

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 9

## BALANCE

## Fortalecimiento de la democracia

## INDICE

Hallazgos relevantes	373
Valoración general	375
Aspiraciones	376
Introducción	377

Se mantiene el acuerdo funcional entre el poder ejecutivo y legislativo, pese a la acumulación de condiciones políticas adversas	377
--	-----

La agenda del acuerdo funcional estuvo concentrada en el manejo de imperativos de corto plazo, sin ampliar la promesa democrática	388
---	-----

Respuestas del sistema político no disminuyeron la crisis de representatividad política de la ciudadanía	393
--	-----

Nota especial: los actores protagónicos en episodios de alta conflictividad Reflexiones para una discusión: el distanciamiento entre la ciudadanía y las instituciones del gobierno democrático	396
--	-----

## HALLAZGOS RELEVANTES

- El gobierno de Carlos Alvarado es el que más salidas ministeriales ha tenido en general al llegar a su tercer año de mandato, con 24 salidas en total. Dicha rotación puso fin a la coalición gubernamental en el Ejecutivo, que inicialmente llegó a denominarse como el Gobierno de Unidad Nacional.
- En el Poder Legislativo, los partidos reportaron frecuentes rupturas, renuncias y salidas. Durante el período 2018-2021, 12 congresistas se han declarado independientes, la más alta de las últimas dos décadas.
- En la legislatura 2020-2021 solo un 17% de las leyes aprobadas correspondió a iniciativas del Ejecutivo. Ese valor es el segundo más bajo, por debajo del 14% reportado en 2009, desde 1986.
- Acuerdo funcional entre el Ejecutivo y un grupo de partidos en el Congreso propicia que se mantenga una alta aprobación de legislación sustantiva por segundo año consecutivo.
- En la legislatura 2020-2021 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 2014-2015.
- El énfasis del acuerdo funcional no fue principalmente ampliar la promesa democrática de la ciudadanía, sino atender prioridades inmediatas surgidas de las crisis fiscal y sanitaria, o de compromisos internacionales asumidos por Costa Rica.
- En el período bajo análisis, el Poder Ejecutivo aprobó un elevado número de decretos de alto alcance político (229), el mayor número de este tipo en tres décadas. Entre las instituciones involucradas, el Ministerio de Salud sobresale como el principal actor institucional en dicha producción.
- El acuerdo que le devolvió funcionalidad a las relaciones Ejecutivo-Legislativo no modificó, en lo sustantivo, la crisis de representatividad política de la ciudadanía, medida los bajos índices de aprobación del gobierno, las principales instituciones públicas y el mayor escepticismo ciudadano con la democracia.
- El 2020 cerró con 317 acciones colectivas, con un fuerte repunte en el mes de octubre con 121 protestas, producto de los múltiples bloqueos en contra de los acuerdos entre el FMI y el Gobierno en diferentes partes del país.
- Entre 2013 y 2021 (con la excepción de 2014), los bloqueos constituyeron el modo de protesta más recurrente, seguido de los mítines y las marchas, todos ellos clasificados como modalidades confrontativas de acción colectiva.
- La agenda tramitada y aprobada se centró en aspectos de corto plazo. Las principales preocupaciones ciudadanas, en cambio, giran alrededor de preocupaciones relacionadas con las condiciones de vida y trabajo.
- Los actores políticos en el país conservan su vocación democrática y optan por el diálogo para dirimir los conflictos y las diferencias. No obstante, los procesos de diálogo social cumplen con el cometido de des-escalar los conflictos, pero posponen la satisfacción de los intereses.

## Cuadro 9.1

## Resumen de indicadores políticos. 2000-2021

Indicador	2000	2005	2010	2015	2019	2020
<b>Gestión del Ejecutivo</b>						
Cantidad de leyes aprobadas en sesiones extraordinarias	63	28	58	16	56	45
Cantidad de leyes sustantivas aprobadas en sesiones extraordinarias	13	10	10	9	35	23
Salidas de ministros del Gabinete	5	2	3	5	9	11
<b>Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)<sup>a/</sup></b>						
Ejecutivo	48	13	47	26	50	21
Legislativo	53	56	66	35	109	101
Proporción de leyes sustantivas aprobadas (%)	21	25	17	33	63	60
Proporción de leyes que no indican fuentes para su financiamiento (%)	56	67	75	25	14	11
Leyes aprobadas heredadas por administraciones anteriores (%)	7	9	88	62	28	11
Tasa de éxito del Ejecutivo	28	14	31	8	16	13
<b>Convivencia ciudadana</b>						
Cantidad de acciones colectivas	613	370	340	341	275	317

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

## Valoración general

En 2020 y una parte del 2021, la democracia costarricense logró mantener la estabilidad política sin deteriorar su calidad democrática, pese a la profunda disrupción económica, social y sanitaria provocada por la pandemia del covid-19, sin embargo, como se verá más adelante, eso no se tradujo en la atención de las principales necesidades de las personas. Ciertamente, pasado el primer golpe de la pandemia, la protesta social confrontativa se reactivó, existieron conflictos recurrentes sobre el diseño y gestión de las políticas públicas y el acercamiento a un nuevo ciclo electoral elevó las tensiones entre diversos actores. No obstante, las evaluaciones internacionales y los propios estudios del Informe descartan la existencia de retrocesos en el régimen de libertades y derechos, intentos del Ejecutivo por cooptar a los otros poderes de la República, con la excusa de la atención de una emergencia, o conflictos endémicos y abiertos entre Poderes del Estado. Estos factores distinguieron al país de lo ocurrido en otros países de América Latina y en varias de las democracias más antiguas del planeta.

Este es un resultado importante pues, además, durante el período bajo análisis se acumularon condiciones cada vez más adversas de gobernanza en el sistema político costarricense. En efecto, pese a la ganancia inicial luego del primer golpe de la pandemia, las débiles bases de apoyo político del gobierno se deterioraron aún más, debido a la persistente mala evaluación ciudadana de su gestión, escándalos políticos, la continua inestabilidad en el gabinete (la más alta en cuarenta años), y una cada vez mayor fragmentación de los partidos en el congreso, que creó dificultades adicionales para la negociación política.

La renovación, en condiciones tan difíciles, de esa estabilidad es producto de una combinación de factores tanto estructurales como coyunturales. En el largo plazo, una democracia electoral de larga data, con robustas instituciones del Estado democrático de derecho, una amplia institucionalidad del Estado de bienestar con políticas sociales universales y selectivas, y los aún comparativamente altos niveles de legitimidad del sistema entre la ciudadanía, han creado un “colchón” amortiguador frente a las crisis. Esta capacidad amortiguadora no es un “seguro” contra procesos

futuros de desestabilización, pero crean márgenes de maniobra para atender los riesgos y amenazas que emergen.

En el corto plazo, y esto es decisivo durante el período bajo análisis, un acuerdo político funcional entre el Poder Ejecutivo y las principales fuerzas de oposición en el parlamento se extendió por tercer año consecutivo. Este acuerdo permitió otro período de buenos indicadores de gestión legislativa y articular, en el marco de finanzas públicas muy estrechas, respuestas a imperativos de corto plazo como la atención de algunos efectos sociales y económicos inducidos por la pandemia y el cumplimiento de compromisos internacionales, específicamente, la ratificación del ingreso de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la amplia legislación complementaria.

La prolongación de este acuerdo es destacable debido a que las condiciones políticas adversas señaladas, fácilmente podrían generar escenarios de entramamiento y turbulencias políticas. En síntesis, el sistema político costarricense (gobierno, partidos y fuerzas sociales) evitó en una coyuntura crítica como la actual, los peores pronósticos, al menos hasta ahora, pues en el horizonte cercano siguen los riesgos y las amenazas identificadas en otros capítulos del Informe y en ediciones anteriores. La observancia de las reglas democráticas por las fuerzas políticas, las instituciones y, en general, la ciudadanía y sus organizaciones logró preservar un bien público crucial: la estabilidad del sistema político.

La estabilidad política, sin embargo, no logró atender la debilidad más importante del desempeño de la democracia costarricense en materia de desarrollo humano, señalada reiteradamente en diversas ediciones del Informe: la incapacidad de cumplir la promesa democrática a la ciudadanía, en particular, las obligaciones del Estado originadas en la Constitución Política y las leyes, de asegurar una mejor distribución de la riqueza y condiciones de vida y trabajo.

En esta ocasión, un análisis del contenido de la legislación sustantiva aprobada gracias al acuerdo político funcional mencionado aporta pistas relevantes. Este acuerdo se centró en el manejo de las emergencias fiscal y sanitaria y en la entrada a la OCDE, ninguna de las cuales, pese a su importancia, amplía el cumplimiento, o subsana los déficits en la promesa democrática. Así, una de cada cuatro leyes sustantivas, aprobadas en las últimas tres

legislaturas (2018-2021) están relacionadas directamente con esos temas. Esto ocurre, además, en un contexto de profunda y rápida destrucción de riqueza y empleo que afectó a cientos de miles de personas en el país, como se analiza en otros capítulos del Informe, sin que el Estado tuviese el espacio fiscal para una fuerte ampliación del gasto público que compensara estos efectos.

Un resultado previsible de tal situación es la persistencia de la crisis de representatividad que aqueja a la democracia costarricense. En resumen, el sistema político da respuestas orientadas a mantener la estabilidad y el rumbo en el estilo de desarrollo, en uno de los contextos más adversos para la gobernabilidad, pero esos logros no cambian significativamente la baja percepción de la ciudadanía, que no ve en ellos ningún beneficio inmediato. Sin importar la superación de la parálisis, la ciudadanía sigue evaluando negativamente al gobierno, a los partidos políticos y a la Asamblea Legislativa, en un contexto de menor apoyo ciudadano a la democracia en relación con décadas atrás, aunque en niveles comparativamente altos en América Latina.

Este capítulo aporta dos explicaciones preliminares al hecho de que mejores resultados políticos no produzcan una disminución de la intensidad de la crisis de representación, que tendrán que ser verificadas en el futuro. En primer lugar, la desconexión entre las necesidades y demandas ciudadanas y la agenda del acuerdo funcional, no permiten identificar, a los ojos de las mayorías, una clara agenda de políticas públicas a favor de la reactivación económica y, crucialmente, del empleo.

La segunda explicación proviene de los hallazgos de un estudio sobre procesos recientes de diálogo social en el país. A pesar de que los actores políticos en el país conservan su vocación democrática y optan por el diálogo para dirimir los conflictos y las diferencias, estos procesos se limitan a apaciguar los ánimos y bajar la intensidad de la protesta, sin atender los factores que le dieron origen. En virtud de ello, la democracia costarricense carece de espacios efectivos para, vía procesos robustos de diálogo, procurar encuentros entre la ciudadanía, sus organizaciones, los partidos políticos y las instituciones.

## Valoración del Informe Estado de la Nación 2020

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 Consti-

tución Política, y se han ejecutado por medio de las instituciones públicas que poseen las potestades y competencias para hacerlo.

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 costa-

rricense no ha experimentado un escenario de esta naturaleza.

En conclusión, el 2019 y los primeros meses del 2020, 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.

## Aspiraciones

### Sistema electoral y de partidos políticos

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

### Democracia participativa

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

### Administración de la justicia

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

### Gestión y representación política responsables

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

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

### Participación y rendición de cuentas

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

### Conciencia en la ciudadanía

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

### Política exterior

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

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 9

## BALANCE

## Fortalecimiento de la democracia

## Introducción

Este capítulo estudia el desempeño de la democracia costarricense a lo largo del 2020 y parte del 2021, y lo contrasta con las tendencias de mediano plazo que venían siendo reportadas en ediciones anteriores, considerando incluso que el período analizado posee un carácter de excepcionalidad. En relación con algunos temas como el legislativo, el ejecutivo, el de rotación de gabinete, el del clima de opinión pública, el voto nominal y el de acciones colectivas, el período en estudio utiliza la barrera temporal de los Informes Estado de la Nación, que tradicionalmente el tema político ha enfocado en los períodos gubernamentales. Es decir, en esta ocasión se incluye toda la información que se pudo recabar, sistematizar y analizar entre los meses de mayo 2020 y abril 2021.

El enfoque metodológico utilizado parte de un concepto de democracia que trasciende el plano electoral y que 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 claves para la valoración del desempeño de la democracia con el estudio de nuevas áreas temáticas, y con la ampliación de otras fronteras de información. Se analiza la gestión de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como las interacciones entre ellos, aspectos que han sido identificados como factores claves del desempeño del sistema político.

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. El capítulo se organiza en cuatro secciones principales. La primera enfatiza en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, particularmente en la permanencia del acuerdo funcional entre ambos poderes pese a la acumulación de condiciones políticas adversas. El segundo apartado destaca el tipo de acuerdo funcional existente que le ha devuelto dinámica al Parlamento. Dicho acuerdo estuvo concentrado en el manejo de la crisis, sin

ampliar la promesa democrática. Por su parte, la tercera, se refiere al hecho de que las respuestas del sistema democrático no cambian la crisis de representatividad política. Finalmente, la cuarta y última sección aporta dos posibles explicaciones al fenómeno de la baja percepción ciudadana del sistema político en Costa Rica, a pesar de la superación del entramamiento.

Este Balance reconoce que el desempeño de la democracia en general y del sistema político en particular, no siempre contribuye, con la misma intensidad, a lograr un mejor desarrollo humano. La creación de mayores oportunidades y capacidades para la población depende de los logros 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.

Para concluir esta Introducción, es importante señalar que este Balance no incluye información sobre el tema de administración de justicia, puesto que existe un informe especializado en esta materia (recuadro 9.1).

### Se mantiene el acuerdo funcional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, pese a la acumulación de condiciones políticas adversas

Desde una perspectiva estructural, el Poder Ejecutivo costarricense ha sido catalogado como débil, en perspectiva comparada, debido a sus limitadas atribuciones y a los controles institucionales

existente (Carey, 1997; Pereira y Melo, 2012). En años recientes, un factor que añade dificultades a la conducción política del Ejecutivo son las precarias condiciones del oficialismo, particularmente un gabinete inestable, una sucesión de gobiernos divididos y bajos niveles de aprobación en la opinión pública. Si a estos factores se suma la combinación de los impactos de dos profundas crisis, una fiscal y la otra sanitaria, con graves implicaciones sociales y económicas analizadas en otros capítulos del Informe, es de esperar que el sistema político hubiese experimentado grandes dificultades para procesar crisis gubernamentales, mejorar sus pobres rendimientos y malos resultados en políticas públicas.

En este apartado del capítulo se estudia cómo le ha ido al sistema político en su afán por sortear retos y desafíos, y con ello evitar la parálisis institucional. El principal hallazgo de este apartado es que, a pesar de enfrentar circunstancias que complican un manejo eficiente del gobierno, el sistema político ha encontrado mecanismos para maniobrar y esquivar las dificultades para la gobernabilidad, a raíz de un estrechamiento de las condiciones para la negociación, mediante un acuerdo funcional entre varias fracciones legislativas. En estas circunstancias, dicho acuerdo ha resistido tensiones políticas normales de un sistema democrático, que no han desencadenado conflictos de competencias entre poderes, como ha ocurrido en otros países.

### Poderes Ejecutivo y Legislativo experimentaron creciente y simultánea inestabilidad

En los tres años de la Administración Alvarado Quesada (2018-2021) este Informe señala que, hasta el momento, el sistema político ha dado respuestas democráticas a ambos shocks, que están afectando negativamente, y afectarán aún más, el desarrollo humano. Desde una perspectiva institucional, las políticas para atender estas 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 para sanear las finanzas públicas por un lado, principalmente por medio de la contención del gasto y el impulso a una reforma tributaria en el marco de un convenio con el Fondo Monetario Internacional, así como aquellas que han impuesto restricciones a libertades civiles, como el tránsito o la libertad de comercio, para mitigar los efectos de la pandemia, tienen cada una por separado o en conjunto, el potencial para desencadenar crisis gubernamentales con fuertes implicaciones políticas en dos sentidos: enfrentamientos entre el Gobierno y la ciudadanía por un lado, y, conflictos de competencias entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por otro.

En lo que respecta al primer ámbito, este capítulo reporta el comportamiento de la protesta social y sus dinámicas en una sección posterior de este documento. En cuanto al ámbito de las relaciones entre Poderes de la República, a la fecha de cierre de edición de este *Informe*, no hay registro de conflictos sistemáticos 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.

En circunstancias excepcionales como las actuales, la literatura especializada sugiere que los gobernantes pueden utilizar como recurso el respaldo popular ante las emergencias para presionar el otorgamiento de poderes o competencias adicionales, aduciendo que lo hacen para atender las emergencias (Carey y Shugart, 1998; Petrov, 2020). Cuando, además, las instituciones de los Poderes Legislativo y Judicial no ejercen un contrapeso efectivo para que ello no ocurra, los ejecutivos tienen el camino despejado para incrementar sus poderes, controlar a los demás Poderes de la República y atentar contra el régimen de libertades y derechos ciudadanos.

Los intentos de acumulación de poder del Ejecutivo pueden, sin embargo, 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. En

### Recuadro 9.1

#### Sobre la ausencia de temas de administración de justicia en este Informe

En esta oportunidad el capítulo de *Fortalecimiento de la democracia* no desarrolla temas de administración de justicia. La justificación principal para ello es que en 2020 se publicó el Tercer Informe Estado de la Justicia y la publicación del cuarto informe está prevista para 2022. El informe más reciente señaló que en los años inmediatamente anteriores a la pandemia, el Poder Judicial experimentó la crisis política más seria que ha tenido en la historia reciente.

Dicha 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: 1. un escándalo de corrupción pública que involucró a altos funcionarios de la institución, incluido su presidente; 2. la aprobación de leyes de austeridad fiscal, por parte de la Asamblea Legislativa, como respuesta a la condición de insolvencia en las finanzas públicas; y 3. el recrudescimiento de las divisiones internas en la Corte Suprema de Justicia en relación con la gestión del Poder Judicial.

Fuente: PEN, 2020.

varios países del continente, la pandemia ha creado escenarios de conflicto entre poderes y crisis políticas derivados de la violación de estándares democráticos, según lo señala el proyecto “Variedades de la Democracia” (V-DEM) de la Universidad de Gotemburgo y la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). En países como Argentina, Brasil, Venezuela, El Salvador, México, Guatemala y Estados Unidos, se reportan mayores niveles de transgresión de estándares. En varios de ellos, la situación política anterior a la pandemia

ya era compleja y los enfrentamientos entre poderes han ocasionado crisis institucionales como ocurrió en Brasil, El Salvador y Estados Unidos (Arana y Valencia 2020; Martínez-Gallardo y Camerlo, 2020; Brinks, Levitsky y Murillo, 2020; Ackerman, 2000).

