

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

5

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

ÍNDICE	HALLAZGOS RELEVANTES
<p>Hallazgos relevantes 229</p> <p>Valoración general 231</p> <p>Valoración del Informe Estado de la Nación 2023 232</p> <p>Aspiraciones 232</p> <p>Introducción 233</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En el municipio de mayor participación votó el 64% de los empadronados (Jiménez), mientras en el de menor concurrencia, Desamparados, sufragó únicamente uno de cada cinco electores (22%).
<p>Democratización incompleta a nivel local 234</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De los 226 partidos que ha competido en todas las elecciones locales de algún tipo que se han celebrado en Costa Rica durante el largo período de 1953 a 2024, 176 (78%) lo han hecho apenas en una o dos ocasiones.
<p>Reiterados ataques y contraataques merman la capacidad del sistema político de dar respuestas a los desafíos del desarrollo humano 243</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En 2006 y 2010, el partido político con más alcaldías controlaba hasta el 70% de éstas. En 2024, la agrupación con más alcaldías apenas ganó 29 de las 84 en disputa.
<p>Batalla entre el poder del megáfono y el control político de la oposición tiene fuertes repercusiones 271</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres en el cargo de la alcaldía aumentaron de un 9% del total en 2002 al 27% en 2024. • En los 24 meses entre 2022 y 2024, la Administración Chaves Robles sobresale por promulgar 21 decretos de emergencia, casi uno por mes • A pesar de afrontar obstáculos importantes para la concreción de sus iniciativas (de una agenda reducida), la Administración Chaves supera el promedio de aprobación de leyes sustantivas, de su iniciativa y ratificadas en sesiones extraordinarias. • Durante el segundo año de gobierno, la administración Chaves Robles registró 44 salidas en total. Cinco de estas salidas fueron de jefes de ministerios, 19 salidas en viceministerios y 20 en Juntas Directivas. • Fracción del Partido Progreso Social Democrático (PPSD) es la menos exitosa en las dos primeras legislaturas de su gobierno, con la aprobación de tres proyectos de un total de 70 presentados. • La evidencia disponible señala que las dos legislaturas de la Administración Chaves están entre las de menor presencia de coaliciones, ya sea promovidas con el oficialismo o solo entre fuerzas de oposición. En la última legislatura (2023-2024) el uso de coaliciones fue el más bajo de toda la serie. • Entre 1956 y 2024 ha habido doce mociones de censura a ministros de gobierno. Tres de los doce casos mencionados ocurrieron durante la presente administración (25%) y uno de ellos fue aprobado, el segundo en la historia. • El mandatario Chaves ha hecho del megáfono su arma política por excelencia en la aplicación de su estrategia de antagonizar con sus adversarios y opositores. • El Poder Ejecutivo no ha mostrado una actitud proactiva sino predominantemente reactiva, en la convocatoria a los otros Poderes de la República. De las seis reuniones celebradas durante el período analizado, dos fueron convocadas por el Ejecutivo, dos por el Legislativo y dos por el Judicial. • Los ataques presidenciales no han afectado la percepción de la ciudadanía sobre las instituciones involucradas en esta dinámica. Incluso, algunas de ellas han mejorado su valoración en medio de las críticas y ataques. • En el segundo año de la actual administración de gobierno, la cantidad de recursos de amparo con lugar contra el Poder Ejecutivo alcanzó, por mucho el nivel más alto de la serie: casi tres veces más que en 2021 (2.9), casi seis veces más que en 2015 y superior en un 60% al nivel registrado en 2022.

Cuadro 5.1

Resumen de indicadores políticos^{a/}. 2010-2023

Indicador	2010	2015	2019	2020	2021	2022	2023
Gestión del Ejecutivo							
Cantidad de leyes aprobadas en sesiones extraordinarias	58	16	56	45	79	50	27
Cantidad de leyes sustantivas aprobadas en sesiones extraordinarias	10	9	35	23	28	15	10
Salidas de ministros y ministras del Gabinete	3	5	9	11	4	5	5
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)^{a/}							
Poder Ejecutivo	47	26	50	21	40	27	24
Poder Legislativo	66	35	109	101	249	71	96
Proporción de leyes sustantivas aprobadas (%)	17	33	63	60	45	37	59
Proporción de leyes que no indican fuentes para su financiamiento (%)	75	25	14	11	9	18	8
Leyes aprobadas heredadas por administraciones anteriores (%)	88	62	28	11	2	11	23
Tasa de éxito del Ejecutivo	31	8	16	13	20	13	25
Convivencia ciudadana							
Cantidad de acciones colectivas	340	341	275	317	365	227	225

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 2023-2024 la democracia costarricense reeditó la fortaleza política de su sistema electoral. Los comicios para la escogencia de los nuevos gobiernos municipales fueron pacíficas, limpias, libres y decisivas. En términos generales, se respetó la voluntad de la ciudadanía y de las personas que compitieron por los cargos públicos y los partidos aceptaron los resultados que el Tribunal Supremo de Elecciones emitió. No solo se cumplieron los estándares básicos de una democracia electoral, sino que, se aplicaron nuevas reglas que limitan la reelección de autoridades locales y obligan a la paridad horizontal de género en las listas partidarias.

No obstante, aún esta fortaleza se vio afectada por la profunda crisis de representación política que vive el país hace años, una situación en la que existe una desconexión -de dos vías- entre ciudadanía y partidos: ni la ciudadanía cree en los partidos ni estos logran ser representativos de la sociedad. En efecto, los cambios en las reglas electorales arriba indicados procuraban democratizar la gobernanza local mediante la renovación y fortalecimiento de los partidos políticos y, de esa manera, el estímulo de la participación ciudadana en las urnas. Los resultados obtenidos fueron, sin embargo, otros: la renovación de las élites de gobierno local no fortaleció a los partidos locales, pues buena parte de la nueva dirigencia se desmarcó de las agrupaciones existentes. Además, la asistencia ciudadana a las urnas volvió a disminuir, frenando los avances logrados en la última década.

Estos resultados podrían atribuirse, en parte, a que esta mayor democratización dejó por fuera reformas en el nivel y modalidad del financiamiento político público a los partidos, lo cual limitó su acceso y mantuvo los riesgos debido a la falta de transparencia analizado en anteriores ediciones. Sin embargo, el que la reforma electoral municipal no cumpliera con las expectativas también se explica por los límites para, desde la ingeniería de las normas, resolver el problema medular de la crisis estructural de representación política del sistema costarricense: el colapso organizativo de los partidos políticos, la extrema y generalizada debilidad de sus estructuras. En consecuencia, pese a la entrada en vigencia de nuevas reglas, la crisis entre representantes y representados se agudizó en el ámbito local.

En 2023 y 2024 el efecto más directo de la crisis estructural de representación política pudo constatar en la capacidad de la democracia costarricense para cumplir el cometido de lograr una gestión política responsable. La evidencia empírica reunida en este capítulo demuestra que, en la actualidad, el país experimenta un conflicto entre los poderes institucionales. En la actualidad, los actores institucionales y los partidos políticos están enfrascados en ciclos de ataque, defensa y contraataque, que están relegando la construcción de acuerdos políticos para atender los desafíos sociales, económicos, ambientales y de seguridad ciudadana del desarrollo humano.

En esta edición se aborda el análisis de esta situación política a partir de una distinción analítica entre los *poderes formales e informales* de los actores (ver segunda sección del capítulo), que pueden ser empleados para crear entendimientos para resolver problemas de la sociedad o, por el contrario, para antagonizar y polarizar. En el caso costarricense, el régimen de presidencialismo no dominante (PEN 2023) impone la cooperación entre distintos poderes de la República para la gestión de los asuntos públicos. La principal constatación del análisis es que, luego de un cuatrienio (2018-2022) de un acuerdo funcional multipartidario (PEN 2021, 2022), el sistema político retorna a una época de entramamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, característico de las dos primeras décadas del presente siglo. No obstante, el impasse actual es de una naturaleza diferente a anteriores.

Un examen más detallado de la gestión política permite señalar que la administración Chaves Robles ha intensificado el empleo de algunos de sus *poderes informales* (ver más adelante), mientras que direcciona competencias formales para promover una agenda fuertemente concentrada en temas fiscales, que desatiende otras áreas estratégicas del desarrollo humano, y procurar “escapar” de los controles de legalidad sobre su acción.

En 2023 el Ejecutivo hizo un amplio uso de su facultad para conducir la política pública mediante decretos ejecutivos. Promulgó un amplio número de decretos de alto alcance, pero puso poco énfasis en el avance de sus iniciativas en la Asamblea Legislativa. Llama la atención el amplio uso de los decretos de emergencia, 21 en los primeros dos años, pese a ser una época de baja incidencia de eventos hidrometeorológicos. En el segundo año, el gobierno “enfrió” la producción de decretos, aunque logró mejores resultados en sesiones extraordinarias para las iniciativas de su cosecha, en las que obtuvo mayores tasas de éxito que el primer año, aunque con una agenda temáticamente acotada. De las 11 leyes aprobadas iniciativa del gobierno, 7 se refieren a temas económicos.

Por su parte, el Poder Legislativo empleó de manera intensa su potestad formal para aprobar leyes. Pese a poco uso de coaliciones legislativas, el período de mayo de 2023 a abril de 2024 se caracteriza por ser la cuarta legislatura con más leyes sustantivas aprobadas desde 1986 (59 de las 120 leyes). Sin embargo, este Informe no encontró evidencia de que haya aprobado una agenda legislativa de peso y, más bien, hubo una especial concentración en temas municipales.

Al tiempo que los actores del sistema político reducen el uso de algunos de sus poderes, avivan otros. La evidencia de 2023 y primer semestre de 2024 indica que hay dos poderes que han sido intensamente utilizados. En el caso del Ejecutivo, el que este Informe denomina “poder del megáfono”: la capacidad de utilizar la figura presidencial para comunicar narrativas sobre el estado del país, caracterizar a sus adversarios y el estado del ejercicio gubernamental. En esta administración es empleado recurrentemente como arma para atacar a los otros poderes de la República, instituciones de

control político, personas, medios de comunicación y periodistas.

Por su parte, los partidos de oposición contrarrestan ese hecho contraatacando, mediante el ejercicio de su poder de control político. Esta respuesta política ha estado concentrada en varios frentes. Uno de estos ha sido accionar el mecanismo de moción de censura contra jefes de gabinete, un mecanismo históricamente poco empleado: de doce intentos desde 1956 por censurar a un ministro, tres tuvieron lugar durante la presente administración y uno de ellos contra la Ministra de Educación fructificó, apenas el segundo en la historia. Otro frente ha sido la activación de comisiones legislativas de investigación.

