo y José Pablo Badilla.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

Actualización y procesamiento de datos: *Base de datos de voto nominal de los diputados y diputadas*, por Carlos Barquero Alpizar, Roberto Castro Carballo y Bryan Rodríguez Pérez; *Base de datos de decretos del Poder Ejecutivo* y *Base de datos de decretos de convocatoria de sesiones extraordinarias*, por Karlissa Calderón y Wilson González Gaitán; *Base de datos de acciones colectivas*, por Melissa Cerdas Piedra; *Base de datos de rotación del gabinete*, por Eugenia Aguirre Raftacco; *Base de datos de legislación aprobada*, por Cristopher Pérez Núñez; *Base de datos de acciones de constitucionalidad*, por Hillary Soto López; y *Base de datos de medidas gubernamentales para atender la pandemia*, por Karlissa Calderón Zúñiga.

Preparación de gráficos: Ronald Alfaro Redondo y Jesús Guzmán Castillo.

Visualización de datos complejos: Ronald Alfaro Redondo, Melisa Cerdas Piedra, Jesús Guzmán Castillo y Guillermo Pastrana Torres.

Lectores críticos: Vera Brenes, Esteban Durán, Steffan Gómez, Marisol Guzmán, Leonardo Merino, Evelyn Villarreal y Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras:

Jesús Guzmán Castillo.

Por su revisión y comentarios se agradece a Felipe Alpizar Rodríguez, quien fungió como lector crítico del borrador de este documento en la versión que se utilizó en el taller.

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

Corrección de estilo y edición de textos:

Hazel Vargas Zeledón.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar / Insignia Ng.

Los talleres de consulta se llevaron a cabo los días 8 de julio y 25 de agosto con la participación de Ronald Alfaro, Felipe Alpizar, Margarita Bolaños, Carlos Ricardo Benavides, Kathia Benavides, Marvin Carvajal, María José Cascante, José Carlos Chinchilla, Steffan Gómez, María Estelí Jarquín, Gabriel Macaya, Adrián Pignataro, Manuel Rojas, Juan Pablo Sáenz, Ilka Treminio, Eduardo Ulibarri, Guillermo Vargas, Jorge Vargas Cullell y Saúl Weisleder.

Notas

1 A través del estudio de la base de datos de acciones colectivas del PEN, se puede identificar patrones de movilización durante el año, como si se tratara de la estación seca y lluviosa. Cada año ocurren acontecimientos distintos, sin embargo, los “picos” de protesta se presentan en marzo, en el trimestre entre junio y agosto, y luego repuntan en octubre. Los meses comprendidos entre noviembre y febrero tienden a ser los menos conflictivos.

2 En secciones posteriores del documento se aportan datos actualizados sobre estos temas.

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

4 Se trata de las mociones 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 221, 290, 291, 292, 293, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 307, 308, 324, 337, 338, 339, 340, 343, 344, 346.

5 Se trata de las mociones de fondo de la 1 a la 12, la 24, 27 y 30 (en sesión extraordinaria 26), la moción 54 (en sesión ordinaria 139), las mociones 57, 63, 64 (en sesión extraordinaria 27), la moción 95 (en sesión extraordinaria 28), y las mociones 126, 131 y 134 (en sesión ordinaria 142).

6 Se toma como referencia el periodo 6 de marzo de 2020 - 30 de junio de 2020. En la elaboración de la ponencia se hicieron entrevistas semiestructuradas a diputaciones y asesorías técnicas. Asimismo, se revisaron actas y expedientes legislativos a través de la página web de la Asamblea Legislativa y se recurrió al análisis de fuentes secundarias como medios de comunicación y ponencias para ediciones anteriores del Informe del Estado de la Nación en materia legislativa.

Se agradece el apoyo del Bach. Raúl Jiménez Vásquez en la elaboración de la ponencia sobre esta materia.

7 Las sesiones se encuentran disponibles en el canal de *YouTube* de la Asamblea Legislativa: <https://www.youtube.com/user/parlamentocr/videos>

8 Previo a la pandemia, en la comunidad de Hatillo se estuvieron realizando protestas por el faltante de agua. Sin embargo, como consecuencia del coronavirus sus reclamos tuvieron mayor incidencia en las autoridades que recomendaron, con vehemencia, medidas sanitarias como el lavado de manos.

9 Históricamente, las pandemias han producido grandes impactos políticos en las sociedades. La “plaga de Justiniano” (entre el año 541 y 543), la “peste negra” (entre 1347 y 1351) y la gripe española a inicios del siglo XX, son ejemplos de ello. La pandemia del covid-19 tiene el mismo potencial destructivo que los “shocks” anteriormente mencionados.

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

11 Los datos de esta búsqueda fueron obtenidos directamente de *Facebook* mediante una aplicación oficial de la plataforma.