Hasta el momento, la democracia costarricense no ha experimentado un escenario de esta naturaleza. Los inevitables conflictos acerca de las respuestas a las crisis fiscal y sanitaria, 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. Al mismo tiempo, más allá de las tensiones normales entre los poderes, especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, ambos shocks no han comprometido la estabilidad democrática, como sí ha ocurrido en otras naciones.

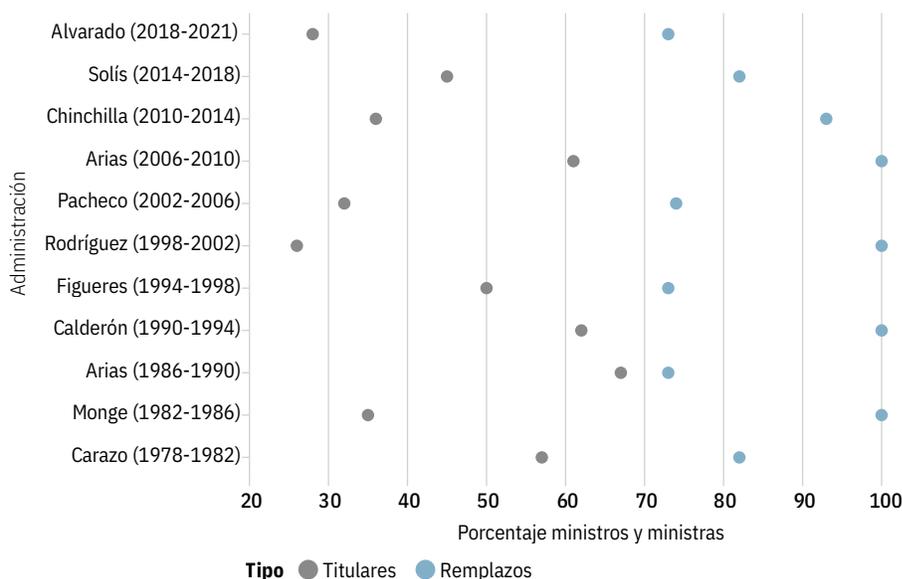
### Primera condición adversa: alta inestabilidad del gabinete refleja fin de alianzas partidarias en el Ejecutivo

En una democracia presidencialista como la costarricense, el Poder Ejecutivo es un actor clave, pues le corresponde la implementación de la política pública y en él recae el peso principal de conducción de la mayoría de las instituciones públicas. Tiene también un papel medular en los procesos de formación de la ley, mediante sus relaciones con el Poder Legislativo. Estas funciones recaen sobre el presidente de la República y su gabinete, por lo que la manera en que éstos operen, incide sobre la capacidad del sistema político para atender las demandas de la ciudadanía.

La salida de ministras y ministros en un gabinete es, en principio, una señal de inestabilidad política dentro de un gobierno. Una alta rotación de personas dentro de los cargos ministeriales se asocia con crisis de liderazgo, shocks externos o crisis gubernamentales. Esta rotación ministerial puede ser, también, una estrategia para superar las crisis, o para darle un nuevo impulso a las políticas de gobierno o generar nuevas alianzas y coaliciones políticas (Alderman, 1995; Huber y Martínez Gallardo, 2004;

Gráfico 9.1

### Porcentaje de ministros y ministras que se mantienen en su puesto al término del tercer año de la administración, según tipo de nombramiento<sup>a/</sup>. 1978-2021



a/ Se calcula el porcentaje de ministras y ministros cuyo nombramiento se mantiene al término del tercer año de gestión, ya sea que fueron nombrados al inicio del gobierno, o posteriormente, como reemplazo. Fuente: Guzmán Castillo, 2021, con datos de Hernández, 2019.

Dowding y Dumond, 2009; Fischer, Dowding y Dumond, 2012; Camerlo y Pérez Liñan, 2015).

Para abordar la estabilidad del gabinete, un primer indicador es el porcentaje de ministros y ministras iniciales y sus reemplazos que se mantienen en el cargo. Cuando se compara la situación de la presente administración al finalizar su tercer año de mandato con la de las últimas diez, únicamente la administración Rodríguez Echeverría tenía una menor proporción de personas integrantes de gabinete iniciales que se mantenían en su cargo (26%) -el actual gobierno tiene un 28% de sobrevivientes. Cabe recordar que el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez había pasado por una grave crisis política (Combo ICE). En cambio, no hay mayores diferencias en el Gabinete actual en relación con las administraciones de los últimos cuarenta años en lo que se refiere a la rotación de los ministros que reemplazaron a los originales (gráfico 9.1).

En términos generales, los gabinetes de los gobiernos de la época bipartidista

son más estables (con la excepción de la Administración Monge Álvarez), que los del período multipartidista, salvo los casos de la segunda administración de Oscar Arias y Luis Guillermo Solís.

Un segundo indicador de la inestabilidad del gabinete, es la cantidad de salidas por año de gobierno. Este indicador refleja que la administración de Carlos Alvarado es la que más salidas ha tenido en general al llegar a su tercer año de mandato, con 11 salidas en el tercer año y 9 en el segundo cuadro 9.2. Es el único gobierno que ha tenido más de 9 salidas en dos años. Un elemento para destacar es que cuando se traslada a una persona de una cartera a otra se cuenta como una salida.

Los motivos de salida en la actual gestión son principalmente por desgaste político, 14 ministros y ministras han abandonado su puesto por ese motivo, el mismo número que en la administración Pacheco de la Espriella, seguidos por la administración Chinchilla Miranda (en esa ocasión 10 personas salieron por ese motivo). En la presente administración,

## Cuadro 9.2

## Cantidad de salidas de ministros y ministras, por año

Administración	Primer año	Segundo año	Tercer año	Total
Carazo (1978-1982)	0	1	8	9
Monge (1982-1986)	0	8	5	13
Arias (1986-1990)	2	0	7	9
Calderón (1990-1994)	1	5	3	9
Figueroa (1994-1998)	2	4	14	20
Rodríguez (1998-2002)	3	8	5	16
Pacheco (2002-2006)	4	5	8	17
Arias (2006-2010)	2	3	3	8
Chinchilla (2010-2014)	5	10	3	18
Solís (2014-2018)	5	4	2	11
Alvarado (2018-2022)	4	9	11	24

Fuente: Guzmán Castillo, 2021, con datos de Hernández, 2019.

el desgaste político derivó en la salida de los ministros de la Presidencia Víctor Morales y Marcelo Prieto, quienes estuvieron poco tiempo en su cargo (216 y 234 días respectivamente), además de la ministra Rocío Aguilar y Rodrigo Chávez de Hacienda (este último con una duración de 184 días). Estos casos sobresalen por el hecho de que ocurren varias salidas en las mismas carteras ministeriales. En otras palabras, una parte importante de las salidas del actual gabinete tienen lugar entre quienes han reemplazado a las personas titulares.

La alta rotación del gobierno de Carlos Alvarado tuvo consecuencias políticas. Las salidas de Rodolfo Piza, Rocío Aguilar, Edgar Mora, Patricia Mora, Dyalá Jiménez, Guisselle Amador, María Amalia Revelo, Edna Camacho y André Garnier, todos ellos militantes de partidos políticos distintos al oficialista Partido Acción Ciudadana (PAC), puso fin a la coalición gubernamental en el Ejecutivo, que inicialmente llegó a denominarse como el *Gobierno de Unidad Nacional*. El fin de esa coalición es, en principio, una condición que no favorece los fundamentos de la gobernabilidad en Costa Rica. Por una parte, debilita al Ejecutivo en sus negociaciones con los partidos de oposición, varios de los cuales perdieron “fichas” en el gabinete;

por otra, las constantes sustituciones en los máximos jerarcas afectan la capacidad gubernamental para dirigir las instituciones a su cargo.

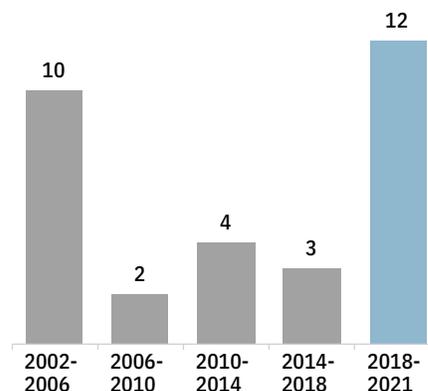
### Segunda condición adversa: inestabilidad en el sistema de partidos en el Congreso torna más efímeras las mayorías parlamentarias

El Ejecutivo no es el único Poder de la República que durante el período de análisis de este Informe experimentó inestabilidad en su conformación. En el legislativo, los partidos reportaron frecuentes rupturas, renunciaciones y salidas. Este factor, que no es nuevo en la política costarricense, altera la distribución de poder, reconfigura las alianzas legislativas, haciéndolas más inciertas y efímeras. En ese sentido, la creciente inestabilidad en la configuración partidaria en la Asamblea Legislativa fue una segunda condición adversa para la gobernanza de la democracia costarricense experimentada en años recientes.

Desde el punto de vista práctico, la cada vez más frecuente declaratoria de independencia de una de las personas congresistas de un determinado bloque legislativo, torna más compleja la tarea del Ejecutivo de construir acuerdos, formar coaliciones y aprobar leyes. En

## Gráfico 9.2

## Cantidad de congresistas que se declaran independientes



Fuente: Alfaro Redondo, 2021, datos de la Asamblea Legislativa.

algunas circunstancias, los cambios producidos por estos dos factores pueden acabar o poner en riesgo la existencia de acuerdos formales para dinamizar las relaciones Ejecutivo-Legislativo, pues las diputaciones independientes crean nuevos partidos o se quedan al margen de los existentes.

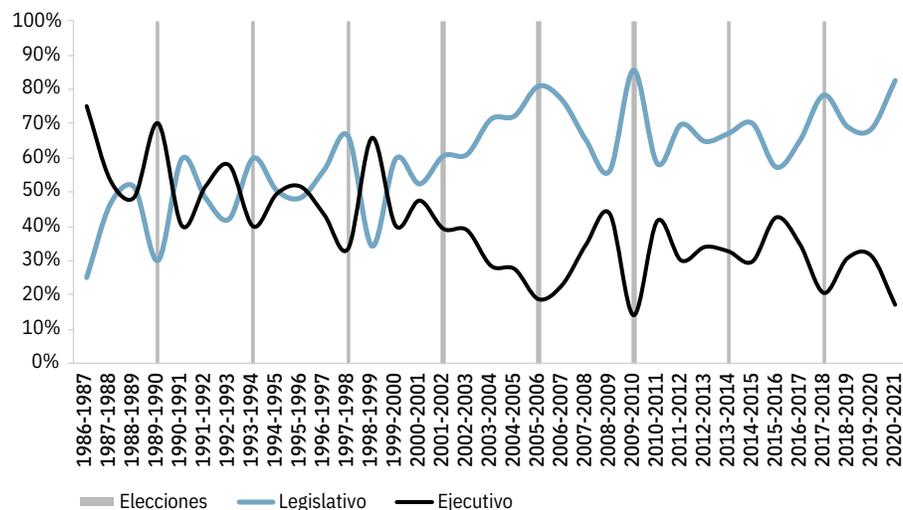
Según los datos disponibles, durante el período 2018-2021 se han dado más separaciones que en cualquier otro cuatrienio en el presente siglo (gráfico 9.2), lo que agrega una condición más a la lista de factores adversos para la gobernabilidad.

### Tercera condición adversa: nueva reducción de la capacidad del Ejecutivo para impulsar su agenda en el Congreso

La inestabilidad simultánea en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, cada uno con sus matices, tiene el potencial de afectar la relación entre ambos pues crea incertidumbre y volatilidad en las negociaciones políticas para la formación e implementación de políticas públicas. Debe recordarse que en una democracia presidencialista, ambos poderes son electos de manera independiente, cuentan con soberanía propia y la relación que se entable entre ellos será clave para que la democracia pueda atender las demandas e intereses de la ciudadanía.

Gráfico 9.3

## Legislación aprobada, según iniciativa



Fuente: Guzmán Castillo, 2021, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Arias, 2021.

La debilidad del Ejecutivo costarricense se refleja en los magros resultados que el Ejecutivo ha obtenido en la gestión de sus iniciativas ante el Congreso. En periodos legislativos previos al 2000, la iniciativa de 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 quien domina ampliamente la agenda parlamentaria.

Dos factores influyen significativamente en tal situación. El primero es la ausencia, desde 1994, de mayorías parlamentarias del partido oficialista, que dificulta el trámite expedito de su agenda; es decir, la prevalencia en Costa Rica de gobiernos divididos en el contexto del tránsito y consolidación de un sistema multipartidista fragmentado (PEN, 2018). El segundo, más estructural, se relaciona con la baja capacidad que tiene el gobierno para impulsar sus propuestas en la Asamblea Legislativa, dada la reducida potencia institucional del Ejecutivo. Los indicadores sobre el tema ubican al Ejecutivo costarricense, junto a México, entre los más bajos de América Latina (Santos et al., 2014) y no se reportan transformaciones recientes en esta materia.

En este contexto, la administración Alvarado Quesada nuevamente enfrentó importantes dificultades para impulsar su agenda legislativa. En la legislatura 2020-2021 solo un 17% de las leyes aprobadas correspondió a iniciativas del Ejecutivo. Ese valor es el segundo más bajo, por debajo del 14% reportado en 2009, desde 1986. El gráfico 9.3 muestra los porcentajes de leyes promulgadas que fueron iniciadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo, y el comportamiento oscilatorio de este último en el presente siglo, aunque siempre con niveles inferiores a los del Legislativo.

Un segundo indicador de la debilidad política del Ejecutivo son sus dificultades para lograr que se aprueben sus prioridades legislativas durante los periodos de sesiones extraordinarias. Vale recordar que, según el artículo 18 de la Constitución Política, por 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. A partir de esta situación, se calcula el indicador de la tasa de éxito del Ejecutivo, definida como la cantidad de proyectos que presenta y la proporción de ellos que finalmente se aprueba en ese mismo periodo. A mayor tasa de éxito,

se asume, en principio, mayor capacidad política del Ejecutivo para impulsar su agenda; a menor tasa de éxito, menor capacidad.

Cuando se analiza la tasa de éxito desde una perspectiva de largo plazo, la presente administración combina dos características especialmente negativas. Por una parte, la aprobación de sus prioridades desciende sistemáticamente en los tres años que lleva y, por otra, en su tercer año su tasa de éxito es de las más bajas en treinta años (gráfico 9.4). En términos generales, su evolución es similar a la experimentada por la administración Calderón Fournier que, en su segunda mitad, enfrentó una difícil coyuntura política.

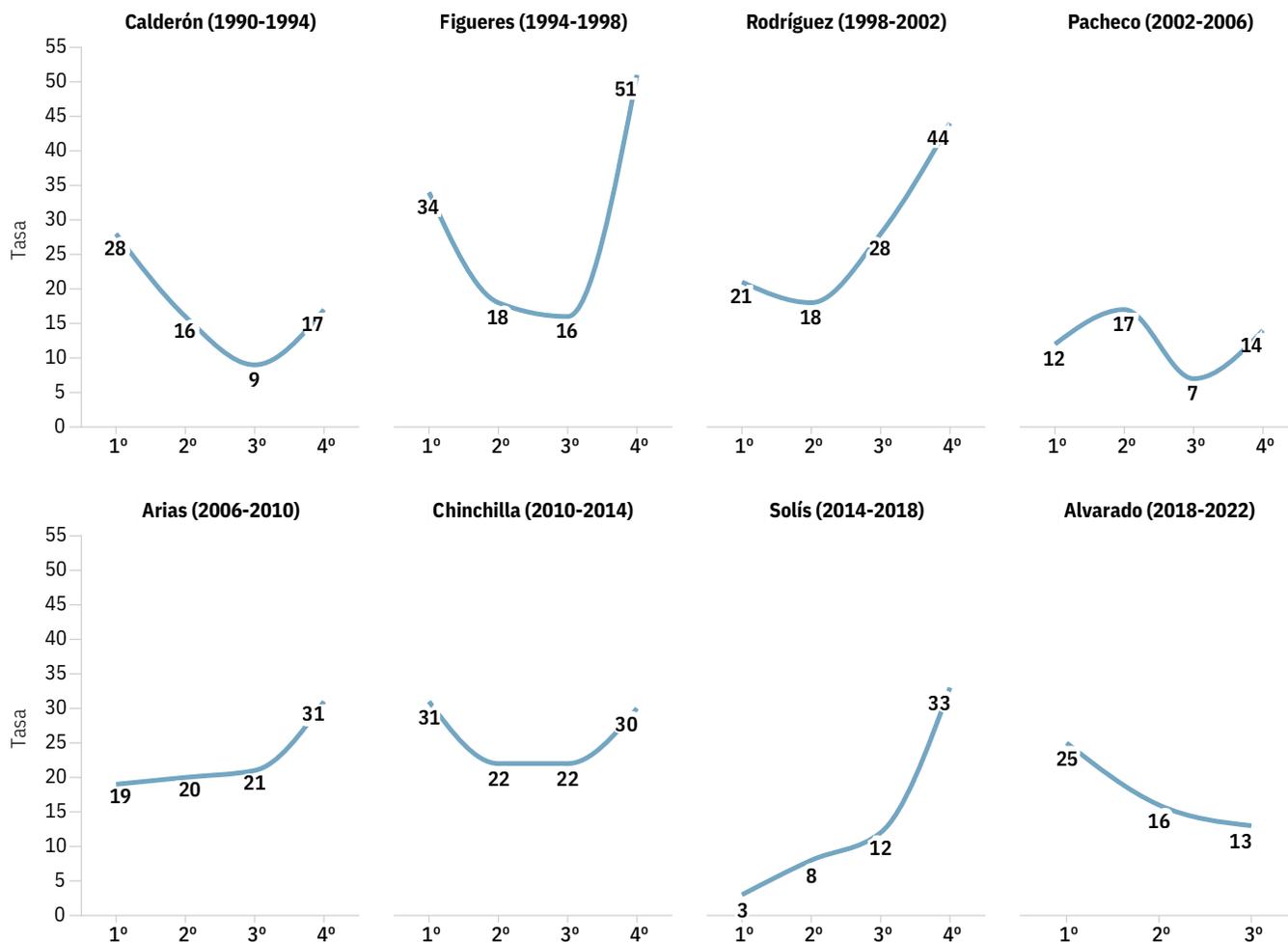
En síntesis, la alta inestabilidad en el Gabinete y en el Legislativo ha estrechado el espacio para la negociación y las transacciones políticas entre ambos. Una consecuencia esperable, es la disminución de la efectividad del Ejecutivo en la tramitación de leyes. Todo ello, en principio, son condiciones que favorecen el conflicto político y el bloqueo recíproco de iniciativas entre los Poderes de Estado. No es, sin embargo, lo que se observó en 2020 e inicios de 2021.