En este “fuego cruzado” o conflicto de poderes, la capacidad del sistema político para dar respuestas a desafíos del desarrollo humano del país y a las demandas de la ciudadanía se ve seriamente disminuida. El énfasis de la batalla política no pasa, como en otras ocasiones, por diferencias ideológicas o programáticas sino por una lucha entre el impulso del Ejecutivo para ampliar sus competencias formales y la resistencia en el Legislativo, pero también del Judicial y del sistema de controles horizontales por evitarlo.

La crisis de representación política, finalmente, también ha afectado profundamente la convivencia ciudadana, una de las dimensiones del desempeño de la democracia que este Informe da seguimiento. El intenso uso del megáfono y sus diferentes formas ha generado créditos para el gobierno, pues sus niveles de aprobación, tras dos años de mandato, son más altos que los de sus predecesores. Se trata, sin embargo, de un apoyo a la figura de presidente de la República, no a un partido político en particular, y, ciertamente, no a las políticas públicas que el gobierno impulsa. Esto es un indicio de polarización política alrededor de un liderazgo personalista según la literatura académica. Además, este capítulo no encontró evidencia que los ataques del Ejecutivo a las instituciones públicas hayan mermado, al menos por ahora, su legitimidad.

Un segundo efecto es un cambio significativo en los modos de participación ciudadana en los asuntos públicos. Puede afirmarse que, en la actualidad, la conflictividad se ha desplazado de las calles a los estrados judiciales como mecanismo de conflicto. Esto puede estar reflejando una pérdida de capacidad de representación y movilización de las demandas ciudadanas por parte de la sociedad civil organizada.

En síntesis, la democracia costarricense ha entrado en una nueva, y más peligrosa fase, de su crisis de representación política, en la cual los actores políticos están enfrascados en una batalla entre los ataques originados en el uso del *poder del megáfono* y el control político. En el sistema costarricense, por sus pesos y contra pesos, una estrategia de ataque y contraataque provoca que la democracia se concentre en las disputas sobre la distribución de las cuotas de poder desdiciendo el uso del poder político para producir resultados y promover el progreso social.

Valoración del Informe Estado de la Nación 2023

En el 2022 e inicios del 2023 Costa Rica profundiza una tendencia que se venía desplegando a lo largo del siglo XXI: el deterioro en el uso de los mecanismos de cooperación entre poderes y actores. La consecuencia es una pérdida aun mayor de las capacidades del sistema político para generar resultados en favor del desarrollo humano.

Los efectos de este deterioro de corto plazo de la gobernanza política se agravan por la presencia de un factor estructural y de largo plazo en el funcionamiento de la democracia costarricense: la crisis de representación política que está minando sus bases, como lo refleja el “retiro” de los estratos medios de las urnas. El Informe encuentra, además, indicios de una crisis de representación social:

las organizaciones de la sociedad civil, de diversa naturaleza, tienen importantes problemas para canalizar y representar los intereses particulares de los diversos grupos de la población.

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.

Convivencia ciudadana

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

5

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

Introducción

El capítulo *Fortalecimiento de la Democracia* estudia a través de distintas investigaciones el desempeño de la democracia costarricense y lo contrasta con las tendencias de mediano plazo reportadas en ediciones anteriores. La pregunta básica que procura responder es la siguiente: ¿cuál es la contribución del sistema político al desarrollo humano del país en sus dimensiones sociales, económicas y ambientales? En cada edición se evalúa de manera periódica y sistemática si el sistema político costarricense fue un catalizador o bien un obstáculo para resolver las demandas de la ciudadanía por mejores condiciones de vida. El informe también valora los desafíos de ese desarrollo humano.

La respuesta a esta interrogante general se fundamenta en el análisis comparativo entre el desempeño del sistema político y un conjunto de aspiraciones que establecen los parámetros normativos de lo que se espera que una democracia contribuya al desarrollo humano para determinar la medida en que, en la práctica, lo hace. Estas aspiraciones fueron definidas por el Consejo Consultivo del Informe desde el inicio del Programa, hace ya tres décadas, y han sido adaptadas a lo largo del tiempo.

Asimismo, el Informe analiza los acontecimientos políticos de un período específico: en esta edición se examina el año 2023 y la primera parte del 2024 y se los compara con las tendencias de

evolución a largo plazo del sistema político costarricense con el fin de responder la pregunta arriba indicada. Las perspectivas de corto y largo plazo se basan en la sistematización y procesamiento de datos e indicadores propios del Estado de la Nación y de otras fuentes. Cuando es necesario y posible se efectúa una comparación con otros sistemas políticos de la región y del mundo.

El Informe parte de un concepto amplio de democracia que, aunque se encuentra anclada en el ámbito de lo político, trasciende el plano electoral. Se le 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 democrático.

A partir de este concepto, se analizan ejes relacionados con la democracia electoral, la gestión de los poderes Ejecutivo y Legislativo¹ y sus interacciones. Se examina el equilibrio entre dichos poderes

y el Judicial; el ejercicio de las libertades y derechos por medio de la movilización social, las actitudes ciudadanas sobre el poder y la democracia.

El capítulo se nutre de dos tipos de aportes: por un lado, los indicadores que son objeto de seguimiento y actualización anual y brindan la base empírica para los análisis y, por otro lado, estudios especiales que son comisionados para estudiar temas particulares a profundidad. En términos generales, algunos aportes son aproximaciones iniciales a asuntos complejos poco estudiados, mientras que 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 tres secciones. La primera se dedica al análisis de los resultados de las elecciones municipales desde la perspectiva del sistema electoral representativo, según la cual la democracia crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos. Este apartado estudia las repercusiones políticas de dos reformas al marco legal que establece las normas para el funcionamiento de la democracia local. La primera reforma introdujo límites a la reelección de las autoridades locales y la segunda profundizó la paridad de género en los municipios al crear la obligación de la “paridad horizontal” en las candidaturas a los distintos cargos².

La segunda sección, por su parte, analiza el grado en que el desempeño del sistema político costarricense se acerca (o no) a la aspiración de contar con una gestión política responsable que represente los intereses de la ciudadanía. Este año se introduce una distinción conceptual, anclada en la literatura comparada de ciencias políticas, entre los *poderes formales e informales* que los poderes del Estado poseen para cumplir con los mandatos de una democracia constitucional. Esta perspectiva resulta de gran importancia para entender los choques de poderes entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial que en la actualidad la sociedad costarricense está atestiguando.

La tercera y última sección reporta las implicaciones y efectos derivados de este entramado a partir de dos aspiraciones que plantean una convivencia ciudadana en la que las personas y organizaciones participan activamente en la gestión de los asuntos públicos.

Este año no se realizaron investigaciones para dar cuenta de los resultados en el ámbito de la aspiración sobre política exterior. Es un tema que queda pendiente para un tratamiento sistemático en la próxima edición del Informe. Cabe indicar que, en lo que concierne a la materia ambiental, el capítulo 4 trabaja parcialmente la cuestión de las relaciones internacionales del país para entender el grado en que Costa Rica reforzó (o debilitó) su liderazgo internacional como sociedad promotora de una gestión sostenible del patrimonio natural.

Democratización incompleta a nivel local

Cambios recientes en el sistema electoral procuraron profundizar la democracia local

En la democracia local costarricense contemporánea, las elecciones municipales son unificadas (todos los cargos se eligen simultáneamente) y se realizan cada cuatro años en una fecha no concurrente con los comicios nacionales. En estos procesos se nombra, por medio de elecciones populares simultáneas e independientes, a los poderes Ejecutivo (alcaldías municipales) y Legislativo (concejos

municipales) locales. Esta situación configura un régimen presidencialista en el plano municipal, cuya vigencia es muy reciente, pues la elección directa de las alcaldías se aprobó en 1998 y entró a regir en 2002. Por su parte, la unificación completa de los comicios de todas las autoridades municipales se aprobó en 2009 y ha estado en vigencia desde el 2016.

La profundización de la democracia a nivel local fue mucho más tardía que la democratización del sistema político nacional, pues mientras que la primera ocurrió fundamentalmente en el presente siglo (2002), la segunda fue el producto de un largo proceso cuyo origen se remonta a finales del siglo XIX y concluye alrededor de 1975, cuando la Asamblea Legislativa elimina la última cláusula abiertamente inconstitucional de la Constitución Política, que restringía la participación de partidos políticos comunistas. No obstante, ambos procesos coinciden en un aspecto clave: en la actualidad, sus sistemas electorales son capaces de organizar elecciones que son limpias, libres, periódicas y en las que sus resultados reflejan con precisión la voluntad popular. En la conducción de estos procesos, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), que cuenta con rango constitucional como Poder de la República, desempeña varias funciones fundamentales entre las que se encuentran las siguientes: administra las elecciones, actúa como juez electoral y emite jurisprudencia que influye en las reglas de la contienda, todo ello dentro del marco constitucional vigente.

En este texto se analiza la medida en que, en las elecciones celebradas a inicios de 2024, la democracia electoral local costarricense contribuyó a la aspiración de garantizar y propiciar las más amplias oportunidades para la libre participación electoral de la ciudadanía. Estas oportunidades resultan decisivas para la toma de decisiones locales, así como para la conformación del gobierno municipal y de la representación política comunales. Además, el documento estudia si tanto las reglas del juego actuales como las autoridades locales crean y promueven iniciativas para atender los rezagos

y déficits que limiten u obstaculicen el involucramiento de la ciudadanía y, en especial, su participación electoral. Los hallazgos de este apartado indican que, sin duda, las dos reformas recientes en el sistema electoral (la eliminación de la reelección indefinida municipal y la paridad horizontal de género) han profundizado la democracia local. No obstante, también señalan que la postergación de decisiones en materia de financiamiento de los partidos políticos es un factor que contribuye a la inestabilidad del sistema partidario, fomenta las candidaturas personalistas y no logra revertir la disminución de la participación ciudadana en las elecciones locales.

La participación electoral de la ciudadanía nuevamente mostró en 2024 grandes disparidades territoriales asociadas a factores urbano-rural, lo cual coincide con lo reportado por este Informe en relación con comicios anteriores. Algunas zonas del país siguen mostrando un activismo electoral local comparable con el exhibido en los comicios nacionales; sin embargo, al mismo tiempo, otras regiones continúan destacándose por su bajísimo nivel de asistencia a las urnas. Por otra parte, el sistema de partidos a nivel municipal se encuentra claramente desestructurado y en un estado de fluidez permanente. Un análisis a largo plazo reveló que muchas agrupaciones compiten en pocas ocasiones, y muy pocas lo hacen en múltiples elecciones. Aunque esta situación podría favorecer la circulación de élites, en la práctica se ha concretado mediante un constante surgimiento y desaparición de liderazgos personalistas, desvinculados de las estructuras permanentes de los partidos nacionales e, incluso, locales.