### Se prolonga el acuerdo funcional por tercer año consecutivo

Por tercera ocasión consecutiva, el Informe reporta que, a pesar de las condiciones adversas para la gobernanza analizadas en acápite anterior, el Poder Legislativo mostró una alta productividad en la aprobación de leyes y una reducción en sus tiempos de tramitación. La legislatura 2020-2021 obtuvo los mejores indicadores en las últimas tres décadas, en el contexto del multipartidismo fragmentado e inestable, la ausencia de partidos con mayorías legislativas y la debilidad del Ejecutivo.

El comportamiento de estos indicadores es lo que lleva al Informe a concluir que, en la práctica, se prolongó por tercer año consecutivo un acuerdo funcional entre el Ejecutivo y las principales fuerzas opositoras. Por acuerdo funcional se entiende que no existió un pacto explícito que definiera una plataforma programática común, sino que los

## Gráfico 9.4

Tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, por legislatura<sup>a/</sup>, según administración

a/ Cada administración tiene cuatro legislaturas. El periodo de cada una se extiende del 1º de mayo del año “i” al 30 de abril del año “i + 1”.

Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Arias, 2021.

buenos resultados obedecen a negociaciones, basadas en consideraciones puramente tácticas. En esta sección se presentan los indicadores que arrojan evidencia de este acuerdo funcional.

### Congreso mantiene una alta aprobación de legislación sustantiva

En un régimen democrático, los representantes electos por la ciudadanía en el Congreso cumplen con una tarea clave: legislar en beneficio de la sociedad. Sin

embargo, no todas las leyes aprobadas por el Parlamento producen el mismo impacto. Algunas de ellas son más relevantes porque alteran el *status quo* de los asuntos legislados, mientras que otras decisiones son de menor trascendencia.

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; también son aquellas que crean nuevas obliga-

ciones del Estado respecto de ellos, pues impactan el desarrollo humano de un país. Como se ha mencionado en otras oportunidades, el término 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.

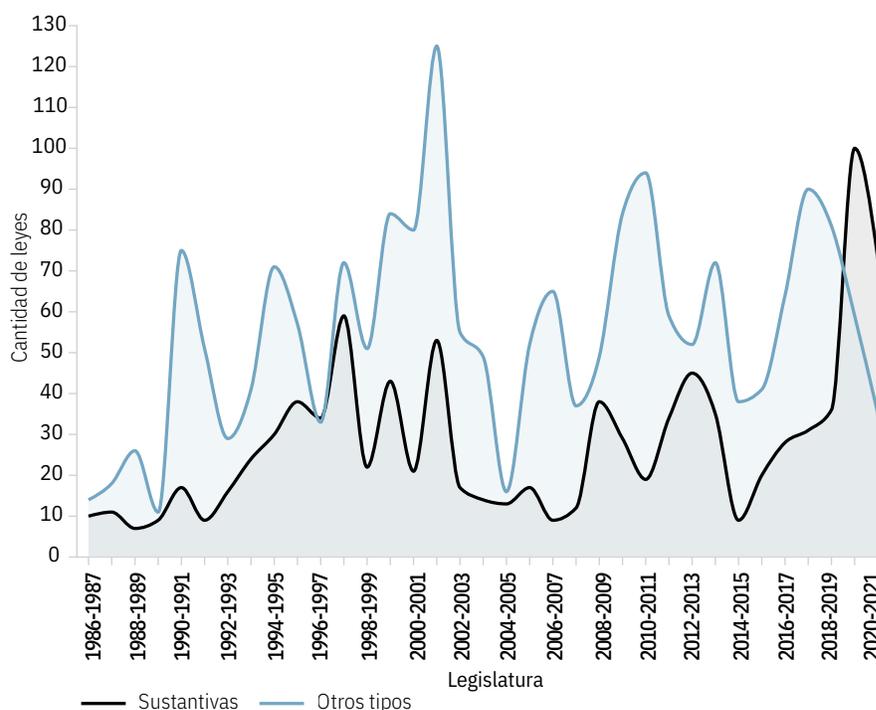
Al igual que se reportó en 2020, la actual conformación de la Asamblea Legislativa continuó con una alta productividad en la cantidad de leyes aprobadas. En la legislatura 2020-2021 la cantidad de leyes aprobadas fue menor que en la legislatura anterior (131 contra 159 en la 2019-2020); sin embargo, es superior al promedio de los últimos 30 años. Además, se caracteriza por ser la segunda legislatura con mayor cantidad de leyes sustantivas promulgadas.

Visto en su conjunto, es la primera vez en 35 años que el Parlamento costarricense logra, de manera consecutiva, aprobar más leyes sustantivas que otros tipos de legislación (gráfico 9.5). Este resultado es relevante pues ocurrió durante la pandemia y los primeros destellos de la campaña electoral. La legislatura estudiada tuvo que interrumpir las sesiones en diversas ocasiones por casos de covid-19 a lo interno de la Asamblea Legislativa, tanto en diputaciones como en personal asesor y administrativo. Además, en octubre del 2020 se frenó la actividad parlamentaria debido al traslado al nuevo edificio, y en abril del 2021 los representantes legislativos se abocaron casi exclusivamente a la discusión de la Ley Marco de Empleo Público.

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: Ley que penaliza el abandono de las personas adultas mayores, Ley de creación del Parque Nacional Isla San Lucas, Ley para resguardar el derecho del trabajador a retirar los recursos de la pensión complementaria y Ley para conciliar la vida familiar y laboral.

Gráfico 9.5

### Cantidad de leyes aprobadas por legislatura, según tipo de legislación<sup>a/</sup>. 1986-2021



a/ Las leyes sustantivas se refieren a aquellas que amplían o restringen derechos, o crean o disminuyen funciones del Estado.

Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Arias, 2021.

### Se extiende la tendencia a reducir la promesa democrática sin sustento económico

Un segundo elemento para medir la productividad del Congreso es el indicador de la “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 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.

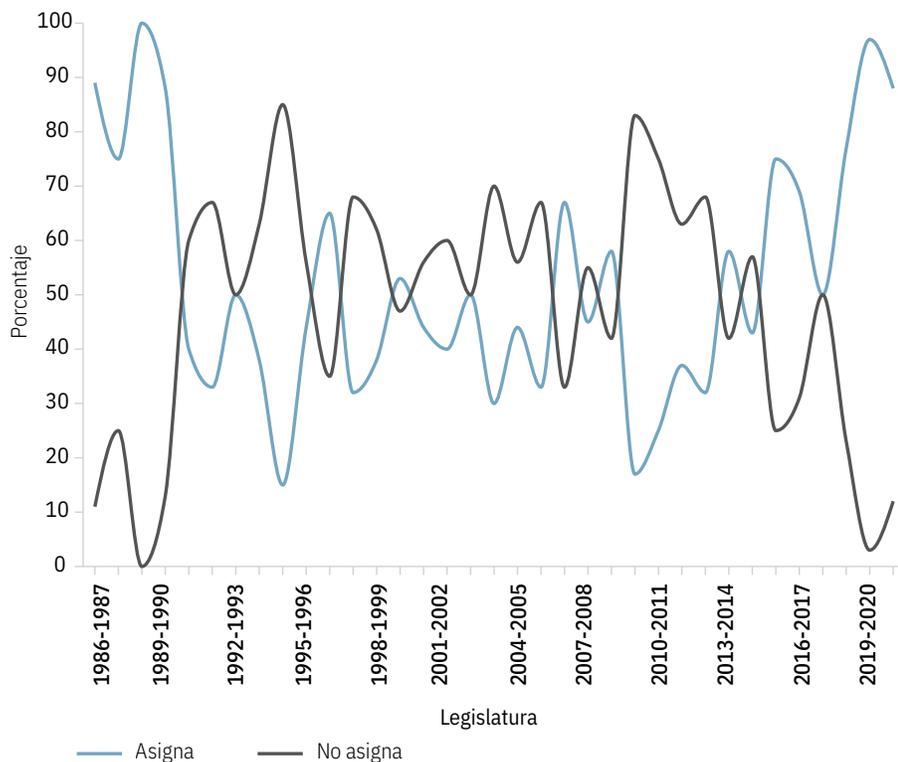
Esta situación ejerce presión sobre las entidades públicas y sus finanzas, porque se les asignan nuevos mandatos sin dotarlas de capacidades económicas para ejecutarlos. En la legislatura 2020-2021 se prolongó la tendencia de reducir la proporción de leyes sustantivas que

requerían de recursos económicos que no se asignaron, tendencia que data del período 2014-2015. En esta oportunidad, la proporción de estas leyes fue de un 12%, la cuarta cifra más baja desde 1986 (gráfico 9.6). Con ello, se hilaron seis legislaturas consecutivas en las que al menos el 50% de las normas sustantivas aprobadas contemplan la asignación de recursos. Además, como ha sido la tónica de la presente conformación de la Asamblea Legislativa, la proporción de leyes con recursos asignados es mayor al 75% (88% en la actual, 97% en la 2019-2020 y 77% en la 2018-2019).

Al analizar las leyes aprobadas, el Parlamento debe resolver importantes retos relacionados con las capacidades que otorga a la administración pública para que cumpla los mandatos legales aprobados. En 2020-2021, únicamente un 22% de las leyes aprobadas que requerían recursos para atender sus mandatos establece

Gráfico 9.6

### Legislación sustantiva que requiere recursos, según asignación. 1986-2020



Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Arias, 2021.

nuevos ingresos. Esta cifra es inferior a la de las tres legislaturas anteriores. La gran mayoría de la legislación (68%) 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 2019-2020, esa cifra fue de 77%.

Estos resultados sugieren que en la actualidad hay una mayor preocupación por parte de quienes legislan de 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, los diputados y las diputadas continúan aprobando exoneraciones tributarias. En la tercera legislatura de la administración Alvarado Quesada, comprendida entre

mayo de 2020 y el 30 de abril de 2021, se aprobaron 15 exoneraciones fiscales, la cantidad más baja de la presente administración (para más detalles ver Achoy, 2021 en el capítulo 3).

### Duración promedio de aprobación de las leyes se mantiene entre las más bajas en las últimas dos décadas

En 2020-2021 la Asamblea Legislativa logró mantener duraciones comparativamente bajas en el trámite de una ley, un tercer indicador de la existencia de un acuerdo funcional en el Legislativo y entre éste y el Ejecutivo. Sin ese acuerdo, el bloqueo recíproco entre las fuerzas políticas se reflejaría en muy altas duraciones. En el contexto de las condiciones adversas para la gobernanza ya analizadas, la baja duración observada en el período bajo análisis es un resultado contrario a las conclusiones de la literatura

comparada sobre el tema (Saiegh, 2010; Morgenstern, 2002; 2003).

El indicador mide el tiempo promedio que tardan los diputados y las diputadas en tramitar una ley. Cabe recordar que en el período 1986-2021, las leyes tardaron en promedio 572 días naturales en ser aprobadas. En la legislatura 2020-2021, el periodo de aprobación fue menor a ese promedio en poco más de cien días: 469 días (gráfico 9.7). 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 35 períodos legislativos analizados.

### Legislación aprobada no es heredada de administraciones previas

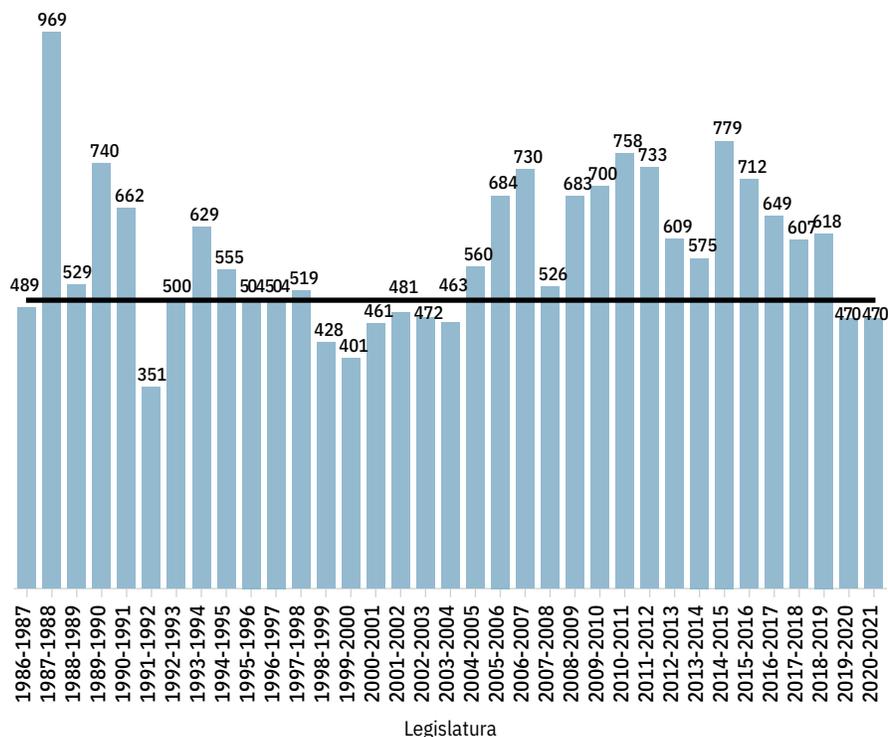
Un cuarto indicador del acuerdo funcional es la proporción de la legislación aprobada originada durante el período constitucional. Una alta cantidad de leyes podría deberse a que dichas leyes hayan iniciado su trámite en legislaturas pasadas y que lo que el Congreso actual hace es, simplemente, ponerse al día con la agenda de administraciones anteriores. En otras palabras, si la mayor parte de las leyes son iniciativa de quienes legislan actualmente, su aprobación debe, inevitablemente, ser resultado de procesos de negociación entre los partidos, incluido el oficialista.

Conocer el origen de la iniciativa es relevante pues una 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 las leyes abarca más allá de un año calendario, es posible que, en las primeras legislaturas de las administraciones, el congreso apruebe leyes heredadas por sus antecesores cuyo trámite ya había iniciado. En este sentido, más que lidiar con el Ejecutivo actual, la Asamblea Legislativa estaría tratando con el legado de períodos constitucionales anteriores.

La información que aporta el gráfico 9.8 permite concluir que, en línea con la tendencia de administraciones de las últimas tres décadas, en el tercer año de

Gráfico 9.7

### Duración promedio de la aprobación de las leyes en días naturales. 1986-2021



Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Arias, 2021.

gobierno de la administración Alvarado Quesada, el congreso aprobó legislación diseñada durante el período constitucional. Este comportamiento ocurre, por cierto, independiente del cambio en el sistema de partidos y la fragmentación, pues igual ocurría en períodos bipartidistas o multipartidistas.

En este contexto, las legislaturas 2018-2019, 2019-2020 y 2020-2021 muestran un patrón diferenciado. Concretamente, la Asamblea Legislativa actual se movió rápidamente de aprobar mayoritariamente leyes heredadas a legislar sobre su propia producción, como en ningún otro período previo.

#### Alta cohesión legislativa en votaciones de las leyes pese a fragmentación partidaria

La literatura especializada plantea que los partidos políticos cumplen funciones importantes dentro de las democracias, entre las cuales se encuentran aglutinar

opiniones y facilitar en los procesos de negociación y toma de decisiones de las élites, tanto a lo interno de los partidos como con otras agrupaciones políticas (Aldrich 1995; Cox and McCubbins 2007). Se espera además que los votantes puedan hacerse una idea más o menos correcta de cuáles posiciones van a

apoyar los legisladores basados en el partido al cual pertenecen, y que esta idea tendrá un papel importante en la mente de los votantes a la hora de emitir su voto (Downs 1957). Esto es particularmente importante en un país donde la votación por legisladores se realiza mediante listas cerradas, como es el caso de Costa Rica: las personas votan por un partido político, y luego los legisladores de ese partido, al llegar a la Asamblea Legislativa, deberán trabajar en equipo para defender las propuestas realizadas durante las elecciones, así como para negociar con otros partidos.

El análisis de los patrones de votación de las personas congresistas reportado en ediciones anteriores de este Informe ha planteado que en la votación de proyectos las fracciones legislativas muestran comportamientos de alta cohesión y disciplina partidaria (PEN, 2020). Dos nuevos indicadores utilizados en esta oportunidad respaldan esos resultados.

El primero se denomina UNITY en la literatura especializada y se emplea para conocer la unidad del comportamiento de legisladores de la misma fracción y el segundo, conocido como NOMINATE mediante el cual se estudia la posición de las personas legisladoras en un espacio ideológico.

Al aplicar este indicador en la Asamblea Legislativa durante el período 2020-2021 queda manifiesta la presencia de fracciones legislativas con alta unidad partidaria, sin mucha variación entre partidos. Los desacuerdos internos en las votaciones de sus miembros parecen girar

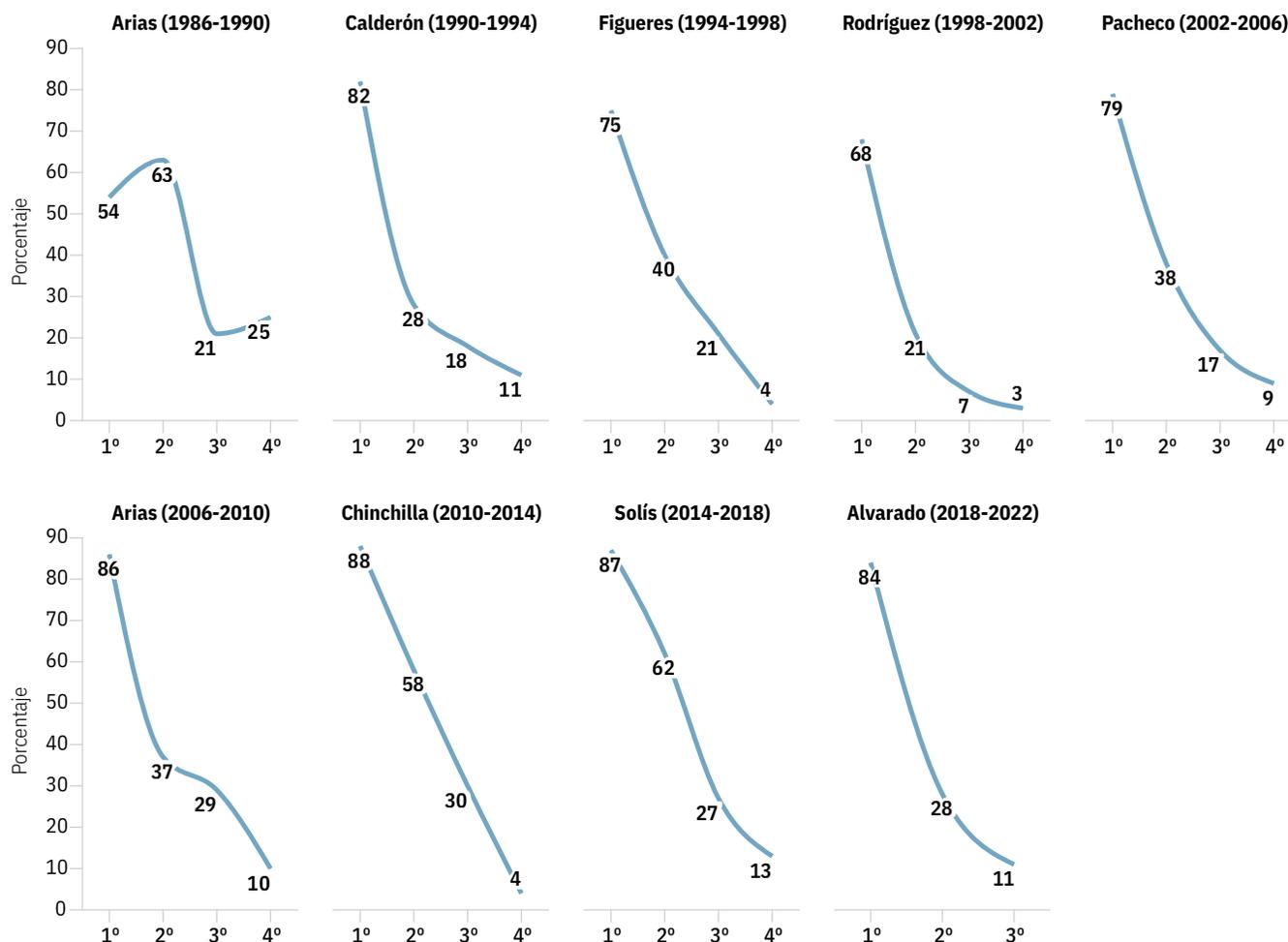
#### Indicador UNITY

El puntaje UNITY, originalmente planteado por Rice (1925) se calcula comparando la relación entre votos a favor y en contra en cada votación, para cada partido. El resultado corresponde a un número entre 0 y 1, donde 1 corresponde a la fracción legislativa votando en conjunto de igual forma. Es decir, a mayor puntuación, mayor unidad. Se calcula la versión con pesos de la puntuación, la cual se ajusta por abstenciones y por cuán reñidos son los votos. La fórmula utilizada es la siguiente, donde  $i$  corresponde al partido y  $j$  a la votación:

$$W-UNITY_i = \frac{\sum (\%si-\%no)_{ij} * \%legisladores\ votando_j * (1-\%si-\%no)_j}{\sum (\%legisladores\ votando_j * (1-\%si-\%no)_j)}$$

Fuente: Carey, 2002.

Gráfico 9.8

Porcentaje promedio de legislación heredada por legislatura<sup>a/</sup>, según administración

a/ Cada administración tiene cuatro legislaturas. El período de cada una se extiende del 1º de mayo del año “i” al 30 de abril del año “i + 1”.

Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Arias, 2021.

en torno a una sola dimensión ideológica, aunque no es posible asignar esta dimensión únicamente a temas económicos o sociales (gráfico 9.9). Ningún partido presenta una puntuación W-UNITY de menos de 70, y la más cohesionada es la del PAC, que presenta un 0.83 de puntuación. Tanto el PIN como PNR logran puntuaciones relativamente altas, mientras que los partidos con menos unidad a la hora de votar son PRSC y PUSC, sin embargo, hay que recordar que las diferencias entre fracciones son pequeñas<sup>1</sup>.

Si este resultado se hubiese dado en el contexto de un bloqueo recíproco en el Congreso, el indicador podría reflejar líneas de fracturas relativamente com-

plejas de reconciliar. Sin embargo, como ocurrió en un contexto de alta productividad, bajas duraciones, aprobación de legislación sustantiva, con cierta autocontención en la promesa democrática sin sustento, este resultado debe entenderse como otra señal de que, pese a la retórica y los enfrentamientos, las fracciones tendieron a alinearse a favor de los acuerdos.

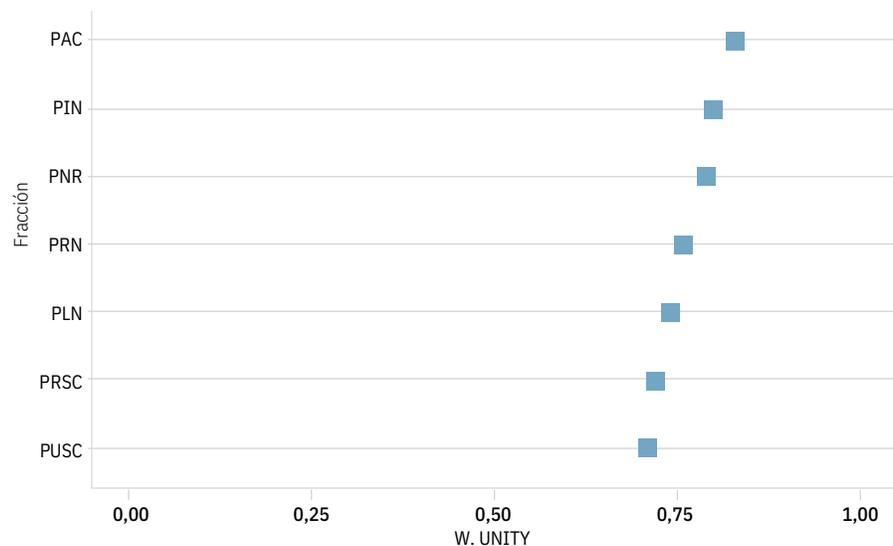
El segundo indicador se llama NOMINATE, que viene del inglés “estimación nominal de tres pasos”. Procura medir las distancias ideológicas entre quienes legislan bajo la premisa de que a menor distancia, hay una mayor probabilidad de acuerdos entre ellos.

El gráfico 9.10 es una representación visual de los resultados del algoritmo W-NOMINATE, la versión más común de estimación de NOMINATE para datos que no son series de tiempo. El gráfico está organizado para que el eje horizontal corresponda a la dimensión económica, donde izquierda es más estatista (-2) y derecha más a favor del libre mercado (2). De forma similar, el eje vertical corresponde a la dimensión social, donde abajo corresponde a posiciones más progresistas (-1.0) y arriba a posiciones más conservadoras (1.0).

El análisis de los resultados indica que la dimensión económica es mucho más importante para explicar los patrones de

Gráfico 9.9

**Puntuaciones W-UNITY<sup>a/</sup> de fracciones legislativas. Legislatura 2018-2019**

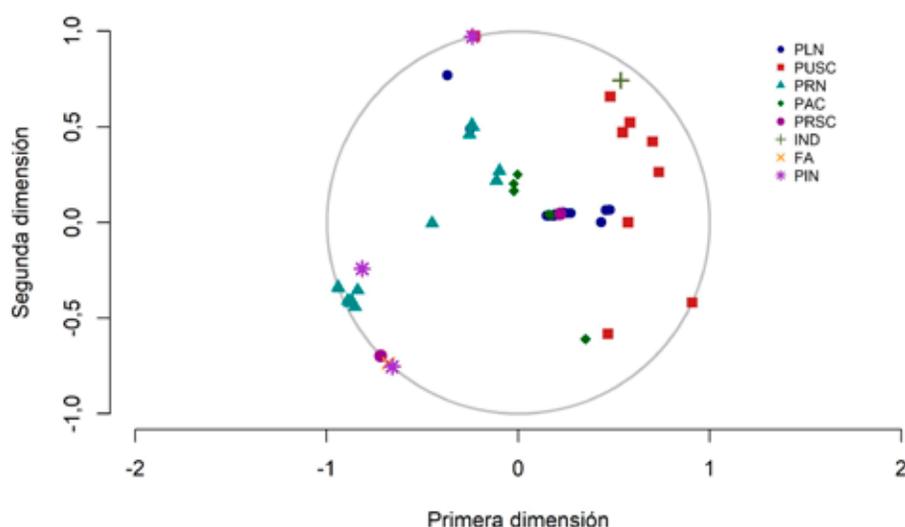


a/ El puntaje W-Unity se calcula comparando la relación entre votos a favor y en contra en cada votación, para cada partido. El resultado corresponde a un número entre 0 y 1, donde 1 corresponde a la fracción legislativa votando en conjunto de igual forma. Es decir, a mayor puntuación, mayor unidad.

Fuente: Chavarría, 2021 a partir de la base datos de voto nominal del PEN y del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Gráfico 9.10

**Puntuaciones NOMINATE<sup>a/</sup> de diputados y diputadas, según partido político. Legislatura 2018-2019**



a/ El indicador NOMINATE es una técnica de escalamiento multidimensional que crea un punto ideal de preferencia ideológica para cada legislador dentro de un plano cartesiano, basado en su historial de votaciones.

Fuente: Chavarría, 2021 a partir de la base datos de voto nominal del PEN y del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

**Indicador NOMINATE**

El indicador NOMINATE es una técnica de escalamiento multidimensional creada por Poole y Rosenthal (1985). Su algoritmo parte de una lógica de análisis espacial de voto y busca disminuir la cantidad de dimensiones en el análisis para tener un espacio de unas pocas dimensiones ideológicas latentes, por ejemplo, una económica y una social. El análisis crea entonces un punto ideal de preferencia ideológica para cada legislador dentro de un plano cartesiano, basado en su historial de votaciones (Carroll et al., 2011).

Para calcularlo se revisan las votaciones que aparecen en la base de datos de voto nominal para el periodo de estudio. Del total de 14.820 votos emitidos, 11.685 fueron a favor, mientras que solo 135 fueron en contra, y 3.000 fueron abstenciones. Esto dificulta el análisis puesto que una votación en la que el total de los legisladores está de acuerdo no aporta información para la asignación de puntos ideales. Los resultados a continuación, por tanto, son calculados únicamente para los casos en que al menos uno de los diputados votó en contra, lo cual disminuye el tamaño de la muestra.

Fuente: Chavarría, 2021

votación que los temas sociales. Además, se nota una cierta aglomeración de los legisladores de la misma fracción, donde una parte del PRN, así como el FA y el PIN se localizan más a la izquierda en el eje x (mayor estatismo). El resto del PRN, el PAC y el PLN están más hacia el centro. Por su parte, los legisladores del PUSC se encuentran a la derecha de la figura. La segunda dimensión resulta menos explicativa y no es tan fácil encontrar patrones a nivel de fracciones.

En síntesis, los indicadores calculados indican fracciones legislativas que se comportan con una alta coherencia interna y con una aproximación inicial que indica un cierto grado de coherencia ideológica, votando en conjunto en

muchos casos, aunque esto puede estar distorsionado por la gran cantidad de grupos legislativos con pocos miembros e independientes. Es decir, si bien hay alta unidad en las fracciones legislativas, no es posible obviar que esto no tiene el mismo significado para una fracción de dos diputados, que para una de diecisiete como la del PLN o de diez como la del PAC. Además, los legisladores parecen además tomar decisiones primordialmente en una dimensión, y se aglomeran cerca de sus co-partidarios en esta.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE VOTO NOMINAL

véase Guzmán Castillo, 2021; y Chavarría, 2021 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Hipótesis de la explicación de la alta productividad legislativa gana fuerza

El año anterior el Balance Político sugirió una hipótesis para explicar la alta productividad legislativa a pesar de las condiciones políticas adversas analizadas al inicio de la sección. La pregunta es ¿por qué no se están viendo los efectos de estas condiciones adversas en tres legislaturas sucesivas? ¿Por qué, contra todo pronóstico, el sistema político logra superar la parálisis ya por tres años?

El capítulo del año anterior planteó, como posible explicación, la existencia de una triple combinación de factores: el debilitamiento de los *veto players* en el parlamento, un partido no tradicional en el Ejecutivo y la amenaza inminente de una crisis estructural. Sugirió que esta combinación lograba contrarrestar los efectos negativos de la fragmentación y debilitamiento de los partidos políticos y del Ejecutivo sobre el funcionamiento del sistema político en 2018-2021 (para más detalles, véase Informe anterior)<sup>2</sup>.

La información recabada en esta edición del Informe aporta nueva evidencia a favor de esta hipótesis. Los tres factores siguen estando presentes y el compor-

tamiento del congreso fue similar. No obstante, será necesario observar el comportamiento del legislativo a lo largo de un período más amplio, y efectuar un análisis comparado con otros países, para llegar a una conclusión firme<sup>3</sup>.

### La agenda del acuerdo funcional estuvo concentrada en el manejo de imperativos de corto plazo, sin ampliar la promesa democrática

El sistema político ha logrado sobreponerse a las condiciones adversas para la gobernabilidad originadas por las repercusiones de dos crisis, la fiscal y la sanitaria. La superación de un escenario propicio para el bloqueo ha sido posible mediante la persistencia de un acuerdo funcional entre el Ejecutivo y algunos partidos de oposición. La evidencia presentada en la sección anterior apunta a la existencia de este acuerdo, pese a los enfrentamientos entre el gobierno y las oposiciones.

Tal conclusión obliga a plantear varias preguntas inevitables: ¿sobre qué es lo que se pusieron de acuerdo las fuerzas en pugna? Esta interrogante es de gran importancia para el análisis de la contribución de la democracia al desarrollo humano, el enfoque propio del presente capítulo. En este punto podrían haber distintas opciones: gobierno y oposiciones podrían haberse puesto de acuerdo sobre una legislación con implicaciones estructurales, animada por un proyecto político favorable al desarrollo humano en el largo plazo; por el contrario, podrían haberse puesto de acuerdo para propiciar legislación que implica involuciones en los derechos y libertades de las personas, en la calidad de sus oportunidades laborales y empresariales. Dilucidar, pues, la sustancia de lo acordado es de gran interés.

Esta sección procura responder la interrogante sobre el contenido y alcance político del acuerdo funcional. Para ello analiza, en primer lugar, el tipo de políticas públicas aprobadas por el legislativo en el período bajo análisis. El resultado más relevante de este esfuerzo es que durante los tres primeros años de la Administración Alvarado Quesada,

la legislación ha estado dominada por el manejo de la crisis fiscal, primero, y sanitaria, después, y, por otra parte, para reforzar la inserción internacional de Costa Rica por medio del ingreso a la OCDE. En segundo lugar, examina la producción de decretos ejecutivos, ámbito en el cual el poder Ejecutivo ordena e implementa políticas públicas. El principal hallazgo, esperable, es una alta presencia de medidas para enfrentar la pandemia, un comportamiento atípico dentro de los decretos de mayor alcance e impacto social que el Informe ha venido analizando desde hace varios años.

Ambas conclusiones apuntan en la siguiente dirección: el acuerdo funcional no se orientó principalmente a ampliar la promesa democrática de la ciudadanía, como fue característico en el sistema político costarricense al final e inicio del presente siglo, sino a atender prioridades inmediatas surgidas de las crisis fiscal y sanitaria, o de compromisos internacionales asumidos por Costa Rica.

### Legislación aprobada se concentró en el manejo de las emergencias y en la inserción internacional de Costa Rica

Un análisis de la agenda legislativa aprobada revela un fuerte predominio de tres temas: saneamiento de las finanzas del Estado; medidas excepcionales para mitigar los impactos del covid-19 y, finalmente, la legislación requerida para la incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En términos generales, la legislación aprobada ha contribuido a la estabilidad de las finanzas públicas, a la mitigación de los efectos de la crisis sanitaria y a la inserción del país en la esfera internacional. Sin embargo, estas medidas no atienden, en el corto plazo, las principales demandas de la ciudadanía (ver próxima sección). Ello sugiere que ese acuerdo funcional, importante en su producción, es bastante acotado en su alcance político y no ha resuelto las fracturas y la división en la sociedad costarricense en relación con las transformaciones requeridas al estilo de desarrollo nacional y a la democracia.

### Primer área de concentración temática: el saneamiento de las finanzas públicas

En distintas oportunidades el *Informe Estado de la Nación* ha alertado sobre los efectos e implicaciones de la debilidad de las finanzas públicas (ver capítulo de Oportunidades, Estabilidad y Solvencia Económicas). Esta situación produjo que la Administración Alvarado Quesada planteara, desde el inicio, la necesidad de aprobar una reforma que transformó el impuesto de ventas en impuesto al valor agregado ampliando la base tributaria, acompañada de otras medidas para estabilizar las finanzas y desacelerar componentes como el pago de intereses y salarios.

Dichas reformas y su entrada en vigencia, provocaron huelgas, bloqueos y otras manifestaciones sociales en 2018 y 2019. Este clima de conflictividad se extendió luego a finales de 2020, luego de una tregua por la pandemia, en el marco de la discusión de un acuerdo entre el Gobierno y el Fondo Monetario Internacional. En el período 2018-2021 la Asamblea Legislativa ha aprobado 25 leyes sustantivas directamente relacionadas con esta materia, entre las que se encuentran:

- Ley 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.
- Ley 9696 Reforma de la Constitución para incorporar los principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad.
- Ley 9732 Reforma al artículo 24 de asignaciones presupuestarias del capítulo sobre responsabilidad fiscal.
- Ley 9754 Aprobación del contrato de préstamo para financiar el programa de apoyo a la sostenibilidad fiscal suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ley 9796 Ley para fijar topes equitativos a las pensiones de lujo, rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria.

### Segunda área de concentración temática: mitigación del impacto del covid-19

A inicios de marzo de 2020, las autoridades sanitarias dieron a conocer el primer caso de covid-19 en el país. En aras de reducir los efectos de los contagios y muertes en el sistema de salud, las autoridades políticas promovieron la aprobación de una serie de medidas que abarcaron transferencia de dinero a las familias, flexibilización de jornadas laborales y restricciones a la movilidad de la ciudadanía. En la edición anterior de este Informe se analizaron las respuestas institucionales a la pandemia (PEN, 2020).

La prolongación de la pandemia más allá del 2020, ha demandado la renovación de algunas de las medidas implementadas o la aprobación de nuevas disposiciones. La vigencia y pertinencia de dichas medidas ha sido objeto de debate y deliberación, un factor que ha incrementado las tensiones usuales en el sistema político costarricense. Entre marzo de 2020 y mayo de 2021, la Asamblea Legislativa aprobó 18 leyes sustantivas sobre este tema, algunas de ellas incluso en tiempo récord. Dentro de estas leyes sobresalen las siguientes:

- Ley 9830 Proyecto de alivio fiscal ante el covid-19.
- Ley 9832 Ley de autorización de reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de emergencia nacional.
- Ley 9838 Modificación de la ley de tránsito por vías públicas y seguridad vial, para establecer la restricción vehicular en casos de emergencia nacional previamente decretada.
- Ley 9839 Entrega del fondo de capitalización laboral a los trabajadores afectados por crisis económica.
- Ley 9840 Ley de protección a las personas trabajadoras durante la emergencia por la enfermedad covid-19.
- Ley 9848 Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la

emergencia nacional por la pandemia de covid-19.