La presente sección se divide en tres apartados. El primer apartado analiza la participación ciudadana en las elecciones municipales recientes con el fin de determinar si se logró el objetivo de ampliarla. La segunda sección analiza la inestabilidad de los sistemas de partidos políticos en el ámbito local. En la tercera y última parte del texto, se estudian los cambios en las élites municipales producto de las reformas recién adoptadas.

Reconfiguración de las reglas de la representación política local no incluyen regulaciones efectivas sobre el financiamiento político

La principal novedad de la elección municipal 2024 es la entrada en vigor de dos cambios de gran envergadura en materia de los liderazgos locales. Por un lado, la ley n° 10.183 limitó la reelección indefinida y consecutiva de todos los cargos de elección popular en las comunidades. La legislación aprobada permite una sola reelección y, además, exige períodos de espera. La segunda novedad es una resolución de la Sala Constitucional del 2023 en la que exige a los partidos políticos cumplir con el principio de paridad horizontal de género en la conformación de las papeletas (resolución n° 2023-002951). Cada uno de estos cambios es, por sí solo, de gran trascendencia. El primero bloquea la entronización de liderazgos “permanentes” y obliga a la renovación de los partidos; el segundo, mejora las oportunidades prácticas de la representación femenina en los gobiernos locales. Si, además, entran en vigencia en simultáneo, como ocurrió en 2024, se está ante dos de las reformas de mayor calado en el sistema electoral de la democracia presidencialista local desde que esta se instauró a principios de siglo (diagrama 5.1). Por ello, la elección 2024 es un buen laboratorio para evaluar los efectos de estos avances democratizadores.

Con base en una perspectiva temporal más amplia, puede afirmarse que las dos reformas mencionadas forman parte de un proceso sostenido de democratiza-

ción del sistema electoral y de las reglas que rigen la selección de los gobiernos locales. Las aspiraciones de este proceso para el año 2024 eran motivar a la ciudadanía a participar en las decisiones de la comunidad, favorecer el surgimiento de partidos políticos más estables y representativos y propiciar una nueva generación de liderazgos locales. Los hallazgos de este apartado concluyen que, si bien es cierto que el régimen político municipal es más democrático que hace treinta años —e incluso que hace cuatro años—, estos objetivos no se cumplieron: la concurrencia ciudadana a las urnas no solo siguió siendo baja, sino que se redujo, el sistema de partidos siguió volátil y fluido y, aunque la circulación de élites es una realidad, ocurre al margen de los partidos políticos establecidos y en torno a liderazgos personalistas.

El flanco débil pendiente de avances y reformas de este proceso democratizador es el del financiamiento de los partidos políticos, que nuevamente fue relegado por parte de la Asamblea Legislativa. El Poder Legislativo es el encargado de aprobar reformas en esta área que subsanen las deficiencias analizadas en ediciones anteriores del Informe (PEN, 2021 y 2022) y, en particular, el poco y desigual acceso de los partidos al financiamiento político para las elecciones locales. La ausencia de cambios en esta materia por parte de las autoridades atenta contra la aspiración de contar con agrupaciones políticas estables. En la actualidad, dichas agrupaciones se encuentran a merced de políticos que obtienen el respaldo de financistas privados mediante transac-

ciones poco transparentes, independientemente de su vinculación o trayectoria con los partidos. Además, es un flanco débil para el sistema político en el sentido de que abre la posibilidad de que fuentes ligadas a actividades criminales se infiltren en las campañas electorales. En resumen, el país apostó por democratizar las reglas para el acceso al poder y de la organización partidaria, pero sin alterar el componente del financiamiento.

En 2024 cayó la participación ciudadana luego de cuatro elecciones de modestos incrementos

El domingo 4 de febrero de 2024 se realizaron en Costa Rica los sextos comicios para elegir autoridades municipales en los 84 municipios y 491 distritos del país. Por primera vez, los recién creados cantones de Monteverde y Puerto Jiménez eligieron a sus autoridades locales. En esta oportunidad, compitieron 29.914 personas y se designaron en total 6.212 representaciones (cuadro 5.2). Los comicios se desarrollaron en un marco de respeto de los derechos civiles y políticos, bajo la administración del TSE. No se presentaron denuncias de fraude electoral (OEA, 2024); sin embargo, es importante destacar que se registraron casos aislados de intimidación a candidatos por parte de actores criminales, lo cual reviste especial gravedad (Astorga, 2024). Además, los resultados reflejaron fielmente la voluntad popular y no hubo cuestionamientos por parte de las fuerzas y figuras contendientes.

Diagrama 5.1

Línea de tiempo de reformas relevantes al cargo de alcaldía municipal. 1998-2024

Primera elección alcaldías 2002				Elección 2006				Elección 2010				Elección 2016				Elección 2024											
Código Municipal (1998)				Paridad de género				Financiamiento electoral				Código Electoral (2009)				Límites reelección municipal				Paridad de género							
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024

Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con base en Jarquín, 2024.

Cuadro 5.2

Principales indicadores de las elecciones municipales. 2002-2024

Aspecto	2002	2006	2010	2016	2020	2024
Padrón electoral ^{a/}	2.331.459	2.603.770	2.866.217	3.178.364	3.398.338	3.570.807
Juntas receptoras de votos	6.819	4.852	5.250	5.630	5.755	6.469
Partidos políticos participantes	34	45	46	59	87	71
Coaliciones ^{b/}			7	4	7	4
Cargos a elegir	4.900	4.941	4.971	6.069	6.138	6.212
Candidaturas inscritas	16.243	15.919	15.862	31.877	33.873	29.914
Alcaldes	81	81	81	81	82	84
Vicealcaldes ^{c/}	162	162	162	162	164	168
Regidores ^{d/}	1.002	1.006	990	1.010	1.016	1.036
Síndicos	928	938	944	960	972	982
Concejales de distrito	3.648	3.688	3.712	3.776	3.824	3.872
Intendentes	8	8	8	8	8	7
Concejales municipales de distrito	64	64	64	64	64	56
Viceintendentes			8	8	8	14

a/ Por tratarse de elecciones locales, la cifra no incluye electores en el extranjero.

b/ La figura existió a partir de las elecciones de 2010. Solo incluye uniones de dos o más partidos.

c/ En las elecciones de 2002 y 2006 este cargo correspondía a alcaldías suplentes.

d/ En las elecciones de 2002, 2006 y 2010, las regidurías no se elegían de forma simultánea al resto de cargos. Por este motivo, no se incluyen en el total de cargos por elegir.

Fuente: Alfaro Redondo et al., 2024, con datos del TSE.

La participación electoral en las elecciones municipales del 2024 fue de un 32% del padrón, lo cual representa la cifra más baja desde el año 2010. En la mayoría de los cantones, la participación se redujo en relación con los comicios previos; sobresalen cantones como Río Cuarto y Orotina por la magnitud de esta reducción (más de veinte puntos porcentuales). Este resultado frenó una tendencia moderada de incremento de la asistencia a las urnas que se había experimentado a lo largo del presente siglo. La baja concurrencia promedio en todo el país contrasta con importantes disparidades de la participación entre los municipios del país. Por ejemplo, en el municipio de mayor participación votó el 64% de las personas empadronadas (Jiménez), mientras en el de menor concurrencia sufragó únicamente uno de cada cuatro electores (22%, Desamparados). Hubo algunos cantones (pocos) que experimentaron fuertes incrementos de asistencia a las urnas, como Jiménez, Puriscal y

Paraíso (gráfico 5.1). Se requieren estudios especiales para entender los factores específicos que están detrás de estas diferencias locales en la participación.

Continúa la fuerte inestabilidad del sistema de partidos locales y la erosión de los partidos tradicionales

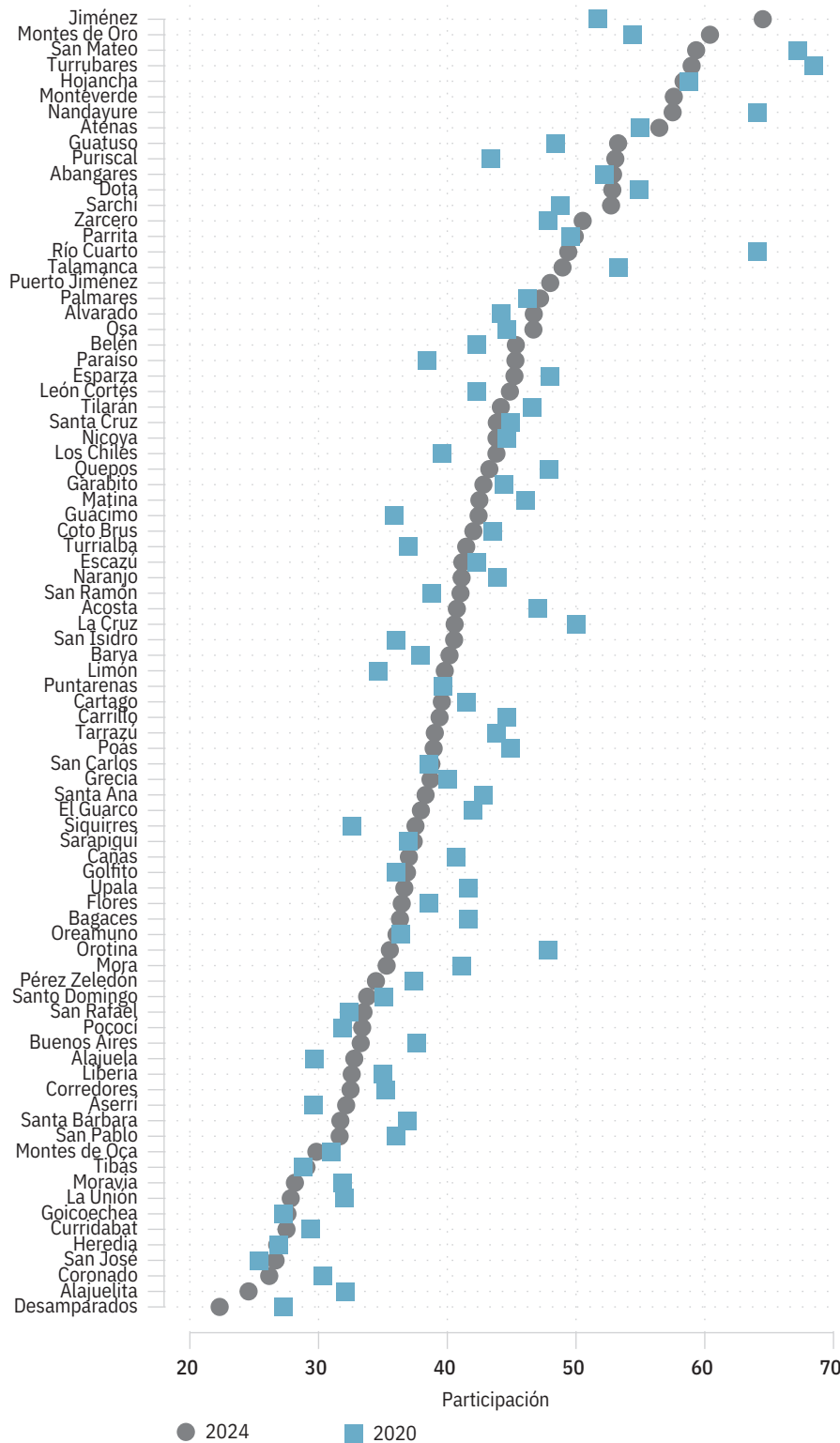
Uno de los objetivos de los cambios normativos realizados en el sistema electoral municipal en 2022 y 2023 era crear condiciones más favorables para la estabilización de los sistemas de partidos locales. Dicho resultado no se logró obtener en estos comicios. En términos generales, los bajos niveles de asistencia promedio a las elecciones municipales convergió, una vez más, con sistemas de partidos frágiles y volátiles, reflejando lo que ocurre con el sistema de partidos a escala nacional. Si bien sería esperable que una mayor oferta de partidos estimulara la afluencia de personas electoras, los datos disponibles indican que el incremento de

agrupaciones competidoras en el ámbito municipal, que ha estado asociado en gran medida al aumento de partidos cantonales, no ha implicado una mayor movilización de votantes en la mayoría de las localidades.

Durante cuatro décadas y media (entre 1953 y 1994) el sistema de partidos nacional y local fue estable y dominado por dos fuerzas partidarias: el PLN y la oposición al liberacionismo, representada por varias fuerzas que, posteriormente, se agruparon en el PUSC. Es decir, en los ámbitos nacional y local existía, con pocas excepciones, el mismo sistema de partidos políticos. Durante este período, los dos partidos concentraban una gran mayoría de representantes populares locales y así se aseguraban la elección de sus partidarios como ejecutivos municipales. A finales de la década de los años noventa, el bipartidismo local empezó a dar señales de debilitamiento, con lo cual se anticipó a lo ocurrido en el nivel nacional unos años después

Gráfico 5.1

Cambio en la participación en elecciones municipales, según cantón. 2020 y 2024
(porcentajes)



Fuente: Alfaro Redondo et al., 2024, con datos del TSE.

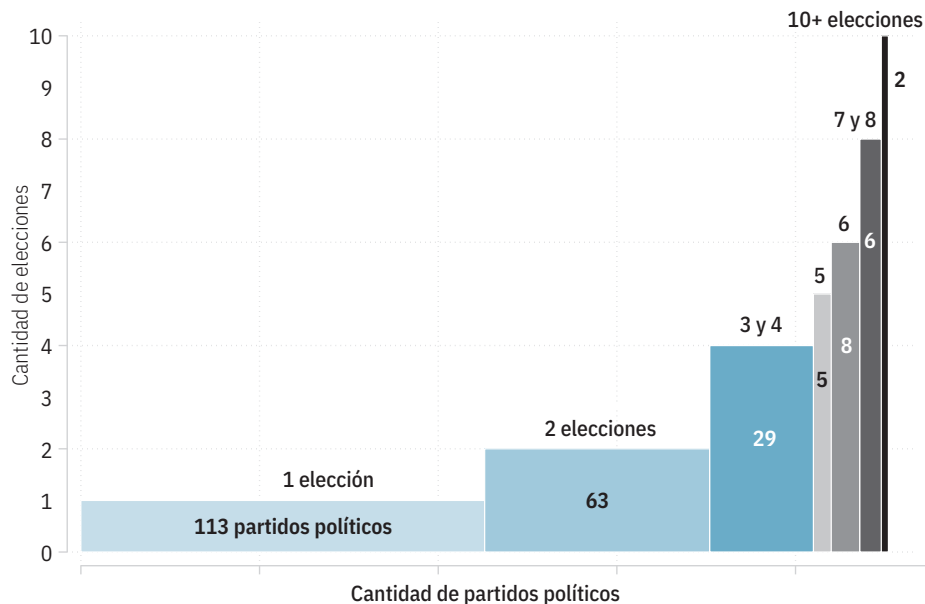
(Alfaro Redondo, 2002). Desde entonces, los partidos tradicionales han venido perdiendo terreno en el plano municipal, un fenómeno que coincide en el tiempo con la elección directa de las alcaldías. Sin duda, las bases partidarias locales de estas agrupaciones se han erosionado y hoy enfrentan una mayor competencia por el surgimiento de una gran cantidad de partidos de escala cantonal.

Los partidos cantonales encontraron en el debilitamiento de los partidos nacionales una oportunidad para su expansión, lo que ha sido uno de los factores que han provocado la ruptura de la hegemonía de dichos partidos en el ámbito local. No obstante, las nuevas agrupaciones han tenido una vida fugaz. Nacen, compiten pocas veces y desaparecen, al tiempo que otras inician el ciclo. Son, por decirlo así, partidos "mariposa": con ciclos de vida muy cortos (gráfico 5.2). De los 226 partidos que han competido en todas las elecciones de algún tipo que se han celebrado en Costa Rica durante el período de 1953 a 2024, 176 (78%) lo han hecho apenas en una o dos ocasiones. En síntesis, los cambios mencionados en las reglas del juego no han traído consigo el surgimiento de partidos políticos estables en el plano local: los sistemas partidarios en el plano municipal son volátiles, desestructurados y con apoyos frágiles.

En este contexto de alta inestabilidad partidaria, cabe destacar el fuerte predominio que el PLN tuvo en los comicios municipales por muchas décadas. Entre 1953 y 1994 el liberacionismo elegía una amplia mayoría de regidurías (54% en promedio) y sindicaturas (75%). A partir de 1998, el PLN y el PUSC se repartieron estos cargos de elección popular. Sin embargo, en el presente siglo, y con más fuerza en la última década, estas agrupaciones han perdido protagonismo a nivel municipal. En este contexto, la competencia por llenar este vacío se ha intensificado, lo que ha favorecido el establecimiento de un sistema pluripartidista sin mayorías. En el cargo de alcaldías, hubo un breve repunte entre en 2006 y 2010, cuando el PLN llegó a controlar hasta el 70% del total. Sin embargo, en 2024 el PLN apenas ganó 29 de las 84 en

Gráfico 5.2

Cantidad de elecciones municipales en que los partidos políticos han participado. 1953-2024



Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con datos del TSE.

disputa (en comparación con 43 cuatro años antes), lo cual representa un 34% de los gobiernos locales. Le sigue el PUSC, con 20 alcaldías, lo cual representa un aumento frente a las 15 obtenidas en 2020 (gráfico 5.3).

Por otra parte, debido al conflicto entre el mandatario Rodrigo Chaves y la dirigencia del partido que lo llevó a Gobierno (PPSD), el oficialismo no compitió en las elecciones de alcaldías, un hecho inédito en la historia política reciente. Dos agrupaciones afines al presidente no lograron inscribir sus nóminas de candidaturas a puestos de alcaldías y sindicaturas (Aquí Costa Rica Manda y Pueblo Soberano), aunque sí participaron en la disputa por las regidurías y concejalías, con poco impacto electoral. El PSD obtuvo 2 alcaldías y el 5% de los votos: el porcentaje más bajo en unas elecciones locales para un partido triunfador de unas elecciones presidenciales, sin que, además, pueda ser calificado como oficialismo.

Gráfico 5.3

Distribución de los escaños municipales, por tipo, según partidos políticos seleccionados, 2024

Partido político	Diputaciones	Alcaldías	Regidurías	Sindicaturas	Intendencias	Concejalías
PLN	19	29	146	177	2	175
PPSD	10	2	20	12		16
PUSC	9	20	116	118	1	115
PLP	6	3	30	28		34
PFA	6	1	8	5		18
NR	7	2	20	10	2	
Aquí Costa Rica Manda			7			7
Pueblo Soberano			4			
Unidos Podemos		9	39	34	2	13
Total escaños	57	84	518	491	7	1.936

Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con datos del TSE.

La distribución de las regidurías municipales en 2024 revela, además, la fuerte erosión de los apoyos a los partidos políticos que tradicionalmente han dominado estos puestos. El PLN conquistó el 44% de todas las regidurías nombradas a lo largo de 67 años (1953-2020). No obstante, en 2024 solamente se adueñó de 146 de los 518 escaños (28%); es decir, apenas tres de cada diez regidurías son liberacionistas.

El PUSC, el otro partido con una mayor presencia en las municipalidades también ha experimentado un debilitamiento de su presencia, lo que ha contribuido al surgimiento del pluripartidismo. En 1990, la mitad de todas las regidurías del país quedaron en manos del PUSC. Sin embargo, en 2020, esa cifra correspondía solo a dos de cada diez. Los concejos municipales del país se han tornado más diversos y fragmentados debido a la aparición y competencia de más partidos políticos que han arrebatado apoyos de agrupaciones otrora dominantes o hegemónicas.

El surgimiento de nuevas agrupaciones políticas se ha asociado, como se mencionó al inicio de este acápite, a la expansión de los partidos cantonales. Estos encontraron en el debilitamiento de los partidos nacionales una oportunidad para su expansión; el aprovechamiento de esta oportunidad ha sido uno de los factores que ha provocado la ruptura de la hegemonía de dichos partidos en el ámbito local. En un estudio previo sobre este tema (Alfaro Redondo et al., 2020) se

planteó que la evolución histórica de los partidos cantonales ha atravesado cuatro grandes períodos:

- Aparición de los partidos regionales (1897-1948)
- Surgimiento de los partidos cantonales (1949-1978)
- Estabilidad de los partidos cantonales (1982-1998)
- Expansión de los partidos cantonales en la dinámica electoral y la gobernanza municipal (2002-actualidad)

No se identificó un patrón geográfico en la expansión de los partidos cantonales. Se ubican en cantones urbanos, rurales, grandes o pequeños, con altos o bajos niveles de desarrollo, del centro o de la periferia. En otras palabras, se han extendido geográficamente cubriendo cada vez más territorios en el país, sin que exista una tendencia espacial. Con lo que sí ha estado relacionada la creciente presencia cantonal es con una fuerte fluidez en la oferta partidaria: más de la mitad de los 205 partidos que han competido en las municipales desde 1953 solo lo han hecho en una elección, mientras que solo 19 partidos han participado en cinco o más elecciones. Es decir, la mortalidad temprana es un fenómeno frecuente en este tipo de agrupaciones (cuadro 5.3).