- Ley 9882 Ley de atención al sector turismo debido a la emergencia nacional por covid-19.
- Ley 9910 Ley para el equilibrio de las multas por restricción vehicular en casos de emergencia nacional.

### Tercer área de concentración temática: el ingreso a la OCDE

En junio de 2012, el Gobierno de Costa Rica oficializó su interés en ingresar a la OCDE, iniciando así un proceso de cabildeo con los países miembros para luego iniciar las conversaciones formales en 2015 y asumir el compromiso de cumplir el Plan de Acción 2013-2015 (Academia de Centroamérica, 2018). Este plan de acción se basó en la realización de estudios y revisión de sus políticas públicas, adopción de instrumentos jurídicos y la participación en distintos comités y grupos de trabajo.

Para cumplir con el segundo punto, se requería de nueva legislación o actualización de algunas leyes ya existentes, por lo cual el trabajo conjunto entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo fue necesario. Por ello, en octubre de 2018 inició el trabajo de la Comisión especial que se encargara de conocer y dictaminar proyectos de ley requeridos para lograr la adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Expediente legislativo n.º 20992. En esta comisión se han conocido un total de 25 expedientes, de los cuales 12 ya se han convertido en leyes, incluido el protocolo de adhesión.

- Ley 9689 Modificación de la ley n.º 7210, ley de régimen de zonas francas, de 23 de noviembre de 1990, para asegurar el cumplimiento de los estándares internacionales establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el marco inclusivo del plan de acción de lucha contra la erosión de la base imponible y traslado de beneficios.

- Ley 9694 Ley del Sistema Nacional de Estadística.
- Ley 9699 Ley de Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos
- Ley 9715 Ley para la eliminación del Ministerio de Ambiente y Energía de la Junta Directiva de la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope).
- Ley 9724 Reforma de la ley n.º 1644, ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de 26 de setiembre de 1953, y reforma del inciso a) del artículo 20 de la ley n.º 6041, ley de creación de la comisión nacional de préstamos para la educación (Conape), de 18 de enero de 1977.
- Ley 9736 Ley de fortalecimiento de las autoridades de competencia de Costa Rica.

De las 398 leyes aprobadas entre 2018 y 2021, 209 son leyes que impactan el desarrollo humano de la sociedad costarricense. Una cuarta parte de estas leyes sustantivas, 55 en total, se referían a los tres temas mencionados: sanear las finanzas públicas, mitigar los efectos del covid-19 y la agenda para la incorporación a la OCDE. Las restantes 154 leyes abarcan una gran diversidad de temas entre los que se incluyen temas agropecuarios, educación, seguridad y municipales (gráfico 9.11).

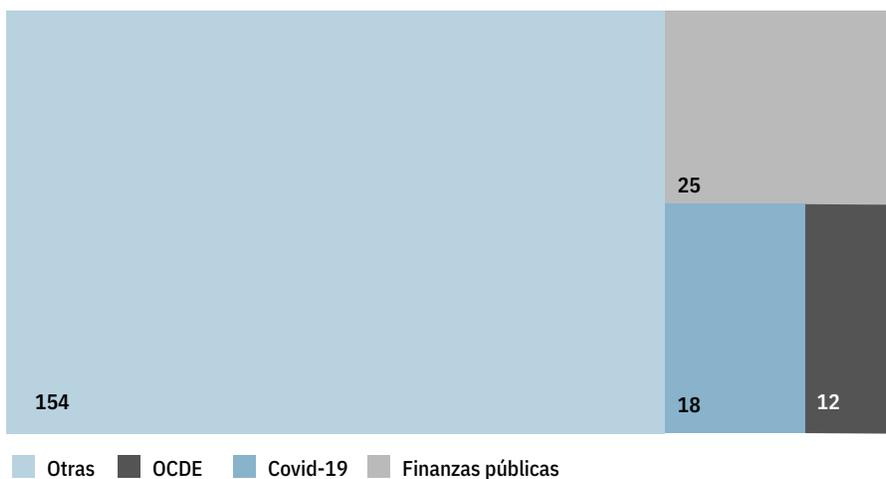
### Manejo de la pandemia concentra la actividad del Ejecutivo

En los sistemas presidencialistas, los decretos son el instrumento más importante con que cuenta el Ejecutivo para implementar sus prioridades. Por ello, persiste el riesgo de que el Gobierno apruebe decretos que trasciendan sus potestades constitucionales, originen un conflicto de poderes y fuertes enfrentamientos sociales, particularmente en coyunturas de crisis o fuertes adversidades.

En Costa Rica, el decreto es un acto administrativo ejercido por la persona que ocupa la Presidencia, en conjunto

### Gráfico 9.11

#### Cantidad de leyes sustantivas aprobadas, según área temática. 2018-2021



Fuente: Guzmán Castillo, 2021b, con base en Arias, 2021.

con uno o varios ministros de Gobierno, para efectuar funciones administrativas, económicas, políticas y reglamentarias. El decreto constituye un “instrumento de gestión política” (Ramírez, 2006, p.3) con efectos exclusivos sobre la administración pública, o bien, con impactos en la vida ambiental, económica, política y social de las personas fuera de la administración.

Como una forma de aproximar el desempeño del Poder Ejecutivo en este ámbito, el Programa Estado de la Nación realiza un análisis de los decretos ejecutivos emitidos por los gobiernos desde 1990<sup>4</sup>. En este caso, se busca analizar con perspectiva comparada la cantidad y alcance de los decretos emitidos, así como las funciones que desempeñan y los ministerios proponentes (recuadro 9.2).

Un primer indicador para estudiar el activismo del Ejecutivo en la aprobación de decretos, lo constituye su cantidad emitida. Si el Ejecutivo muestra un comportamiento inusitado de decretos, esto podría constituir un indicio de lo que se denomina “gobernar por decreto”, es decir, una marcada preferencia hacia un

mecanismo que no requiere negociación con el congreso: ¿existen indicios de que la Administración Alvarado Quesada haya recurrido a este expediente en mayor medida que gobiernos anteriores?

Durante el último año de gobierno (mayo 2020-abril 2021), el Poder Ejecutivo emitió un total de 393 decretos, el menor número de decretos de la presente administración, y el segundo menor desde 1990, únicamente superado por el tercer año de gobierno del presidente Solís Rivera (335). Durante el tercer año de gobierno de la administración Alvarado Quesada, se publicaron 287 decretos reglamentarios, 70 decretos administrativos, 19 decretos económicos y 17 decretos políticos.

La investigación realizada por este informe corrobora que el gobierno actual no ha incurrido en una práctica antidemocrática de gobernar por decreto, mediante un uso inusualmente alto de esta herramienta, este texto documenta un cambio significativo en la producción institucional de decretos, al amparo de los efectos de la pandemia.

## Recuadro 9.2

### Análisis y base de datos de decretos ejecutivos

La base de datos de decretos ejecutivos del PEN se construyó a partir de la revisión del diario oficial La Gaceta. Se recopilieron todos los mandatos emitidos, por año de gobierno, desde 1990, para un total de 31 años. La información está desagregada en 34 variables y comprende 20.707 decretos hasta el 30 de abril de 2021.

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

En esta entrega se utilizó la misma clasificación presentada en la edición anterior,

pero se fusionó en tres grandes grupos para facilitar su comprensión. Vale recordar, brevemente, que la tipología se construyó con tres preguntas. La primera y más importante se refiere a la incidencia social: ¿la acción del decreto se circunscribe a efectos sobre la Administración pública, o trasciende y genera un impacto en las dimensiones social, económica, política o ambiental de la vida de las personas fuera de la Administración? La segunda pregunta alude a la normatividad del decreto y, en particular, a la pretensión de generalidad en su aplicación jurídica. La pregunta es: ¿tiene el decreto un alcance general, de manera que ofrece un marco regulatorio para definir la acción pública sobre una variedad de situaciones jurídicas, o es concreto, por lo que su pretensión es aplicar ese marco a un acto o caso particular?

La tercera interrogante está relacionada con la discrecionalidad del acto administrativo: ¿el decreto es utilizado de forma facultativa por el Poder Ejecutivo, o su emisión se deriva de una obligación jurídica establecida previamente?

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

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2018.

### Pandemia provoca que la cantidad de decretos ejecutivos de mayor relevancia sea la más alta en tres décadas

El análisis de los decretos emitidos durante del tercer año del periodo en estudio (2020-2021) revela un comportamiento atípico: una elevada cantidad de decretos de alto alcance, de acuerdo con la clasificación del Programa Estado de la Nación. En los dos años previos, la emisión de decretos de alto alcance, que son los que mayor impacto tienen sobre la política pública, se había comportado de similar manera al patrón de las últimas administraciones.

En el período bajo análisis, el Poder Ejecutivo aprobó un elevado número de decretos de alto alcance político (229), el mayor número de este tipo en tres décadas (gráfico 9.12). De estos decretos, 179 son reglamentos de servicio público, 35 reglamentos de ley, 13 reglamentos técnicos para la producción y la salud y 2 acuerdos internacionales simplificados. Según datos de Ramírez (2017), los reglamentos de servicio público aumentan la capacidad de incidencia del Ejecutivo sobre el ordenamiento jurídico

y las potestades del gobierno; por esta razón, se consideran decretos reglamentarios de alto alcance político.

Asimismo, los datos muestran un predominio de decretos ejecutivos de alto alcance en temas económicos con 116 decretos, de los cuales 81 tienen relación con el covid-19. En el área económica, se propusieron reformas asociadas a la presentación de servicios públicos y privados. Estas medidas planteadas hacen propuestas con incidencia directa en el transporte, la agricultura, el comercio internacional y el turismo. Por su parte, las propuestas con un enfoque más social, estuvieron enfocadas en la reforma de reglamentos con un alto alcance en la prestación de servicios, de hecho, estuvieron encaminadas hacia la atención de acciones en salud, educación, trabajo, vivienda, cultura y asistencia social.

Las principales medidas consideradas en los decretos buscaron restringir el tránsito vehicular, actividades económicas y comerciales; así como las diferentes restricciones para el ingreso de personas al país y las medidas enfocadas en la salud y el bienestar público.

### Ministerio de Salud sobresalió como actor protagónico en la producción de decretos

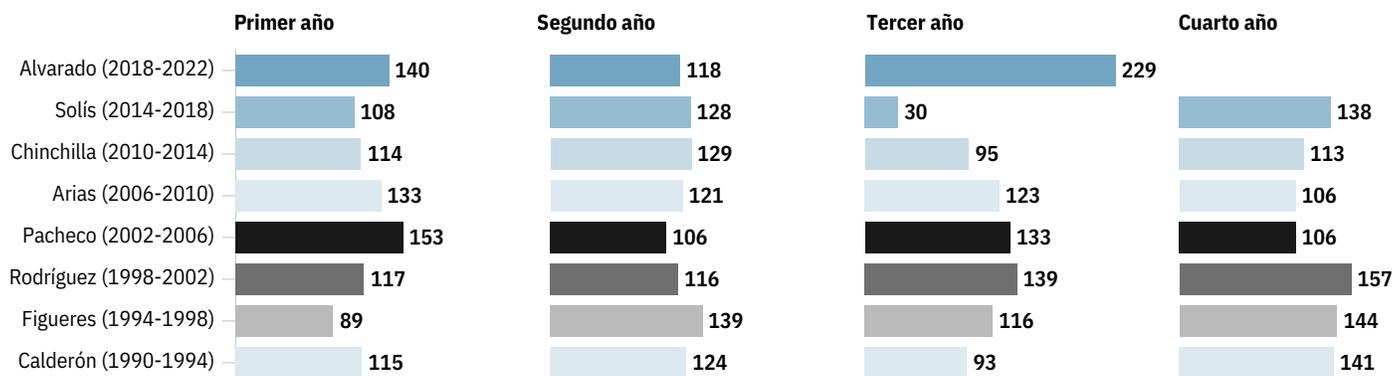
La anterior edición del Informe concluyó que el Poder Ejecutivo, y particularmente lo que se denomina Gobierno Central, lideró una activa respuesta institucional para responder a los efectos de la pandemia, a pesar de sus limitados poderes para articular el aparato de la administración pública. Esa respuesta fue complementada, a su vez, por acciones en la Asamblea Legislativa.

Dado que la pandemia obligó a la reconfiguración de la respuesta institucional del Estado costarricense para mitigar sus impactos, es de esperar que esos efectos se reflejen en la producción de decretos por parte del Ejecutivo. Con este fin, en esta versión se analiza el comportamiento de la producción de decretos ejecutivos por cartera ministerial antes de la pandemia y después de su impacto. El principal hallazgo de esta sección es, en efecto, un reacomodo en las instituciones del Gobierno que más producen decretos.

En los dos primeros años de la Administración Alvarado Quesada

Gráfico 9.12

**Cantidad de decretos de alto alcance político<sup>a/</sup> por administración, según año. 1990-2021**



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.

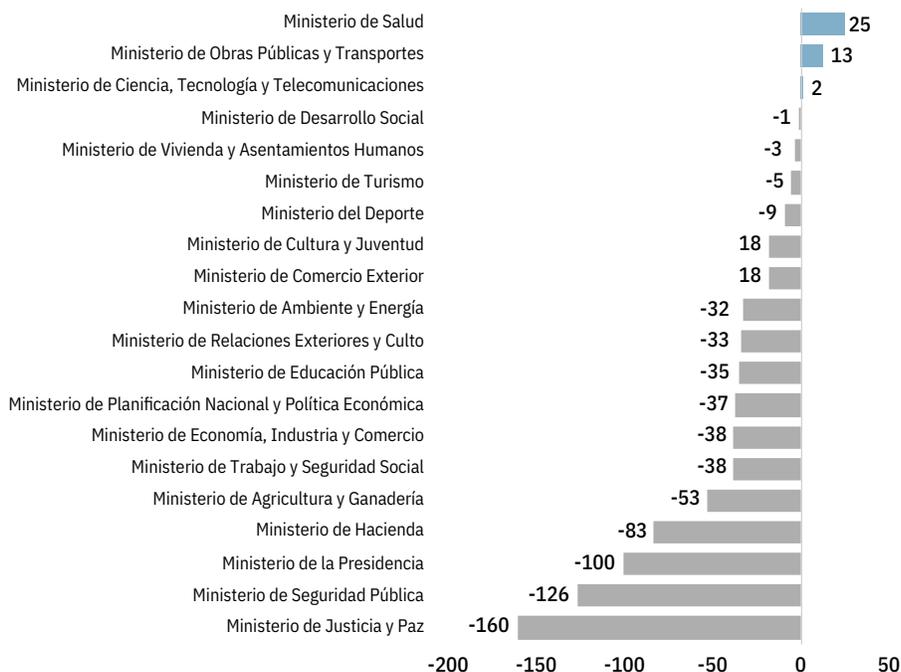
Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos de Calderón y González, 2021.

(2018-2020), las entidades ministeriales que más decretos emitieron fueron: Justicia y Paz, Seguridad Pública, Hacienda, Presidencia, Obras Públicas y Transporte. En este período, el Ministerio de Salud es el que más decretos ha emitido (sólo o en conjunto con otras carteras). Este Ministerio, que anteriormente ocupaba el quinto lugar en el ranking de producción de decretos, pasa a ocupar el primer lugar, seguido de Obras Públicas, Hacienda, Seguridad Pública y Ambiente y Energía (gráfico 9.13). El Ministerio de Salud emitió 25 decretos más en el año estudiado que la cantidad que promulgó en los dos primeros años.

Finalmente, en el periodo de estudio, se evidencian un total de 164 decretos ejecutivos emitidos por varios ministerios proponentes de manera conjunta, 42% del total. Nuevamente, el Ministerio de Salud ocupa un lugar medular, pues las principales alianzas se dan entre: 1) el Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) con 67 decretos ejecutivos, de los cuales 66 son de tipo reglamentario cuyo énfasis radica en disposiciones administrativas; y 2) el Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) con 26 decretos ejecutivos, todos de tipo reglamentario.

Gráfico 9.13

**Cambio en la cantidad de decretos ejecutivos según ministerio proponente entre mayo 2018 - abril 2020 (previo a la pandemia) y mayo 2020 – abril 2021 (durante la pandemia).**



Fuente: Guzmán Castillo, 2021, con datos de Calderón y González, 2021.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DECRETOS EJECUTIVOS**, véase Calderón y González, 2021, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Respuestas del sistema político no disminuyeron la crisis de representatividad política de la ciudadanía

La evidencia reunida en las secciones anteriores señala que durante 2020 e inicios de 2021, el sistema político logró mantener un acuerdo funcional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, pese a la acumulación de condiciones políticas adversas. Asimismo, que la agenda del acuerdo funcional estuvo concentrada en el manejo de imperativos de corto plazo, sea derivados del manejo de la crisis fiscal, de la pandemia o del compromiso internacional asumido para ingresar a la OCDE para lo cual había fechas que cumplir, pero sin ampliar la promesa democrática. En el corto plazo, estas respuestas han ayudado a evitar problemas vistos en otros sistemas políticos, como graves conflictos alrededor de la atención de la crisis pandémica, que han deteriorado su calidad democrática o propiciado su regresión.

Esta sección aborda un tema de especial importancia para el Informe: ¿logró el acuerdo funcional entre las fuerzas políticas en el Legislativo y el Ejecutivo mitigar la crisis de representación política que aqueja a la democracia costarricense (Alpizar y Vargas Cullell, 2020)? Esta pregunta implica analizar la política en democracia desde la perspectiva del desarrollo humano, centrado en las capacidades y libertades de las personas. En otras palabras, ¿cómo valoró la ciudadanía las respuestas del sistema político?

La principal conclusión es que el acuerdo funcional no modificó, en lo sustantivo, la crisis de representatividad política de la ciudadanía, crisis ligada con los bajos índices de aprobación del gobierno, las principales instituciones públicas y el mayor escepticismo ciudadano con la democracia en relación con décadas atrás. Que el sistema político brinde

respuestas es insuficiente para mejorar el clima negativo en la percepción popular.

Esta sección aborda la perspectiva desde la ciudadanía y el ejercicio de sus derechos mediante la movilización social, como parte de la convivencia democrática. En el último acápite explora un tema no trabajado por Informes anteriores: las dificultades para desarrollar procesos de diálogo social que acerquen a diversos actores en el diseño e implementación de problemas no atendidos por el sistema político.