Los partidos cantonales han ganado terreno en las regidurías municipales. En

2002 obtuvieron 13 regidurías (3%) de las 501 electas. Cuatro años más tarde (2006) alcanzaron 22 curules municipales (4% del total). En 2010, 2016 y 2020 esa cantidad ascendió a 28, 31 y 52 respectivamente. En 2024 fueron 60 regidurías, equivalentes al 12% de las 518 disponibles. En cuanto a las alcaldías, por un extendido periodo de tiempo las agrupaciones cantonales tuvieron un escaso éxito: controlaron apenas dos en 2002-2006, incrementaron a cuatro en 2006-2010, volvieron a dos en 2010-2016 y subieron de nuevo a cuatro en 2016-2020. En las últimas dos elecciones, su importancia política se duplicó: lograron conquistar nueve alcaldías durante el período 2020-2024 y en el 2024-2028 alcanzaron la cifra más alta, con diez alcaldías en cantones de cinco provincias del país.

El éxito de ciertos partidos cantonales en diversas localidades ha llevado a que otras fuerzas busquen replicarlo, lo que ha provocado un aumento considerable en el número de partidos locales que compiten en las elecciones. La cantidad ha pasado de 19 en 2002 a 54 en 2024. Ahora bien, el hecho de que existan muchos partidos políticos no es sinónimo, como ya ha sido señalado, de que estas fuerzas sean duraderas.

En términos geográficos, la presencia de partidos cantonales muestra concentraciones en ciertas localidades del país. Por ejemplo, en San José han competido 11 agrupaciones distintas, en Desamparados han sido 10 y en Escazú 6.

Cuadro 5.3

Escaños municipales según partidos políticos seleccionados. 2024

Cantidad de elecciones	Cantidad de partidos	Lista de partidos
1	70	Alma Floreña; Recicladores y Visionarios; Gente Pro-Curri; Juntos por San José;
2	39	Unión Poaseña; Unión Palmareña; Auténtico Sarapiqueño; Tarrazú Primero; La Gran Nicoya
3	12	Goicoechea en Acción; Unión Guarqueño; Auténtico Siquirreño
4	7	Independiente Belemita; Movimiento Avance Santo Domingo
5	1	Alianza por San José
6	2	Alajuelita Nueva; Acción Cantonal Siquirres Independiente
7	3	Curridabat Siglo XXI; Del Sol; Yunta Progresista Escazuceña
Total	134	

Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con datos del TSE.

Por su parte, en cada vez menos comunidades nunca ha competido un partido cantonal: en 2024 fueron 18 cantones en esta situación, entre los que se encuentran Acosta, Dota, León Cortés y Zarcero.

El repliegue del PLN y del PUSC a nivel local ha abierto la opción para que en algunos cantones otras agrupaciones políticas llenen el vacío que han dejado. Por ejemplo, en los últimos dos comicios han surgido nuevos bipartidismos en ciertas localidades, cuya característica principal es la ausencia de liberacionismo o socialcristianismo. En Escazú, en 2020, las curules municipales se distribuyeron entre Nueva Generación y la Yunta Progresista Escazuceña, mientras que, en Barva, en 2024, el concejo municipal está conformado por Justicia Social Costarricense y el Republicano Social Cristiano. Ninguno de estos partidos está representado en la Asamblea Legislativa. Finalmente, en localidades como Coto Brus, el bipartidismo PLN y PUSC sigue vigente, al tiempo que en León Cortés también hay bipartidismo, solo que en este caso lo conforman el PLN y el Frente Amplio.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

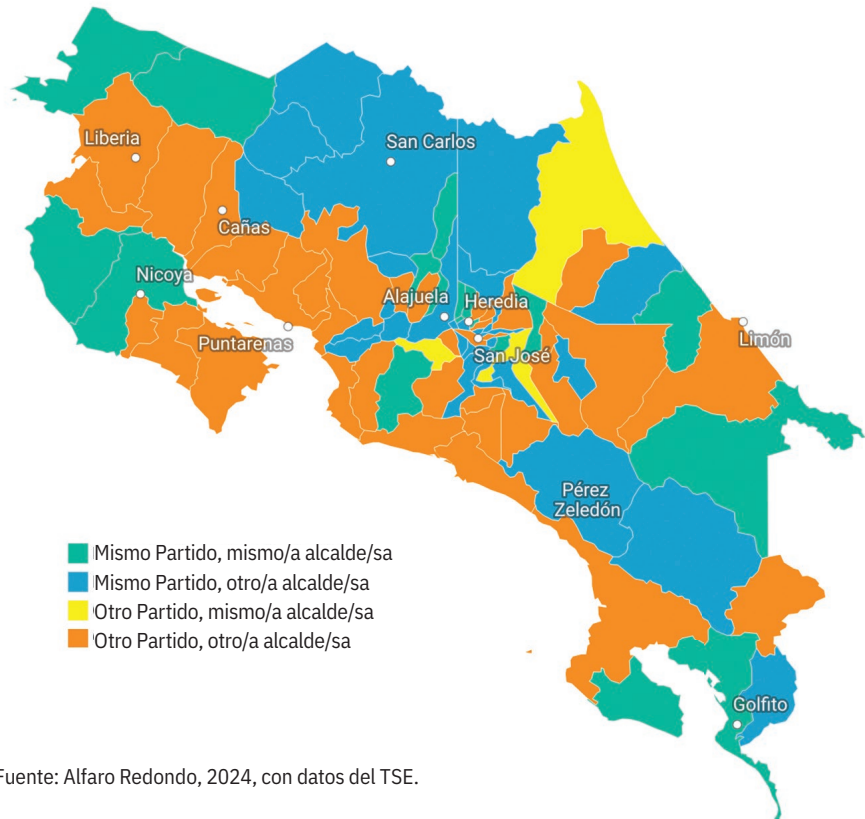
ELECCIONES MUNICIPALES 2024, véase Alfaró Redondo et al., 2024, en www.estadonacion.or.cr

Élites locales se renovaron y desmarcaron de los partidos

Un principio fundamental en las democracias representativas es que la ciudadanía delega el poder a un conjunto de representantes políticos. Quienes ocupan estos puestos constituyen lo que se denomina una élite política. En un sentido más amplio, las élites “están formadas por todos los que, en varias actividades, ocupan altos cargos en la jerarquía” (Stone, 1976). Las élites políticas están fuertemente ligadas a los puestos de decisión en los diferentes niveles de las estructuras estatales (Stone, 1976; Wright, 1998; Schmitter, 2018; Doglan y Higley, 1998).

Mapa 5.1

Cantones según cambio partidario y rotación de las élites locales. 2020-2024



Fuente: Alfaró Redondo, 2024, con datos del TSE.

La conformación y la permanencia en el tiempo de estas élites depende, entre otros aspectos, de si las reglas electorales generan mayores o menores oportunidades para el mantenimiento de las personas electas en sus cargos a lo largo del tiempo. El papel de las élites, como ya se mencionó, reviste una importancia vital en la supervivencia de los partidos políticos; sin embargo, también “la circulación de las élites y la capacidad de renovación de los que trabajan y dirigen el partido son elementos importantes para que haya democracia interna” (Freidenberg, 2006).

Este apartado examina en qué medida la implementación de una regla destinada a evitar la oligarquización local, que entró en vigor en los comicios municipales de 2024 (la prohibición de la reelección indefinida), produjo efectos en la distribución del poder municipal. Para empezar, la nueva regla eliminó un obstáculo para la renovación de los liderazgos,

como lo demuestra una amplia variación cantonal en materia de permanencia y rotación de las élites entre 2020 y 2024 (mapa 5.1). La mayoría de los casos (35) se encuentran en la categoría de cantones donde, en 2024, tanto el partido como la persona en la alcaldía cambiaron (color naranja). Sobresalen en este grupo localidades del Pacífico norte, central y sur, y el Caribe. A continuación, están los casos en los que el partido político se mantuvo, pero la alcaldía pasó a manos de otra persona (27). Le siguen los cantones en los que no hubo rotación, ya que se mantuvieron tanto el mismo partido como la misma persona en la alcaldía (17).

Finalmente, en 3 localidades hubo alcaldías tráfugas que migraron a otro partido. Estos resultados indican que la reforma que prohibió la reelección indefinida, además de introducir límites para la reelección sucesiva y fijar tiempos de espera como estrategia para evitar la concentración y perpetuación en el poder

local, generó una reconfiguración de las élites municipales.

Para analizar las implicaciones de esta reconfiguración, se utilizaron dos enfoques. El primero de ellos fue un análisis longitudinal de las candidaturas a las alcaldías municipales con una visión de largo plazo (2002-2024). Estos datos permiten dar seguimiento a la trayectoria política de las personas a partir de su número de cédula, lo cual permite saber si han aspirado por el mismo partido político, si hay evidencia de transfuguismo y la experiencia acumulada. El segundo enfoque corresponde a la composición por género de las instancias de poder local. Ambas permiten estudiar los efectos de las reformas adoptadas en términos de la reconfiguración de los liderazgos cantonales (Jarquín, 2024).

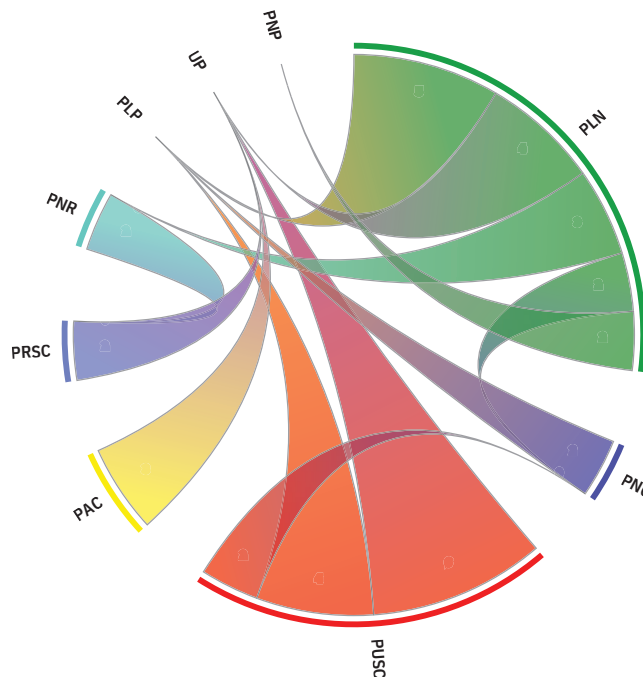
En las seis elecciones municipales celebradas entre 2002 y 2024, se presentaron un total de 2.940 candidaturas para competir al cargo de la alcaldía municipal. Este aumento coincide con el incremento en el número de partidos políticos participantes.