### Precarias bases de apoyo social y político al gobierno

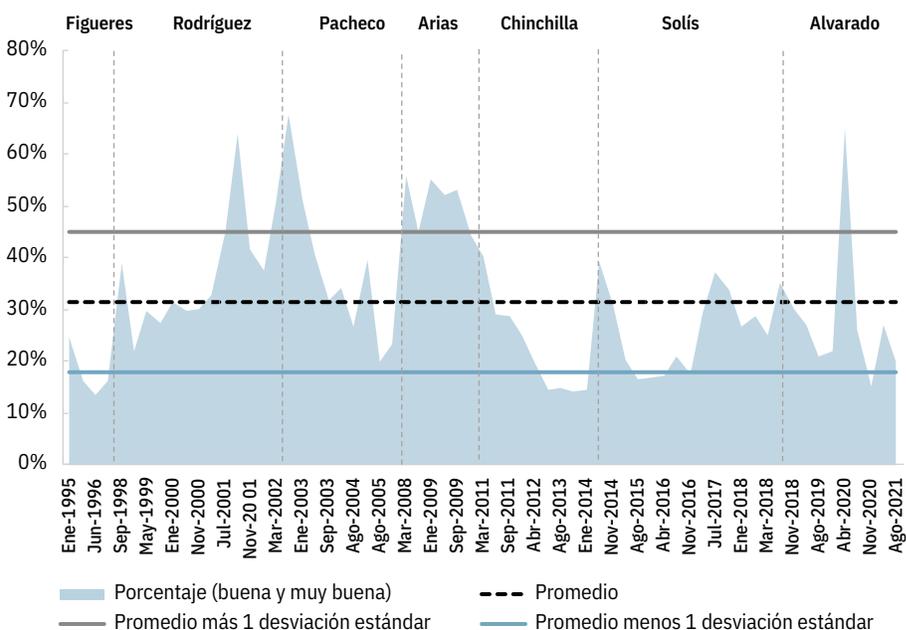
Un primer aspecto que caracteriza la crisis de representatividad política de la ciudadanía es el bajo nivel de apoyo público que la presente administración ha tenido desde su inicio. Un indicador de esta situación es la evaluación ciudadana sobre la gestión gubernamental: los datos de opinión pública muestran una consistente reprobación mayoritaria por parte de la ciudadanía desde que el presente gobierno inició funciones en mayo de 2018 con excepción del período al inicio de la pandemia (Unimer, 1995-2012 y CIEP-UCR, 2012-2021).

El patrón usual mostrado en relación con esta materia por las administraciones anteriores es el de una alta percepción inicial de su labor, situación que va erosionándose conforme avanzan los meses.

En contraste con los gobiernos de las últimas tres décadas, el gobierno actual inició “en rojo”, con una evaluación negativa. El fuerte repunte en popularidad que tuvo la administración anterior, de su mismo partido, no se trasladó y en agosto de 2018, en la primera medición, el gobierno estaba levemente por encima del promedio histórico del período 1993-2021 que se redujo durante el 2019 de manera considerable. Luego, en el marco de las primeras medidas para contener la pandemia en 2020, recibió un “pico” de apoyo ciudadanía, que retorna a niveles bajos que acompañan el resto de la gestión de la crisis económica y social, la más compleja en décadas. El porcentaje de calificaciones “buena” y “muy buena” de la actual administración está entre las más bajas de las últimas seis administraciones y en la última medición disponible -agosto 2021- la tendencia no varió (gráfico 9.14). En un contexto político más amplio, ello evidencia las

Gráfico 9.14

### Porcentaje de opiniones positivas sobre el Gobierno



Fuente: Unimer y CIEP-UCR.

persistentes y precarias bases de apoyo social y político del gobierno, así como su escaso capital político ante la ciudadanía.

El Gobierno no es el único con baja percepción por parte de la ciudadanía. Existen otras dos organizaciones que reciben peores calificaciones: la Asamblea Legislativa y los partidos políticos. En el caso de la primera, según los datos del CIEP-UCR, en una escala de 0 a 10 puntos, el Congreso recibe una nota promedio de 4,5 puntos por la labor desempeñada para el período 2013-2021. Por su parte, el panorama de los partidos políticos en la opinión pública es aún más desalentador, ya que recibe, en la misma escala, una nota promedio de 3,9 puntos, con datos del período 2017-2021.

### Recuperación parcial del apoyo ciudadano a la democracia durante la pandemia no altera tendencias de largo plazo

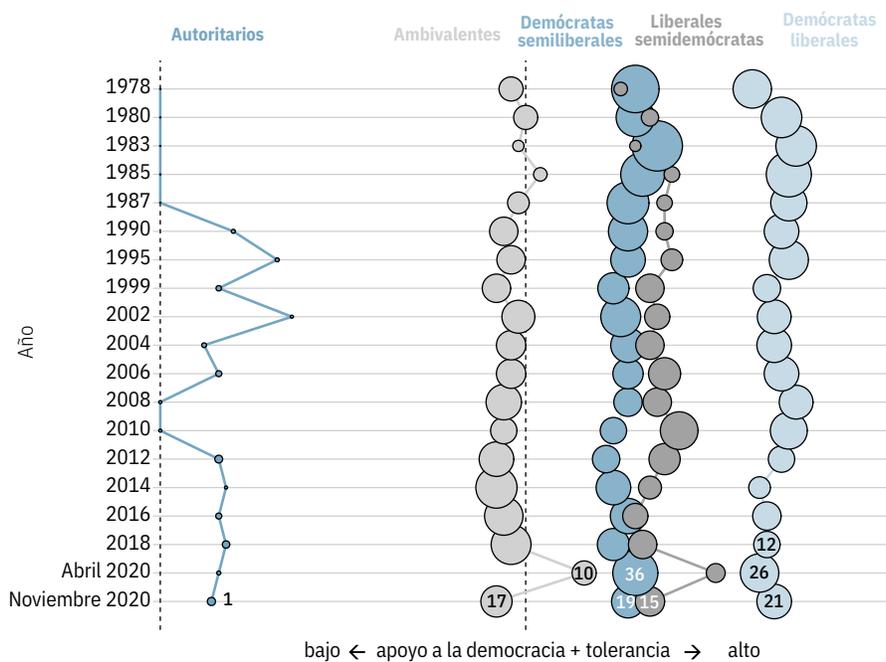
Un segundo aspecto que describe la lejanía de la ciudadanía con el sistema político es la erosión de la creencia en la democracia. En el *Informe Estado de la Nación 2019* se publicó una novedosa tipología que clasifica a las personas en un *continuum* que va desde los más fieles creyentes en la democracia, los que se posicionan a mitad del espectro, hasta los que se localizan en el otro extremo, es decir, aquellos que muestran las más radicales conductas antisistema<sup>5</sup>.

El apoyo al sistema no tiene un comportamiento binario, es decir, no es un asunto de apoyo total o rechazo total, sino que tiene diversas intensidades. El resultado es un conjunto variado de perfiles ciudadanos de apoyo a la democracia; es decir, varios grupos ordenados según como se posicionan en ese apoyo al sistema. En principio, puede haber tantas combinaciones de grados de apoyo y tolerancia política como personas. La clasificación es lo suficientemente depurada como para observar sutiles pero sustantivas diferencias entre los grupos.

El análisis de largo plazo muestra un deterioro de los perfiles de mayor apoyo a la democracia, los *demócratas liberales* y los *demócratas semiliberales*, es decir, aquellos que respaldan fuertemente a las

Gráfico 9.15

### Evolución de los principales tipos de demócratas en Costa Rica (porcentajes)<sup>a/</sup>



a/ El tamaño de los círculos representa el porcentaje de la población que pertenece a cada perfil y cuanto más a la derecha se ubiquen los círculos, mayor respaldo existe hacia la democracia.

Fuente: Guzmán, 2021, datos del CIEP-UCR, a partir de Gómez Campos, 2019.

autoridades de gobierno (sin importar el partido al mando) y tolerantes (al menos medianamente) de las diferencias sociales. Por otra parte, de las personas “*demócratas a medias*”, denominados *ambivalentes* por sus actitudes contradictorias con la democracia aumentaron en comparación con inicios de siglo.

No obstante, en el período de pandemia, hubo una recuperación temporal y parcial del apoyo ciudadano a la democracia, con una ampliación del peso de los perfiles *demócrata liberal* y *demócrata semiliberal*. Este “rebote” es un resultado positivo, en el contexto político actual (gráfico 9.15).

En síntesis, si bien es cierto que en las dos primeras décadas de este siglo se produjo una transición hacia una comunidad política en la que prevalecen perfiles de ciudadanos más escépticos con el sistema, en las últimas mediciones se detuvo, al menos temporalmente, la fuga

de los seguidores más fieles del régimen hacia los sectores que se caracterizan por un menor apego a la democracia. Con ello, se frenó el desplazamiento del centro de gravedad de los fieles adeptos a la democracia hacia individuos que poseen actitudes contradictorias hacia ella. En el largo plazo persisten, sin embargo, amenazas latentes en la medida en que el sistema político no atienda oportunamente el malestar ciudadano.

### Aumenta la conflictividad confrontativa luego de la pausa por el golpe inicial de la pandemia

En una democracia, la ciudadanía tiene la libertad y el derecho a organizarse para el logro de objetivos que considere necesarios, dentro del marco del respeto a la Constitución Política y las leyes. Desde este punto de vista, el *Informe Estado de la Nación* estudia año con año la diná-

mica de la protesta ciudadana a través de tres datos relevantes: la cantidad de protestas, el tipo y la identificación de actores en momentos de alta intensidad.

Los dos hallazgos principales durante el período bajo análisis son, por un lado, que luego de una primera fase de pocas acciones colectivas, que se extiende durante los primeros tres meses después del golpe de la pandemia, el segundo semestre del 2020 experimentó un crecimiento en el número de protestas. Por otra parte, en esta reactivación de las acciones colectivas, vuelven a tomar protagonismo los mecanismos confrontativos de protesta social.

Es importante recordar que, al finalizar 2021, el *Informe Estado de la Nación* completará 29 años de seguimiento a la protesta social en Costa Rica. A lo largo de estas casi tres décadas, este capítulo ha estudiado el comportamiento de las acciones colectivas, sus ciclos de alta y baja intensidad, los actores involucrados y sus demandas.

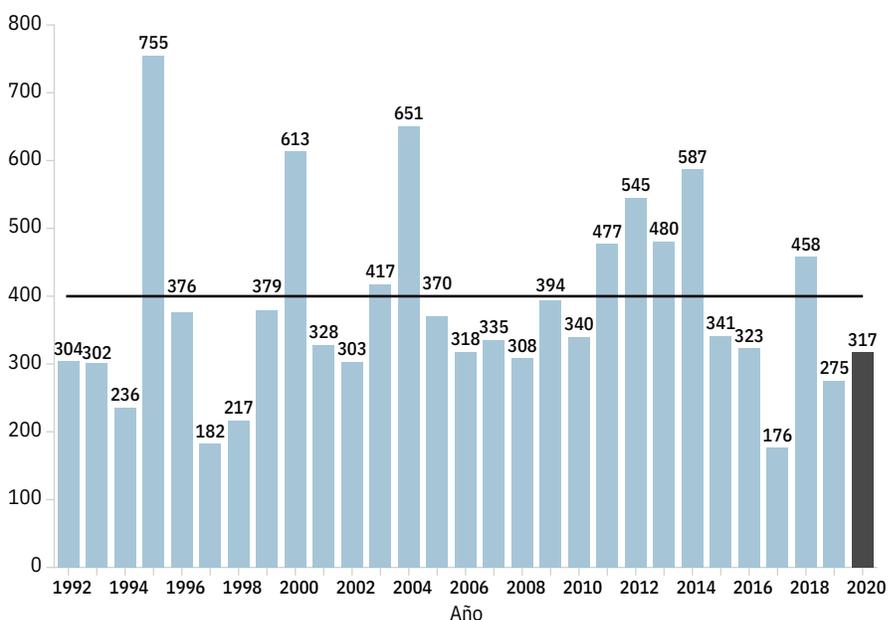
### Repunte de las acciones colectivas en el segundo semestre del 2020

Tal y como se señaló en el Informe 2020, la crisis sanitaria relacionada con la covid-19 redujo significativamente la intensidad de la protesta social en el primer semestre de ese año, aunque las movilizaciones nunca cesaron por completo. La pandemia generó inicialmente una “tregua social” que se fue desvaneciendo conforme avanzó el año. El 2020 cerró con 317 acciones colectivas, con un fuerte repunte en el mes de octubre con 121 protestas, producto de los múltiples bloqueos en contra de los acuerdos entre el FMI y el Gobierno en diferentes partes del país. Si bien es cierto, dicha cifra está por debajo del promedio de todo el período, supera la cantidad de acciones colectivas del 2019 (gráfico 9.16).

La mayoría de acciones colectivas giró en torno a la oposición de la creación de nuevos impuestos y al proyecto de Ley de Empleo Público. La mayor cantidad de demandas sociales tuvo como origen principalmente la oposición a cambios en la normativa y la legislación, seguida de temas laborales, educación, derechos

Gráfico 9.16

### Cantidad de acciones colectivas por año



Fuente: Cerdas, 2020, y Moncada, 2021, a partir de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación.

humanos, seguridad social y servicios públicos.

### Con la reactivación de las acciones colectivas, volvió a sobresalir la protesta confrontativa

En la edición anterior de este Informe se planteó que en la última década tuvo lugar un cambio significativo en los modos en que la ciudadanía ejerce su derecho a la libre organización. Al respecto, se concluyó que a partir de 2013 puede constatar un cambio en el repertorio de lucha. En efecto, el tipo de protesta más frecuente pasa a tener un carácter más “confrontativo”, a tal punto que llega a superar de manera sistemática el uso de repertorios más moderados de las acciones colectivas como los comunicados, espacios pagados, conferencias de prensa.

De los últimos seis años analizados, cinco de ellos reportan una cantidad de protesta por debajo de los niveles promedio de toda la serie histórica (1992-2020). Esto quiere decir que, en términos generales, si bien las acciones colectivas han tendido a disminuir en las últimas

dos administraciones de gobierno, su modalidad cambió.

Entre 2013 y 2021 (con la excepción de 2014), los bloqueos constituyeron el modo de protesta más recurrente, seguido de los mítines y las marchas, todos ellos clasificados como modalidades confrontativas de acción colectiva. Los repertorios menos utilizados fueron aquellos cuyas formas de expresión son menos beligerantes, tal es el caso de las declaraciones públicas y la reunión con autoridades de gobierno.

La disminución de las declaraciones públicas -y otras formas de contención moderadas, como las reuniones con jerarquías o las asambleas-, confirma, pues, una variación en las formas predilectas de protestar en los últimos seis años (gráfico 9.17). Es cada vez más común identificar movilizaciones que usan mecanismos no institucionales como bloqueos, mítines, cierres de edificios, entre otros. En el caso de los bloqueos, se trata de mecanismos que han sido adoptados de manera histórica por el sector sindical, principalmente en episodios de alta conflictividad. Sin embargo, en la actualidad se han vuelto parte de los repertorios de

confrontación habituales protagonizados por grupos de la ciudadanía, estudiantes, así como madres y padres de familia, que buscan el máximo impacto con mínima organización (Alfaro, 2018).

El hecho de que prevalezcan repertorios más confrontativos en la protesta, a pesar de que las acciones colectivas en general han disminuido, tiene impactos importantes en la gobernanza, la conducción de lo público y la convivencia ciudadana. Son un indicativo de la inexistencia de espacios.

### Nota especial: Los actores protagónicos en episodios de alta conflictividad

La reactivación de la protesta social en el marco de una crisis fiscal y una pandemia que ha generado una importante destrucción de riqueza y empleos y empobrecido a amplios segmentos de la población, plantea, en el marco de una crisis de representación política, la posibilidad de que se desencadenen episodios de alta conflictividad en el país.

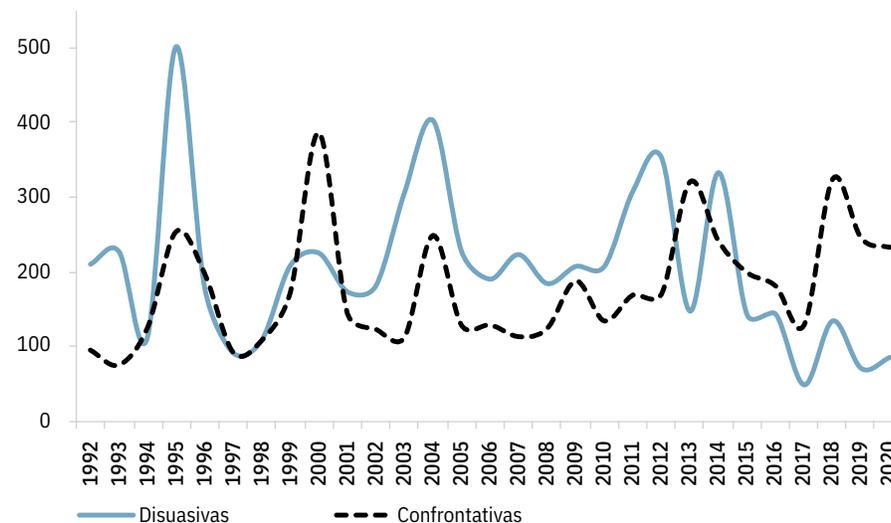
Ediciones anteriores del Informe han identificado esos episodios y sus repercusiones en temas como la aprobación o rechazo de políticas públicas, la estabilidad de los gabinetes y la convocatoria de espacios de diálogo social para dirimir los conflictos, (PEN, varios años). Esta edición del Informe aporta un elemento adicional en esta línea de análisis: la identificación de actores clave en este tipo de eventos. Ello ofrecerá nuevas luces sobre las explosiones del descontento ciudadano en nuestro país.

Desde esa perspectiva, el presente capítulo registra la participación de grupos de actores formales e informales involucrados en algunos de los episodios de mayor activismo ciudadano. El comportamiento que siguen estas protestas indica que estos grupos organizados adoptan un liderazgo en la convocatoria, el llamado a manifestarse públicamente y la ejecución de la acción colectiva determinada. Estos grupos no poseen una única modalidad, pues en ocasiones constituyen bloques o frentes de organizaciones sindicales y en otros se denominan como movimientos o comités.

El diagrama 9.1 resume los principa-

Gráfico 9.17

### Serie temporal de los repertorios de acción colectiva, según tipo<sup>a/</sup>



a/ Las acciones colectivas disuasivas son aquellas en las que el repertorio utilizado fue declaración pública, denuncia ante entidades estatales y/o internacionales, organización de una consulta o proyecto de ley por iniciativa popular, paro, reunión con autoridades, reunión o asamblea. Las acciones colectivas confrontativas son actos contra la propiedad, amenaza, bloqueos, huelga, huelga de hambre, invasión de propiedad, marcha o caravana, mítines o concentraciones.