La investigación sobre esta materia identificó que en las 2.940 candidaturas a la alcaldía participaron 2.341 personas. El 82% solo participó una vez (1.913), y el 18% restante (428 personas) compitieron más de una vez. Como hay un grupo apreciable de personas que participó en más de una elección, resulta de interés entender sus trayectorias. De los 428 que repitieron, la mayor proporción compitió dos veces (312 personas o un 13%), seguido de 75 personas que lo intentaron tres veces (3%). El caso extremo es el de Carlos Luis Murillo Rodríguez, quien compitió en seis elecciones: fue el primer alcalde electo en el cantón de Goicoechea en el 2002, en representación del PUSC, y luego lo intentó cinco veces más (cambiándose a Renovación Costarricense y regresando al PUSC), pero no volvió a ocupar ese cargo.

¿Fue común la experiencia del caso antes relatado entre las personas que insistieron en presentarse como candidatas a la alcaldía? Y en caso de que lo fuese, ¿cuántas veces cambiaron y a cuántos y cuáles partidos políticos representaron? Los datos revelan que la mitad de las

Gráfico 5.4

Origen partidario de las personas candidatas tráfugas^{a/} que compitieron en las elecciones municipales de 2024



a/ en el gráfico se muestran los partidos políticos involucrados en el transfuguismo con dos o más casos, para un total de 186 personas.

Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con base en información de las candidaturas inscritas ante el TSE.

personas que compitieron en más de una elección lo hicieron con diferentes partidos políticos: 213 de las 428 personas que repiten; es decir, un 49%.

Por su parte, un total de 186 personas candidatas cambiaron al menos una vez de partido político (43%), mientras que un 5% lo hizo dos veces. Un pequeño grupo del 1% de personas candidatas representa un caso extremo, ya que cambiaron tres veces. A todos estos casos se les denomina *tráfugas*. Por ejemplo, Johnny Araya Monge en la Municipalidad de San José, que salió del PLN (2014), compitió y ganó con una agrupación cantonal (2016) y luego regresó al PLN y conservó la alcaldía (2020). Wenceslao Bejarano Rodríguez en Sarapiquí es otro caso relevante, pues compitió cuatro veces y cambió tres veces de partido político: pasó del PUSC (2002) al PAC (2006), luego regresó al PUSC (2016) y finalmente fue candidato por el Partido Nueva Generación en 2024. No obstante,

en ninguna de las elecciones resultó ganador a pesar de intentarlo desde diferentes vehículos políticos.

Entre los tráfugas sobresalen aquellas personas que el pasado compitieron por el PLN o el PUSC, lo cual, desde el punto de vista numérico tiene sentido, pues se trata de los partidos con mayor cantidad de representantes políticos en las municipalidades. En otras palabras: si hay tráfugas a nivel local, lo más probable es que provengan del liberacionismo o del socialcristianismo. No obstante, también hay transfuguismo del PAC, Nueva República, Nueva Generación y del Republicano Social Cristiano. Por su parte, las agrupaciones que adoptan a los tráfugas son sobre todo el Partido Liberal Progresista, Unidos Podemos y Nuestro Pueblo, siendo los flujos PLN-PLP, PUSC-PLP, PAC-Unidos Podemos y PUSC-Unidos Podemos los más frecuentes (gráfico 5.4).

Al observar en detalle los 26 movimientos de partidos nacionales a cantonales se observa que poco más de la mitad de ellos se dieron desde el PLN (5), el PUSC (4), Integración Nacional (3) y el PAC (3). Si se observa el flujo contrario (de cantonales a nacionales), fue el PUSC el que recibió la mayoría de estas personas candidatas (3), seguido del PAC (2) y Unidos Podemos (2). La otra mitad de movimientos están distribuidos entre ocho partidos nacionales y ninguno suma más de dos. Otro fenómeno de interés es el retorno a un partido político después de haberlo dejado para competir por otro. Esta investigación identificó que, durante el período analizado, dicha situación ocurrió en seis ocasiones, todas relacionadas con salidas y regresos al PUSC, excepto el caso previamente mencionado del regreso de Araya Monge al PLN.

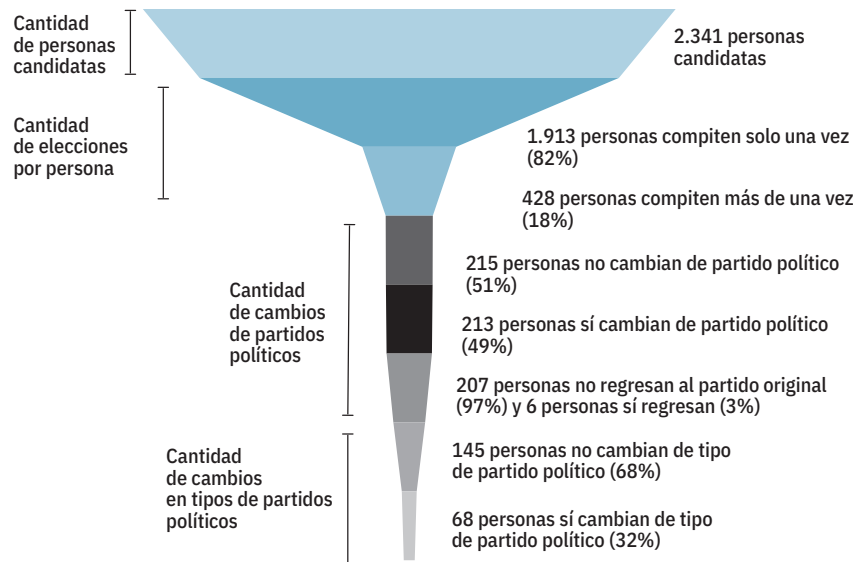
Una interrogante adicional es si cambiar de partido político favorece el éxito en una elección. De las 215 personas que no cambiaron de partido, un 60% logró ganar al menos una elección con una tasa de éxito promedio del 48%, entendida como la proporción de victorias en relación con el número de elecciones disputadas. En el caso contrario, cuando hubo un cambio de partido (213 personas), se observó una menor proporción de personas que ganó al menos una vez (46%) y la tasa de éxito promedio fue claramente más baja (16%).

En la reforma electoral que limitó la reelección indefinida y sucesiva en el mismo cargo de las autoridades locales, se estipuló también que, quienes ejercen la alcaldía durante dos períodos consecutivos no pueden volver a postular su candidatura en el gobierno local. La base de datos permitió analizar los efectos que esto tuvo tanto en las candidaturas como en los resultados de las elecciones.

Esta reforma puso fin a 22 años de gobierno de una misma persona en cinco cantones de Costa Rica (cuadro 5.4). Estas cinco personas ganaron todas las elecciones posibles entre 2002 y 2020 y, por lo tanto, cuando se aprobó la reforma, ya no pudieron competir en las elecciones de 2024. Se observa que en tres de esas municipalidades no solo

Diagrama 5.2

Resumen de las candidaturas a la alcaldía municipal. 2002-2024



Fuente: Romero, 2024, con base en Jarquín, 2024.

Cuadro 5.4

Efecto de la reforma al Código Municipal en cantones con alcaldes que tenían más de veinte años en el cargo. 2002-2024

Alcalde (2002 - 2024)	Cantón	Último partido político por el cual fue electo	Partido político ganador en 2024	Cambio
Gerardo Fuentes González	Guácimo	Liberación Nacional	Justicia Social Costarricense	Sí
Johnny Francisco Araya Monge	San José	Liberación Nacional	Juntos San José	Sí
Wilberth Martín Aguilar Gatjens	Atenas	Unidad Social Cristiana	Progreso Social Democrático	Sí
Alfredo Córdoba Soro	San Carlos	Liberación Nacional	Liberación Nacional	No
Pedro Rojas Guzmán	Sarapiquí	Liberación Nacional	Liberación Nacional	No

Fuente: Romero, 2024, con base en Jarquín, 2024.

cambió la persona a cargo de la alcaldía si no también el partido político gobernante. Además, en esos cantones, el número de candidaturas se redujo en 2024 (con excepción de Atenas, donde la cifra se mantiene). Otro cambio significativo fue que en Guácimo y Sarapiquí por primera vez ganó una mujer alcaldesa.

De cara a las elecciones de 2024, había 48 alcaldes y alcaldesas con dos períodos

consecutivos en el cargo, es decir, personas electas desde 2016. La mayoría de ellas pertenecían al PLN –treinta-. Con la nueva normativa, todas estas municipalidades debían cambiar de jerarca, pero ¿logró el partido político mantenerse al poder? La respuesta es, mayoritariamente, negativa: de estos 48 cantones, un 56% cambió de partido político en 2024 (27 de las 48).

En esta reconfiguración de poder, el PLN perdió 15 alcaldías y logró mantener otras 15 en las cuales acumulaba al menos ocho años de gobierno desde el 2016. Además, en 13 de esas 30 municipalidades, el PLN tenía alcaldes con 14 años en el poder (es decir, que fueron electos desde el 2010) y siete alcaldes con 18 años consecutivos. Sin duda, la reforma tuvo un impacto significativo en la gestión gubernamental a nivel local, ya que provocó una reconfiguración de los liderazgos cantonales vigentes, algunos de ellos profundamente arraigados.

Finalmente, la exigencia de paridad horizontal en la postulación de cargos uninominales fue establecida por medio de la Resolución 2023-002951 de la Sala Constitucional. La base de datos elaborada por el PEN brinda evidencia sobre los efectos de dicho fallo en la política local. Así, entre 2002 y 2020 solo el 22% de las candidaturas totales fueron de mujeres, lo que representa apenas una de cada cinco candidaturas. Este estudio confirma que la exigencia de paridad horizontal marca un hito en las elecciones costarricenses, pues eliminó portillos mediante los cuales los partidos políticos lograban evitarla. Cuando el Código Electoral introdujo el Principio de Paridad de Género en 2009, con la llamada "paridad vertical" (la exigencia de que las listas de candidatos hombres y mujeres fueran paritarias), los partidos tendían a poner a hombres como candidatos a alcaldes y a mujeres como candidatas a vicealcaldesas.