Fuente: Moncada, 2021 a partir de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación.

les hallazgos. En términos generales, se aprecia un amplio abanico de temas, pero, sobre todo, una amplia diversidad de organizaciones convocantes. Algunos de ellos constituyen o derivan en actores formales (organizaciones sociales), mientras que otros reúnen intereses y demandas coyunturales o se amalgaman en grupos civiles momentáneos, que, transcurrido el episodio de conflictividad, se desarticulan.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS véase Moncada, 2021, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

No todas las organizaciones se desvanecen finalizado un episodio de alta conflictividad. Existe un subconjunto de organizaciones de la sociedad civil cuya participación en acciones colectivas se da de manera recurrente, o al menos en dos episodios de alta conflictividad. Un aspecto destacable sobre estos grupos

es que la tónica entre principios de los noventa y hasta inicios de la última década (2011), los grupos se conformaban principalmente por afinidad de intereses gremiales (sindicales o magisteriales, por ejemplo) y pocas veces se articulaban con otros grupos más allá de esos intereses. Sin embargo, en la última década, estos grupos han trascendido sus propias fronteras temáticas y forjan alianzas con otras organizaciones sociales (diagrama 9.2). El caso del Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense (BUSSCO), el Movimiento Rescate Nacional y el Frente de Defensa del Estado Social, son buenos ejemplos de esta dinámica.

En resumen, durante los episodios de alta conflictividad existe una convergencia de grupos muy diversos, usualmente con demandas específicas, muchos de los cuales tienen una efímera existencia, de manera individual o como coalición. Sin embargo, un subgrupo de ellos, usualmente relacionados con sindicatos forman recurrentemente parte de estos conflictos. No se observan cambios en estos patrones a lo largo de casi treinta años.

Diagrama 9.1

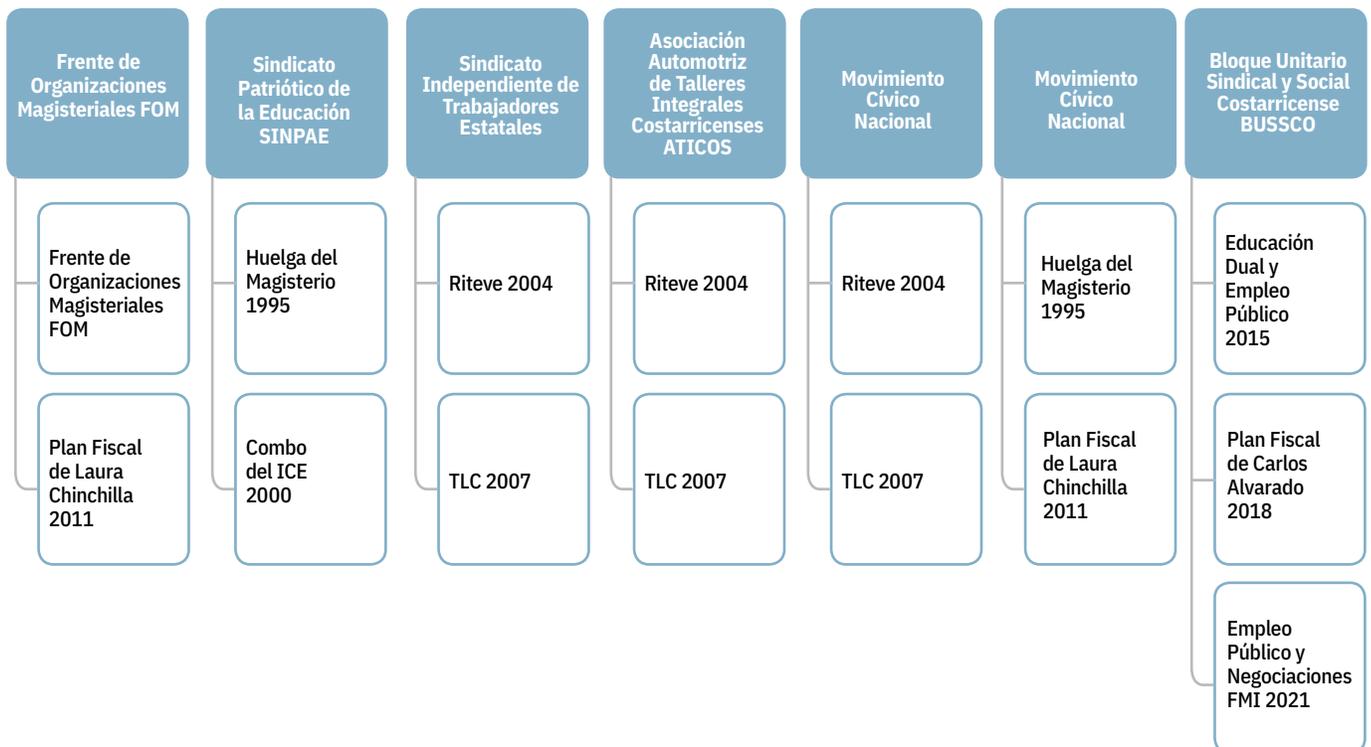
**Actores coyunturales en los ciclos de protesta**



Fuente: Moncada, 2021, a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

Diagrama 9.2

**Actores protagónicos con participación reiterada**



Fuente: Moncada, 2021 a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

## Reflexiones para una discusión: el distanciamiento entre la ciudadanía y las instituciones del gobierno democrático

Según la literatura comparada, si un sistema político es capaz de superar el entrabamiento y la parálisis, es de esperar que la percepción ciudadana sobre su labor sea más favorable o al menos mejor que antes. De igual modo, si persisten los conflictos entre las fuerzas oficialistas y opositoras al Gobierno, la opinión de la ciudadanía desmejora (Flynn y Hardbridge 2016; Bauer, Yong, y Krupnikov, 2017). Sin embargo, el caso costarricense no sigue este patrón, pues, como fue analizado, la mejora en los indicadores con los que se miden las relaciones Ejecutivo-Legislativo en las últimas tres legislaturas, no reporta una mejora significativa en las evaluaciones ciudadanas sobre el gobierno y las instituciones y tampoco un declive de los repertorios de protesta confrontativa.

En esta sección final del capítulo se presentan dos explicaciones tentativas a esta situación, que no son mutuamente excluyentes. Una primera hipótesis es que la agenda aprobada en el Congreso, promovida por el Ejecutivo y el Legislativo priorizó la atención de la crisis fiscal, a medidas de emergencia ante el covid-19 y a consolidar la inserción del país ante la OCDE mientras que las principales preocupaciones de la ciudadanía apuntan en una dirección divergente, al menos en el corto plazo. Una segunda explicación se relaciona con las falencias del sistema político para procesar los conflictos mediante la articulación de espacios que permitan gestionarlos eficientemente

## Desconexión entre las necesidades de la ciudadanía y la agenda del acuerdo funcional

La primera hipótesis es que las principales prioridades externadas por la ciudadanía en sucesivos estudios de opinión pública no parecen alinearse con los alcances del acuerdo funcional entre el Gobierno y las principales fuerzas de oposición. La agenda tramitada y aprobada entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo durante los primeros tres años de la Administración Alvarado Quesada se centró en imperativos de corto plazo. Las principales preocupaciones ciudadanas, en cambio, giran alrededor de las condiciones de vida y trabajo.

En los estudios de opinión pública del CIEP-UCR de la última década (CIEP, varios años), los dos temas recurrentemente señalados por las personas entrevistadas como los principales problemas del país han sido, el desempleo y el alto costo de vida. El tercer tema en ser mencionado varía según la coyuntura específica, por lo que en algunas ocasiones ha sido la inseguridad, la corrupción, la mala gestión del gobierno o el coronavirus (cuadro 9.3).

Como toda explicación preliminar y tentativa, será necesario examinar su pertinencia y validez en el futuro, particularmente considerando la volatilidad de muchos de los factores asociados a su existencia.

## Democracia costarricense con recurrentes problemas para procesar los conflictos por medio del diálogo social

Costa Rica cerró el 2020 con la convocatoria a tres meses de diálogo de alcance nacional. Una de ellas convocada por

la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular, y las otras dos desde la figura del presidente de la República, con el apoyo del Presidente de la Asamblea Legislativa. Este es un hecho inédito en la historia reciente. Las convocatorias se realizaron en medio de un contexto económico límite, producto de una crisis fiscal que podría impactar en gran medida el cumplimiento de deberes o garantías al que se ha comprometido el Estado costarricense en los últimos 70 años (Jirón 2021).

El llamado al diálogo permitió, por un lado, des-escalar la curva ascendente de acciones colectivas a lo largo del territorio nacional, y por el otro, reorientar las acciones del nivel confrontativo hacia el plano institucional. Gracias a ello, la Administración recuperó capital para gobernar y, probablemente, mantuvo la viabilidad del acuerdo funcional.

Las convocatorias al diálogo no son una novedad en Costa Rica. Una lectura histórica hace posible identificar múltiples convocatorias, de diferente naturaleza, pero con el mismo fin: dirimir los conflictos y las diferencias. Distintos actores sociales y políticos coinciden en que el diálogo es un rasgo de la cultura política costarricense. Paradójicamente, si bien es cierto los llamados al diálogo son parte de un repertorio habitual de la política local, se conoce poco sobre estos procesos.

En esta sección del capítulo, se plantea la interrogante de ¿cómo se ha utilizado el diálogo en la gestión de un conflicto de interés público en Costa Rica?, de acuerdo con los planteamientos de Jirón (2021) respecto de los usos y alcances que tiene dialogar en la gestión de conflictos de interés público.

### Cuadro 9.3

#### Principales problemas del país según las encuestas de opinión del CIEP. Agosto, 2016-2021

2016	2017	2018	2019	2020	2021
Desempleo	Desempleo	Inseguridad	Desempleo	Desempleo	Desempleo
Costo de vida y situación económica	Inseguridad	Desempleo	Costo de vida y situación económica	Coronavirus	Costo de vida y situación económica
Inseguridad	Costo de vida y situación económica	Situación fiscal	Mala gestión del gobierno	Costo de vida y situación económica	Mala gestión del gobierno

Fuente: CIEP-UCR, varios años.

Para responder esta interrogante se recurrió al estudio de tres casos, seleccionados después de una amplia revisión de fuentes de información y de la escasa literatura sobre diálogo social en Costa Rica. Por tal motivo, los alcances de la investigación son exploratorios.

El principal hallazgo tentativo es que los actores políticos en el país conservan su vocación democrática y optan por el diálogo para dirimir los conflictos y las diferencias. No obstante, pese a que dicha vocación se mantiene, los procesos de diálogo social cumplen con el cometido de des-escalar los conflictos, pero posponen la satisfacción de los intereses. Esta incapacidad impide crear puntos de convergencia entre instituciones y ciudadanía, un asunto que está en la base de la crisis de representación política en Costa Rica.

### Antecedentes: otras convocatorias recientes a dialogar en Costa Rica

En la historia reciente de Costa Rica se pueden identificar múltiples convocatorias a dialogar. Un recuento no exhaustivo a partir de mediados los años noventa, constata que en la sociedad costarricense se convoca al diálogo con distintos propósitos y con diferentes alcances.

En 1994 se convocó el Foro “Un acuerdo nacional razonable”, el cual tenía un énfasis en la discusión fiscal del país. En 1998 se convocó la “Concertación Nacional”, proceso que estuvo orientado a la construcción de una agenda como visión compartida para el futuro del país. Otro ejercicio similar, pero con una característica distinta fue el Acuerdo Nacional del 2017, orientado a discutir temas en los que los actores políticos identificaran líneas en común que permitieran retomar la senda del desarrollo del país. Estos tres casos ejemplifican el uso del diálogo orientado hacia el diseño de una agenda de gobierno a partir de la identificación de acuerdos posibles, sin embargo, no todos los procesos de diálogo tienen ese propósito.

Otros ejemplos de procesos de diálogo son aquellas experiencias orientadas a satisfacer la aspiración de cumplir con un gobierno participativo, en atención

al artículo 9 de la Constitución Política. Aquí se pueden mencionar las convocatorias a dialogar que se lanzan desde la institucionalidad creada para favorecer la participación ciudadana en la gestión de la política pública. Por ejemplo, las juntas de educación, o los consejos regionales de áreas de conservación, o las juntas de salud, así como otras instancias creadas por ley en busca de la participación ciudadana. Ahora bien, estos espacios cuentan con procedimientos establecidos por ley para orientar la forma en que se debe dialogar.

En la misma línea, pero con un espíritu de consulta y no de co-gestión se pueden citar los procesos de consulta de reglamentos o políticas, por ejemplo, el VII Plan Nacional de Energía, o el nuevo reglamento para la Secretaría Técnica Nacional -SETENA. Importante señalar que en estos procesos el gobierno mantiene una posición de poder y jerarquía para tomar en cuenta las propuestas de la ciudadanía. Otras convocatorias a dialogar se pueden identificar en el marco de la Asamblea Legislativa, bajo la figura de las comisiones mixtas. Así, por ejemplo, se registra en el año 2000 la Comisión Mixta a propósito del “Combo ICE”, y la Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal en el 2002 a propósito del Plan de Contingencia Fiscal.

Otras experiencias de diálogo surgen en el marco de protestas confrontativas que, como se señaló en la sección anterior, dominan la protesta social en Costa Rica durante la última década. Estas se tratan de diálogos convocados en atención a conflictos de interés público y como estrategia para su gestión. En estos casos se establece una relación de horizontalidad entre las partes (gobierno y otros), cuya convocatoria surge desde el interés de los actores por dialogar y no porque haya consideraciones legales que les obliguen a hacerlo, así como tampoco procedimientos para dialogar pre-establecidos por normativa. Uno de los ejemplos más claros de este tipo ocurrió en el año 2000 a propósito del conflicto Combo ICE y más recientemente el Diálogo Multisectorial del 2020. Ambos casos constituyen dos de los principales ejemplos de la escalada de acciones colec-

tivas en la historia reciente de Costa Rica y en ambos casos se convocó al diálogo como estrategia de gestión de conflictos. El segundo de ellos constituye uno de los casos de estudio de esta investigación, como se verá enseguida.

### Estudio de caso de tres experiencias de diálogo social: las dificultades para gestionar puntos de encuentro

Para este informe se estudiaron conflictos de interés público (CIP). Por ellos se entiende “ (...) aquellos cuyos asuntos en disputa afectan propiedad pública o comunitaria o donde estén en juego derechos y/o intereses colectivos (...) La presencia de múltiples partes y la amplitud de asuntos a tratar hacen que la complejidad sea la característica más sobresaliente de los CIP” (Guillén, 2011). Además, se trata de conflictos que ocurren en el marco de lo contencioso y cuya convocatoria está motivada por otras razones que no son estrictamente legales, o con una normativa o metodología previamente determinada (recuadro 9.3). En otras palabras, se exploró el uso del diálogo en conflictos de interés público que se desarrollan desde lo contencioso, cuyas temáticas no cuentan con marcos normativos excepcionales, ni su dinámica contenciosa tiene legalmente una indicación acerca de cómo debe ser gestionada, sino que depende estrictamente de las capacidades políticas de las partes.

El punto de partida conceptual del análisis de casos de procesos de diálogo social en Costa Rica se estructura a partir de lo señalado por John Paul Lederach (1992). De acuerdo con este autor, todo conflicto tiene una estructura caracterizada por tres componentes: persona<sup>6</sup>, proceso<sup>7</sup> y problema<sup>8</sup>.

El proceso de selección de los casos o experiencias de análisis, en sí mismo constituyó un ejercicio que arrojó dos interesantes hallazgos a lo largo de esta investigación. Por una parte, si bien se tienen bases de datos de acciones colectivas que generan conflictos todavía sin resolver, así como grandes categorías de conflicto por décadas, no se tiene el mismo registro de datos para experiencias de diálogo. Esto es relevante por

### Recuadro 9.3

#### Casos de diálogo social no considerados en el análisis exploratorio

No se consideraron experiencias de diálogo útiles para este análisis en materia laboral ni indígena. Aunque ambas podrían considerarse subsistemas de conflictos de interés público, los conflictos laborales fueron descartados al contar con metodologías, procedimientos e instancias institucionalizadas, así como actores capacitados para participar de procesos de diálogo social. Por otro lado, también se descartaron los conflictos de interés público cuyas temáticas se relacionan con el derecho indígena, ya que estos conflictos cuentan con una legislación y un marco normativo internacional particular.

También se excluyeron del análisis aquellas experiencias de diálogo convocadas como consulta para la toma de decisiones en política pública, ya que guardan una jerarquía en las relaciones de poder entre las partes a favor del Estado como tomador de decisiones. Asimismo, no se consideran las consultas cuyo objetivo es buscar respaldo político. Por último, tampoco fueron consideradas las experiencias de diálogo político entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, o dentro de la institucionalidad legislativa, ya que estas cuentan con una lógica institucional establecida.

Fuente: Jirón, 2021.

cuanto no se registra cómo se des-escaladas acciones, o conflictos latentes y qué alcances en términos de decisiones políticas se obtuvieron. Esta “nebulosa” es relevante si se busca comprender el patrón de gestión de conflictos en la democracia costarricense.

Por otra parte, si bien se supone el uso del diálogo en diversas gestiones de conflictos, no fue posible encontrar una experiencia de diálogo social que pudiera resolver un problema y atender los intereses de las partes. La mayoría de las experiencias identificadas resultaron ser

consultas o fueron resueltas por la vía judicial. En ese sentido, es importante mencionar que el término diálogo pareciera tener una carga simbólica positiva en el quehacer político democrático costarricense, pero su uso y alcances todavía no han sido sistematizados en metodologías discernibles que permitan aprendizajes entre las partes

Para la presente edición del Informe, se investigaron tres experiencias que no han hecho un uso “perfecto” del diálogo, ni tampoco han resuelto a cabalidad un conflicto, pero que son ejemplos de intentos por gestionar intereses. Las características específicas de estas experiencias pueden ser consultadas en Jirón (2021):

- El conflicto acerca del transporte remunerado de personas en modalidad taxi a propósito del surgimiento de plataformas de servicios tipo Uber durante el período 2016-2018: Este es un problema que tiene manifestaciones desde lo contencioso, pero también se puede identificar un espacio de diálogo entre el movimiento de taxistas y el Poder Ejecutivo.
- El diálogo acerca del “Aprovechamiento del Camarón” del período 2014-2017: Este es un diálogo producto de un conflicto con respecto al uso de la pesca de arrastre (con episodios desde lo contencioso), que se resuelve por la vía judicial, pero para el que luego el poder ejecutivo convoca a un espacio de diálogo.
- El Diálogo Multisectorial: surge en el marco de una crisis fiscal y sociopolítica a finales del 2020, en el marco de una curva ascendente de acciones colectivas.

A partir del enfoque ya citado de Lederach, se realizó un análisis comparado de estos tres casos. Se utilizó una metodología cualitativa basada en la presencia (o ausencia) de 10 variables, mediante las cuales se brinda una mirada simultánea de las tres experiencias de análisis (cuadro 9.4). El resumen indicará si se logra o no identificar determinada

variable del proceso, donde 0 significa no identificado, 1 se refiere a parcialmente, y 2 identificado positivamente. Los valores anteriores no corresponden con criterios de evaluación, no se refiere a excelente, bueno o malo, solo indica si se identifica o no.

Existen notorias diferencias en la presencia de estos criterios en los tres casos analizados. La experiencia del Diálogo Multisectorial del 2021 es la que reporta una mayor presencia de estos factores. Además, en este caso, una buena parte de los puntajes de los criterios se refiere al pleno cumplimiento de las condiciones utilizadas. Por su parte, el conflicto de transporte remunerado de personas arroja poco menos de la mitad del puntaje máximo, producto de la ausencia de dos criterios y la identificación parcial en 7 de los factores. En este caso, solamente en uno de los aspectos se reporta una plena identificación. Por último, el diálogo social con las mayores dificultades de gestión es el de Aprovechamiento de camarón, en virtud de que no hay ningún factor con puntaje máximo, es decir no se identificó su cumplimiento. Además, en otros seis elementos no se identificó su presencia del todo, y solamente en 4 hubo identificación parcial.

El examen de los casos arrojó varias conclusiones preliminares. En primer lugar, la formulación del problema para crear un asunto común, mediante el cual las partes puedan identificar los elementos sustantivos, y a partir de ello construir el objeto de diálogo, no necesariamente está visualizado con claridad como parte del diseño metodológico del proceso en ninguno de los tres casos.

La debilidad en la formulación del problema o construcción conjunta del objeto del diálogo incide en que la exploración de intereses sea limitada. En el diálogo de Aprovechamiento de Camarón, se diseñó el espacio de trabajo con cada sector participante, pero no se logran explorar los intereses, deseos, necesidades con respecto al problema y el proceso de diálogo. En el Diálogo Multisectorial se habilitó un espacio de recepción de propuestas y discusión técnica entre todas las partes, como paso previo al trabajo en plenaria. Sin embargo, no se identifica un momento

## Cuadro 9.4

Resumen de la gestión de los procesos de diálogo social estudiados<sup>a/</sup>

Acerca del proceso de gestión (variables resumen)	Diálogo Multisectorial	Aprovechamiento de camarón	Transporte remunerado de personas modalidad taxi
1. Se invirtió tiempo en la formulación conjunta del problema (construcción del objeto de diálogo)	2	0	1
2. Claridad en el alcance del Foro	1	1	1
3. Se invirtió en la exploración de intereses	1	0	1
4. Se identifica claridad en la agenda	2	1	1
5. Se identifica una moderación flexible y conciliadora	2	0	1
6. Uso de sesiones paralelas	2	1	1
7. Uso conjunto de criterios objetivos o criterio experto	2	1	1
8. Supera la lógica representativa 1 sector equivale a 1 voto como mecanismo de toma de decisiones	2	0	2
9. Se identifica estrategia de comunicación externa	1	0	0
10. Mejoraron las relaciones entre las partes	1	0	0
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>9</b>

a/ El puntaje muestra si se logra o no identificar determinada variable del proceso, donde 0 significa no identificado, 1 se refiere a parcialmente, y 2 identificado positivamente.

Fuente: Jirón, 2021.

conjunto en el que se validen los diversos intereses. Para el caso del conflicto acerca del transporte remunerado de personas en modalidad taxi, no se identifica un momento concreto en el que ocurra este paso metodológico de exploración de intereses, aunque es posible identificar intereses comunes entre el movimiento de taxistas y el Poder Ejecutivo.

Un punto clave es la articulación entre los procesos de diálogo y la institucionalidad que, en los tres casos, constituye una debilidad. En el caso del Diálogo Multisectorial éste adquiere legitimidad en cuanto es convocado tanto por el Poder Ejecutivo, como por el Legislativo. Esto, sin embargo, no aclara la vinculación del espacio como parte de la institucionalidad competente y por lo tanto no resulta vinculante. En el caso del transporte remunerado de personas modalidad taxi, constituye un espacio legítimo por cuanto se convoca para atender una situación catalogada como ilegal, aunque ese foro sería limitado pues requiere de cambios en la escala de lo legal, lo cual está fuera de los alcances de este espacio.

La experiencia de diálogo de Aprovechamiento del Camarón ofrece una experiencia para analizar cómo, en

ocasiones, se convocan distintos objetos de diálogo para un mismo foro, cuyas estrategias de atención deben ser distintas, e incluso superan los alcances de la negociación. Así, por ejemplo, se registra como objeto del diálogo la atención a la pobreza. Esta temática es de carácter multidimensional, responde a múltiples variables estructurales que difícilmente serán posibles de atender en un foro. La gobernanza del mar, en cambio, y su correspondiente formulación del problema, sí podría requerir de la convocatoria a una mesa de diálogo porque hay diversidad de intereses, y su satisfacción corresponde a la coordinación institucional.

Para el caso del transporte remunerado de personas en modalidad taxi, la experiencia a dialogar surge en medio de una escalada de acciones colectivas por lo cual se convoca a un diálogo para su desescalada que resulta efectivo y se constituye una mesa de trabajo conjunta interinstitucional. Este espacio, sin embargo, pareciera tener dos objetos de diálogo, por un lado, alrededor del servicio ofrecido por una plataforma puntual como lo es Uber, y por el otro, acciones de acompañamiento para que el servicio de taxistas se modernizara en algunos

aspectos, tales como uso de plataformas tecnológicas y asociación cooperativa en segundo grado. Con base en lo anterior, surge la pregunta de si mantener estos dos objetos de diálogo, bajo un mismo foro, habrá incidido en que las demandas del movimiento de taxistas sigan sin ser satisfechas, pese a que hubo diálogo.

Una experiencia interesante es el equipo técnico creado en el Diálogo Multisectorial. Tanto el proceso de discusión como la construcción de acuerdos contó con el apoyo de criterio experto válido para cada una de las partes, lo cual le podría agregar mayor agilidad a la discusión y legitimidad a los acuerdos. El uso o aplicación de criterios objetivos analizados de manera conjunta en el proceso de discusión y en la construcción de acuerdos no se logra identificar para el caso del Aprovechamiento del camarón, y el caso de transporte.

Es importante indicar que los procesos de diálogo podrían concluir con o sin acuerdos y ello no es criterio de éxito del proceso. Podrían existir productos fruto del diálogo que no necesariamente son acuerdos, pero que para la gestión del conflicto podrían resultar valiosos. Al respecto, por ejemplo, el Diálogo

Multisectorial, según se registra desde las entrevistas realizadas, parece haber promovido o mejorado algunas relaciones entre sectores que antes de esa convocatoria no se comunicaban. Caso contrario ocurrió en el Aprovechamiento del Camarón. Este aspecto no es claro para el diálogo con los taxistas (Jirón, 2021).

Los procesos de diálogo deben contar con una estrategia de gestión de comunicación hacia lo externo del proceso. En el caso de Aprovechamiento de Camarón según se puede revisar en prensa, e incluso entre los registros del mismo proceso, hubo una serie de comunicaciones públicas negativas, frente a las cuales, ante la falta de una estrategia de comunicación desde lo interno del espacio de diálogo, los acuerdos o productos del proceso perdieron legitimidad y validez. Un ejemplo de lo anterior es que el proyecto de ley producido en el marco de este proceso de diálogo entró a la Asamblea Legislativa pero no logró afianzar un interlocutor interno que le permitiera avanzar en la discusión legislativa. Pudo haber sido un proyecto de ley muy oportuno que no fue discutido, quizá por la falta de validez desde su origen.

Algo similar ocurrió con el Diálogo Multisectorial en el sentido de que no se identifica una estrategia de comunicación que permitiera ir poniendo en valor a los ojos de personas externas la evolución del proceso. Lo que se logra registrar son acciones aisladas de comunicación, por ejemplo, transmisión en Facebook, y conferencias de prensa, al final se produjeron comentarios orientados a descalificar el proceso señalando que no se logró nada. En el caso de transporte remunerado de personas modalidad taxi, se registra la convocatoria al espacio de diálogo, pero luego no se identifican los alcances de ese diálogo. En la línea de atender al tercer lado, otro elemento que ofrece seguridad y libertad es el manejo de la información durante el proceso.

Los diálogos pueden realizarse en una negociación asistida o no asistida. Con respecto a la negociación asistida, es posible identificar la figura de “tercero imparcial”, es decir, contar con una o varias personas con la credibilidad para las partes pero que se declaran neutrales

frente a los temas en conflicto. Una figura similar al tercero imparcial se intentó utilizar tanto para los diálogos del Aprovechamiento del Camarón como para el Diálogo Multisectorial aunque con diferencias importantes. En la primera experiencia se reconoce la figura haciendo equipo con los representantes de gobierno, por lo que no se logra identificar como neutral tanto por el diseño del proceso que sugiere, como por la participación que desarrolla. Por otro lado, tampoco se registra una participación orientada hacia la facilitación y recuperación de las percepciones y sentimientos de las partes en el transcurso del diálogo.

Con respecto a la segunda experiencia, se reconoce la figura, y una representación del gobierno que participará activamente en la moderación en el transcurso del diálogo. La figura del tercero imparcial sí se identifica como neutral, pero se ubica y re-ubica en el transcurso del proceso: hubo momentos de co-moderación con las personas representantes del gobierno, pero luego se avanzó hacia una negociación no asistida, entre el gobierno y las partes del proceso de diálogo.

En el caso del conflicto alrededor del transporte resulta interesante señalar que la figura del tercero imparcial no se identifica y corresponde con una negociación no asistida que varía entre los objetos de diálogo y los referentes de negociación de parte del gobierno. Así, por ejemplo, existe una negociación en el marco del seguimiento de la directriz, y también una mesa de trabajo en el MOPT en atención al otro objeto de diálogo con respecto a la modernización del servicio de taxi. Ahora bien, a partir del análisis es interesante señalar que hay una combinación de roles entre quien diseña, quien convoca, quien modera y la participación.

### Reflexiones preliminares sobre el potencial del diálogo social como espacio de gestión de intereses

El estudio exploratorio de los tres casos de diálogo social permite plantear reflexiones preliminares sobre el estudio de estos procesos y su potencial para crear espacios capaces de resolver conflictos políticos.

Es claro que el diálogo social tiene

varios usos y que se crean las oportunidades para su puesta en práctica. Aquí puede emplearse como estrategia de gestión de conflictos de interés público en la medida en que, en Costa Rica, los actores políticos se reconocen como interlocutores pese a considerarse adversarios en lo contencioso.

No obstante, pese al convencimiento con respecto a la oportunidad de utilizar el diálogo, se utiliza para des-escalar el conflicto, sin metodologías claras para la satisfacción de los intereses en pugna. En ese sentido, el diálogo se utiliza como estrategia de contención de conflictos de interés público, más que como repertorio para resolver problemas.

¿Qué factores podrían incidir en que no se capitalicen las experiencias de diálogo? Al respecto, cabe señalar que, pese a que es posible identificar trayectorias en el uso del diálogo, no se identifica un proceso acumulativo de aprendizaje entre un proceso y otro: todos los diálogos se plantean igual, como una estrategia para distender conflictos. De esta forma:

- Se llama diálogo a todos los foros, sin diferenciar entre sus objetos, alcances y metodología.
- Se confunden los objetos del diálogo y por lo tanto los alcances de sus oportunidades convocando foros para atender conflictos y temáticas que no son posibles de gestionar bajo el mismo espacio y metodología.
- Los diálogos parecen tener una carencia en cuanto a método: formulación del problema común, definición del objeto, exploración de intereses, diseño de la agenda, legitimidad del foro, alcances, estrategias de comunicación e información, mecanismo de toma de decisiones, evaluación y seguimiento de los acuerdos.
- La falta de método incide en la confusión de roles entre quienes convocan, diseñan, moderan, participan y dan seguimiento a los acuerdos.
- La falta de método podría estar incidiendo en la calidad de los acuerdos

alcanzados y en sus estrategias de seguimiento.

- Se convocan diálogos sin tener claridad con respecto a su vinculación con la institucionalidad.
- La cultura política representativa podría incidir en que las partes participantes en diálogo renuncian a su capacidad de auto gestión de intereses y vuelven al método conocido de delegación a terceros la adjudicación de la justicia, o a escenarios bajo la metodología del voto y el gane-pierde.

En perspectiva futura, es necesario continuar una línea de investigación más sistemática sobre el diálogo social en Costa Rica para profundizar lo visto en esta ocasión. Estos estudios tienen

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**DIÁLOGO SOCIAL**

véase Jirón, 2021, ,  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Investigadores principales:**

Ronald Alfaro Redondo, Karlissa Calderón Zúñiga, Elías Chavarría Mora, Wilson González, Jesús Guzmán Castillo, Johakson Moncada y Nicole Jirón Beirute.

**Insumos:** *Principales características de los decretos ejecutivos durante el tercer año de gobierno de la administración Alvarado Quesada (2020-2021)*, de Karlissa Calderón Zúñiga y Wilson González; *Voto nominal y coherencia en votaciones en la Asamblea Legislativa 2018-2019*, de Elías Chavarría Mora; *Experiencias de diálogo como estrategia de gestión de conflictos de interés público en Costa Rica: aproximaciones de análisis*, de Nicole Jirón; *Acciones colectivas 1990-2021*, de Johakson Moncada; *Voto nominal de las y los diputados 2018-2021* y *Indicadores de estabilidad y rotación del gabinete ejecutivo en Costa Rica 1978-2021*, de Jesús Guzmán Castillo.

**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.

**Asistente de investigación:**

Jesús Guzmán Castillo y Sebastián González.

**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, Christian León Trigueros 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 Johakson Moncada; *Base de datos de rotación del gabinete*, por Jesús Guzmán Castillo; *Base de datos de legislación aprobada*, por María José Arias.

**Preparación de gráficos:**

Ronald Alfaro Redondo y Jesús Guzmán Castillo.

**Visualización de datos complejos:**

Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos, Elías Chavarría y Jesús Guzmán Castillo.

**Lectores críticos:**

Esteban Durán, Steffan Gómez, Leonardo Merino y Jorge Vargas Cullell.

**Revisión y corrección de cifras:**

Jesús Guzmán Castillo.

**Por su revisión y comentarios**, se agradece a Eugenia Aguirre, quien fungió como lectora crítica del borrador de este documento en su versión para el taller.

**Un agradecimiento especial a:**

Guillermo Vargas, director de Servicios Parlamentarios, por la información suministrada.

**Corrección de estilo y edición de textos:**

Mónica Zúñiga Rivera.

**Diseño y diagramación:**

Erick Valdelomar / Insignia | ng.

**Los talleres de consulta** se llevaron a cabo los días 08 de junio y 24 de agosto con la participación de Eugenia Aguirre, Ronald Alfaro, Gustavo Araya, Ana Margarita Araujo, Randall Arias, Kathia Benavides, Margarita Bolaños, Marvin Carvajal, Juan Carlos Durán, Yolanda Fernández, Sebastián González, Steffan Gómez, Abril Gordienko, Velia Govaere, Sergio Guillén, Miguel Gutiérrez, Jesús Guzmán, Gerardo Hernández, Lenín Hernández, Nicole Jirón, Leonardo Merino, Luis Monge, Franklin Paniagua, Ciska Raventós, Edel Reales, Laura Ruvera, Ilka Treminio, Guillermo Vargas, Eduardo Ulibarri, Jorge Vargas Cullell, Saúl Weisleder, Auxiliadora Zúñiga y César Zúñiga.

---

## Notas

1 Es importante recalcar que no se incluyó la fracción unipersonal del FA, puesto que la lógica de la puntuación no se puede aplicar con un solo legislador.

2 Otros autores atribuyen este comportamiento a la combinación de tres factores: compromiso del gobierno con el partido promedio en la Asamblea Legislativa, una Asamblea proactiva y un mayor particularismo de los diputados (Muñoz, 2019).

3 Al respecto, cabe señalar que la reforma al Reglamento Legislativo de 2019 ya ha empezado a incidir en la tramitación de leyes en la Asamblea Legislativa. Un indicador de ello es la aglomeración de asuntos dictaminados esperando su turno en el plenario para primer debate, lo que ocasiona que se aprueben más proyectos. Durante el 2019-2020 la mayoría de los proyectos se tramitaron con las reglas en comisión que tenía el reglamento anterior, por ser proyectos antiguos. A partir de mayo del 2020, los proyectos avanzan más rápido en comisión debido a plazos más cortos, generando más presión en los diputados y las diputadas. (E: Benavides, 2021). En la próxima edición de este Balance se estudiarán en profundidad estos efectos.

4 La base de datos sobre decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación (PEN), se construyó a partir de la revisión del diario oficial La Gaceta. Desde 1990, se recopilaban todos los mandatos emitidos por año de gobierno, constituyendo 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.

5 Para la construcción de la taxonomía de personas demócratas se utilizaron dos variables que miden

pilares fundamentales de la convivencia política: el apoyo a la democracia y la tolerancia. Ambas se codificaron en una escala de 0 a 100, en la que, a mayor valor, mayor apoyo o tolerancia. Se usaron las encuestas del Barómetro de las Américas del período 1978-2018. Para más detalle sobre la construcción de los perfiles, véase: <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/7802>

6 Por persona se refiere a la condición humana del conflicto, tanto con respecto a quienes se ven involucrados (directa e indirectamente), como con los sentimientos y necesidades alrededor del conflicto. La concepción que tengan las personas acerca del conflicto determinará su respuesta, por ejemplo, frente a una situación de la que hay que defenderse o frente a un problema concreto y común por resolver. En la mayoría de las ocasiones se confunde lo personal (sentimientos y percepciones) con el problema concreto (el contenido sustantivo).

7 Se refiere al modo en el que el conflicto se ha desarrollado y a la manera en que las personas intentan resolverlo. Estas dinámicas están cruzadas por el poder, es decir, influencias y dependencias mutuas entre las partes

8 Este componente subraya que el conflicto se refiere a los intereses, necesidades de cada una de las partes. Este elemento lo retoma el planteamiento de Fisher y Ury (1991) y su modelo integrativo. Este enfoque teórico consiste en explorar los intereses de los actores en procesos de diálogo. El concepto de interés resulta sumamente valioso porque está orientado a identificar los deseos y necesidades que motivan la participación de los actores en la negociación; superando la posición polarizada a favor o en contra en un conflicto.