No es sino hasta en las elecciones de 2024, con la implementación de la paridad horizontal, que ocurre un salto importante: las candidatas mujeres aumentaron en 20 puntos porcentuales con respecto a la elección de 2020. Visto de otra forma, durante veinte años el crecimiento de estas candidaturas fue apenas del 10% en relación con el 2002, mientras que el fallo constitucional permitió que en solo cuatro años ese porcentaje se duplicara.

La presentación de candidaturas no garantiza, sin embargo, la paridad de género en los resultados. Si bien ha habido un avance entre el 9% de mujeres electas en 2002 y el 27% en 2024, es evidente

el dominio masculino en el puesto de la alcaldía municipal. Por ejemplo, todos los alcaldes que ocuparon el cargo durante 22 años eran hombres y ninguna de las trece personas que ha participado cinco o más veces por el puesto de la alcaldía ha sido una mujer. Solo una mujer ha competido cuatro veces (la alcaldesa de San Pablo de Heredia entre el 2002 y 2016); y solo 9 mujeres han competido tres veces en comparación con 66 hombres. En cambio, la presencia de mujeres candidatas en puestos de regidurías y síndicas es mucho más generalizado desde hace años, como lo han reportado ediciones previas de este informe.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CANDIDATURAS MUNICIPALES 2002-2024

véase Jarquín, 2024, en www.estadonacion.or.cr

Reiterados ataques y contraataques merman la capacidad del sistema político de dar respuestas a los desafíos del desarrollo humano

Esta sección del capítulo evalúa en qué medida el sistema político costarricense cumple con la aspiración de efectuar una gestión política responsable (véase el inicio del capítulo). El punto de partida de este análisis es el reconocimiento de que, aunque la democracia costarricense es presidencialista, a diferencia de la mayoría de los países del hemisferio americano con este tipo de régimen, el presidencialismo en Costa Rica no otorga al Ejecutivo un papel dominante. De hecho, el accionar del Ejecutivo está enteramente subordinado a las leyes aprobadas por el Poder Legislativo y sometida a estrictos controles constitucionales, legales y administrativos ejercidos por los otros poderes del Estado y agencias de control horizontal. Asimismo, cohabita con un amplio sector de instituciones descentralizadas y empresas públicas dotadas de diversos grados de autonomía en su gobernanza (recuadro 5.1). Esta

arquitectura constitucional, basada en un diseño descentralizado del poder estatal y en un sistema en el que el Ejecutivo es un actor clave, pero no dominante, requiere de un grado sustantivo de cooperación entre poderes de la República y entre las distintas fuerzas políticas.

El funcionamiento de un régimen de presidencialismo no dominante depende primordialmente de la capacidad de los actores políticos e institucionales para, a pesar de conflictos normales propios de la gestión, utilizar los poderes que la Constitución Política les otorga para construir soluciones que permitan enfrentar los retos del desarrollo nacional. La razón principal de ello reside en que ningún poder del Estado puede imponerse sobre los demás a la hora de establecer el rumbo del país; todos cuentan con mecanismos de control cruzado y con protecciones legales y constitucionales para preservar su independencia. Esta premisa define el objeto de análisis de esta sección: la valoración de la capacidad de los Poderes del Estado y demás actores institucionales para crear relaciones de cooperación orientadas a atender los desafíos del desarrollo humano.

El enfoque para el estudio de la representación política responsable se basa en una distinción analítica entre *poderes formales e informales* al valorar los recursos con que cuentan los poderes del Estado y los actores que lo integran. El Informe plantea que los resultados del sistema político dependen de cómo estos actores combinan y hacen uso de estos poderes para definir y gestionar la dinámica política. Es importante subrayar que no se efectúa un análisis desde una perspectiva ideológica o estrategia política en particular; tampoco interesa un examen aislado de cada uno de los poderes. El objetivo es realizar un balance de los resultados relacionados con el desarrollo humano obtenidos en conjunto a partir de las decisiones sobre cómo los actores priorizan, combinan o relegan los poderes a su disposición.

La sección se divide en cuatro acápites. En el primero, se desarrolla la distinción analítica entre poder formal e informal. En el segundo acápite, se examina el uso de estos poderes por parte del Poder

Recuadro 5.1

Los fundamentos del régimen de presidencialismo no dominante en Costa Rica

El diseño del sistema político costarricense fue definido en la Constitución Política de 1949 a partir de un principio básico: la descentralización del poder dentro del aparato estatal. Esta descentralización no es territorial, como sucede en los países federales o en los que existen fuertes autonomías regionales, sino de una descentralización del poder entre la institucionalidad pública.

Entre los cambios más significativos en relación con la Constitución de 1871 se encuentran el fortalecimiento de los poderes de la Asamblea Legislativa y la reducción de las facultades del Poder Ejecutivo, entre otras: se limitaron sus poderes legislativos, subordinándolos enteramente a la legislación que aprueba la Asamblea Legislativa; se eliminaron sus poderes electorales; se abolió el Ejército, un recurso que históricamente estuvo al servicio del Ejecutivo; se creó un sector descentralizado de instituciones con diversos grados de gobernanza funcional y administrativa; se prohibió la reelección inmediata y se instauró la prohibición de la beligerancia política del Ejecutivo y funcionarios públi-

cos en los procesos electorales. Pocos años después, además, se crearon diversos regímenes de empleo público que brindaron garantías laborales a los funcionarios contra los despidos por razones políticas.

Distintos autores han estudiado los poderes constitucionales de la figura presidencial en América Latina apuntan en una misma conclusión: el Ejecutivo costarricense tiene menos potestades y competencias que las de la mayoría de los países del continente.

En resumen, el espíritu de quienes integraron la Asamblea Constituyente, plasmado en la Carta Magna de 1949, fue diseñar un presidencialismo controlado como mecanismo para evitar una concentración excesiva del poder. Desde una perspectiva comparada, el diseño del sistema político costarricense es uno de facultades deliberadamente recortadas, o lo que este Informe denomina “presidencialismo no dominante”.

Fuente: PEN, 2023.

las fuerzas políticas de la democracia costarricense fueron capaces de superar dicho entramamiento a la hora de aprobar prioridades de gestión política, y está en línea con la conclusión que arribó la anterior edición del informe: “el deterioro en el uso de los mecanismos de cooperación entre poderes y actores. La consecuencia es una pérdida aun mayor de las capacidades del sistema político para generar resultados en favor del desarrollo humano.” (PEN, 2023).

No obstante, la disminución del uso de ciertos poderes en el sistema político ha avivado otros. La evidencia de 2023 y del primer semestre de 2024 indica que hay dos poderes que han sido particularmente utilizados por los actores políticos. En el caso del Ejecutivo, se trata de un tipo específico de poder informal que este Informe denomina “poder del megáfono”: la capacidad de utilizar la figura presidencial para comunicar narrativas sobre el estado del país, caracterizar a sus adversarios y definir el estado del ejercicio gubernamental. En el caso del Legislativo, el control político ejercido por la oposición se manifiesta en constantes denuncias y establecimiento de comisiones investigadoras para poner coto a lo que las oposiciones políticas en el congreso consideran intentos del Ejecutivo para apartarse del marco legal existente y ampliar la esfera de sus competencias.

La interacción entre el “poder del megáfono” del Ejecutivo y el poder de control del Legislativo en el marco de un “enfriamiento” de los otros poderes ha resultado en una prolongación del entramamiento señalado anteriormente por la falta de diálogo y cooperación política. Sin embargo, esta parálisis no es un simple retorno a la situación prevaleciente en la década anterior. Aunque persiste el estancamiento, está acompañado de constantes enfrentamientos y choques que han creado una atmósfera de permanente crispación política. Mientras que el “poder para” resolver problemas de la sociedad queda abandonado por esta disputa y crispación, se acrecientan las disputas por el “poder sobre”, es decir las luchas por quién o quiénes son dueños del poder (Lukes, 1974).

Ejecutivo. En el tercero, el análisis se traslada al Poder Legislativo. Finalmente, en el cuarto acápite, se hace referencia al Poder Judicial en que respecta a los controles que ejerce sobre la acción pública del Legislativo y Ejecutivo, específicamente su función de control constitucional.

La conclusión más importante de este Informe es que, en la actualidad, los actores políticos intensifican o atenúan el uso de ciertos *poderes formales e informales* que el Legislativo y el Ejecutivo poseen para establecer relaciones de cooperación en la resolución de los problemas del desarrollo humano y la democracia en Costa Rica. El Ejecutivo promueve una agenda reducida y concentrada en asuntos económicos en su iniciativa de for-

mación de leyes, y no es particularmente activo en la promulgación de decretos. Más bien, ha mostrado poca capacidad para funcionar colegiadamente como Poder de la República, aunque ha tenido éxito en impulsar su acotada agenda en la Asamblea Legislativa. Por su parte, el Legislativo tiene una producción legislativa baja y, aunque registra una cantidad importante de leyes sustantivas, en su conjunto no constituye una agenda legislativa de peso.

El resultado de este uso selectivo de la mayoría de los *poderes formales e informales* analizados es el retorno a una situación de entramamiento como la que caracterizó al país durante la mayor parte de la década anterior. Esta situación contrasta con el período 2018-2022, cuando

La distinción entre poderes formales e informales de las autoridades: punto de partida para la valoración del cumplimiento de la aspiración sobre gestión política responsable

Las autoridades electas popularmente cuentan con determinadas competencias —poderes y atribuciones— para el cumplimiento de las funciones de gestión política. La mayoría de ellas, pero no todas, están establecidos en la Constitución Política y las leyes, que las estipulan taxativamente. Otras, sin embargo, se originan en el uso de recursos que los actores tienen a su disposición debido a la costumbre, las estrategias o tácticas que ellos decidan emplear. Ambos tipos de poderes y atribuciones varían según el contexto, los actores y la dinámica política. De esta manera, la literatura sobre este tema ha reconocido la existencia de dos grandes categorías de poderes: *formales e informales*. La distinción entre estos dos tipos, simple en su formulación, encierra, sin embargo, una gran complejidad y será el punto de partida para el análisis que realiza este capítulo.

Los *poderes formales* del Ejecutivo, Legislativo y Judicial son aquellos que están establecidos en el ordenamiento jurídico de la sociedad. Típicamente, un poder formal de una autoridad, como la persona que ejerce el rol de presidente o bien las diputaciones, es aquel que se encuentra especificado en la Constitución Política, las leyes u otras normas de rango inferior. Estos poderes son fácilmente identificables, al igual que sus límites y alcances. Por el contrario, los *poderes informales* son más difusos y difíciles de reconocer ya que su uso depende de factores idiosincráticos o circunstanciales. Estos instrumentos de la política no se encuentran codificados en las normas jurídicas, sino que surgen de la política real y su uso lo definen y moldean quienes los ejercen. Por esta razón, los *poderes informales* no están sujetos a controles y límites claros, y dependen de lo que vagamente se considera como bueno, correcto o moral (Grimaldi, 2023). No obstante, en una democracia, se espera que este tipo de poderes cumpla con normas legales y estén bajo el escrutinio público.

Por lo general, los estudios sobre gestión política se han concentrado en estudiar la vertiente formal de los poderes, dejando por fuera a las potestades informales. Como resultado, la visión de la política es parcial e incompleta. Como lo señala Grimaldi (2023) la inobservancia de los *poderes informales* limita la plena comprensión de la forma en la que actúan y se comportan las personas mandatarias o quienes ocupan una curul legislativa.

La presente edición de este capítulo propone incorporar la dimensión informal de las atribuciones de las autoridades políticas al estudio de los *poderes formales*. Para este propósito, se construyó un listado de *poderes formales e informales* en el sistema político costarricense que será el punto de partida para examinar los modos en que se utilizan dichas potestades, así como los resultados de su uso (cuadro 5.5).

Aunque el listado no es exhaustivo, incluye un conjunto de atribuciones especialmente importantes para el estudio de la gestión política de la sociedad, en particular en cuanto al grado en que los actores institucionales cooperan para

Cuadro 5.5

Poderes formales e informales relevantes para el funcionamiento del sistema político

Poder de la República	Poderes Formales	Poderes Informales
Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> Iniciativa en la formación de la ley Ejecución de la política pública Conformación del gabinete Poder de veto Dirección administrativa Poder moderador o de tutela Poder del tesoro 	<ul style="list-style-type: none"> Poder del Megáfono Incidencia en la designación jerarcas órganos de control Convocatoria a otros poderes del Estado Convocatoria a actores sociales y políticos para armar coaliciones
Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> Formación de la ley Control político Resello Voto de censura Comisiones Especiales Poder del tesoro Poder de nombramiento Control sobre la Hacienda Pública 	<ul style="list-style-type: none"> Poder del megáfono Construcción de coaliciones
Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> Control Constitucional Poder de nombramiento Control sobre el derecho público vía contencioso-administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> Poder del megáfono

resolver los problemas del país. Existen otras competencias que un análisis del marco normativo constitucional y legal permitirá ciertamente identificar; sin embargo, este listado provee un núcleo relevante de poderes se han utilizado en el pasado y en el presente para configurar la dinámica política de la democracia. Son un buen punto de partida que podrá complementarse y actualizarse en futuras ediciones. La ventaja de este marco de análisis es que puede aplicarse a administraciones de gobierno anteriores y servirá para otras investigaciones a partir de ahora.

El presente Informe centra su atención en tres *poderes formales* del Ejecutivo, por su importancia para la gestión de los asuntos públicos. Estos son:

- **La iniciativa en la formación de la ley** mediante el uso de sus potestades para conformar la agenda legislativa durante los períodos de las sesiones extraordinarias (seis meses al año). Esta potestad es crucial para impulsar la agenda de prioridades de política pública de un gobierno.
- **El poder para ejecutar la política pública** mediante la promulgación de decretos ejecutivos que ordenan y fijan los medios por los cuales deben implementarse las acciones del Ejecutivo.
- **La conformación del gabinete**, que refiere a la constitución de un equipo de gobierno estable, capaz de orientar, sin perturbaciones excesivas, la conducción política de la administración de gobierno.

Otros *poderes formales* del Ejecutivo incluyen:

- **El veto de las leyes aprobadas** por la Asamblea Legislativa, un tema que fue estudiado en la edición anterior sobre el que no hay novedades que reportar;
- **La dirección administrativa del aparato público** mediante la emisión de directrices que establecen las prioridades de los ministerios rectores de cada sector; y,

- **El poder del tesoro**, que es la capacidad del Ejecutivo para, por medio del Ministerio de Hacienda, influir en el nivel y prioridades de los presupuestos públicos, incluyendo el de las instituciones del sector descentralizado de gobierno. Este último tema se analiza en el capítulo 3 de este Informe, por lo que no se aborda aquí.

Por su parte, el Ejecutivo tiene amplios *poderes informales* para persuadir a otros actores políticos:

- Convocar a poderes del Estado para definir e impulsar iniciativas de interés nacional,
- Colocar jerarcas en otros Poderes del Estado e instituciones que requieren de una labor de cabildeo en la Asamblea Legislativa y, en general,
- Efectuar acciones de convencimiento que le permitan crear mayorías para impulsar sus prioridades políticas. Un poder de especial interés para el análisis es lo que este Informe denomina el “poder del megáfono”, que incluye las acciones comunicativas impulsadas por el Ejecutivo en medios de comunicación colectiva y redes sociales para dar a conocer su gestión y accionar político.

En el caso del legislativo, este Informe presta especial atención en el uso que el Congreso da a su potestad de aprobar legislación que atienda los problemas del desarrollo humano y la democracia; el ejercicio del control político, como parte de los pesos y contrapesos implicados en la arquitectura constitucional de una democracia representativa; la competencia de crear comisiones especiales para investigar asuntos de interés público o aprobar legislación y, en particular, el empleo de voto de censura a miembros del Ejecutivo. Otros *poderes formales*, como el resello a leyes vetadas por el Ejecutivo, no son reportadas en la presente edición, pues no hubo mayores novedades. Tampoco se realizaron estudios específicos que permitan valorar el control sobre la Hacienda Pública que

realiza el Legislativo mediante dos órganos auxiliares: la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes. Ambos asuntos serán retomados en futuras ediciones. Finalmente, no se incluyó un estudio específico sobre el uso del poder de nombramiento que, en lo concerniente a la elección de magistraturas, ha sido analizado en distintas ediciones del *Informe Estado de la Justicia*.

El Poder Legislativo tiene también *poderes informales*. Al igual que el Ejecutivo, tiene un poder de megáfono mediante las declaraciones de diputados y diputadas sobre los distintos asuntos de interés público. Un poder informal de especial interés es la construcción de mayorías para la aprobación de leyes, habida cuenta de que en la Asamblea Legislativa cuenta con un sistema de partidos multipartidista fragmentado (PEN, 2022).

Finalmente, aunque el Poder Judicial no se examina en profundidad en esta edición, sí se aborda el control de constitucionalidad sobre los actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, un indicador clave para evaluar en qué medida estos se sujetan a las normas del Estado democrático de derecho.

Ejecutivo intensifica o atenúa el uso de ciertos *poderes formales* para promover una agenda que desatiende los problemas a resolver

En Costa Rica, el Poder Ejecutivo está subordinado a las leyes que aprueba el Poder Legislativo para la formación e implementación de la política pública. Su principal herramienta para la ejecución dicha política son los decretos ejecutivos, y para asegurar la dirección funcional de la administración pública tiene a su mano la herramienta de las directrices. Por otra parte, de acuerdo con la Constitución Política, El Poder Ejecutivo es un órgano colegiado, conformado por el presidente y su gabinete, por lo que resulta de vital importancia la capacidad de formar un equipo de trabajo estable para implementar su agenda de política pública. Finalmente, el Ejecutivo tiene una amplia facultad para impul-

sar iniciativas en el Congreso, pues seis meses al año tiene la potestad de definir la agenda legislativa.

La principal conclusión del estudio acerca del uso de estos poderes formales por parte de la Administración Chaves Robles en los dos primeros años de su gobierno señala que el gobierno intensifica o atenúa el uso de ciertos poderes para promover una agenda que se concentra en asuntos económicos, desatendiendo otras áreas estratégicas. Por ejemplo, en el primer año la apuesta estuvo concentrada en una mayor promulgación de decretos de alto alcance y menos énfasis en el avance de sus iniciativas en la Asamblea Legislativa. En el segundo año, por su parte, el gobierno "enfriá" la producción de decretos, pero logra mejores resultados en sesiones extraordinarias en iniciativas de su cosecha.

El gobierno cambia su estrategia en el uso del decreto ejecutivo para impulsar la política pública y emite una inusual cantidad de decretos de emergencia

El presidente de la República y su gabinete conducen el gobierno y las instituciones en lo que se denomina como Poder Ejecutivo. En esta tarea fundamental de los sistemas políticos democráticos, las personas mandatarias disponen de un mecanismo clave para encauzar su gestión: el decreto ejecutivo. El decreto es por excelencia un "instrumento de gestión política" (Ramírez, 2016). Constituye un acto administrativo ejercido por la persona que ocupa la Presidencia, en conjunto con uno o varios ministerios, para efectuar funciones administrativas, económicas, políticas y reglamentarias. A diferencia de otros países, en Costa Rica el decreto ejecutivo siempre tiene un rango inferior a una ley aprobada por el Congreso y las personas mandatarias no tienen las atribuciones para hacer un uso ilimitado de esta herramienta. A pesar de sus limitaciones, el poder formal vía decreto es un mecanismo estratégico de la política.

Una interrogante clave es si el Poder Ejecutivo efectúa un uso extensivo de una de las herramientas estratégicas de las que dispone. El Programa Estado de

la Nación realiza un análisis de los decretos ejecutivos emitidos por los gobiernos desde 1990³. Se busca analizar la cantidad y el tipo de los decretos emitidos. En particular, se examina si por medio de ellos el Ejecutivo ha mostrado una estrategia proactiva en la ejecución de política pública, procurando modificar, precisar o impulsar determinadas acciones políticas.

El primer aspecto examinado es la cantidad de decretos que se promulgan por administración. Un uso más extensivo de esta herramienta denota, en principio, un mayor interés por ejecutar política pública por esta vía. El repaso histórico de la producción de decretos muestra que los gobiernos entre 1990 y 2006 sobresalen por registrar más decretos ejecutivos, siendo el gobierno Figueres Olsen el que concentra la mayor cantidad con 978 decretos. A partir de 2010, se evidencia una disminución en la productividad de los segundos años de gobierno, con un leve repunte durante la administración Solís Rivera y una caída evidente durante la administración Chaves Robles. Durante el segundo año de gobierno, la administración Chaves Robles emitió un total de 343 decretos, 20% menos que durante su primer año de gobierno, lo que lo convierte en el segundo año de gobierno con la menor producción de decretos ejecutivos desde 1990.

Sin embargo, no todos los decretos tienen la misma importancia para la gestión política de un país. Por ello, un análisis basado únicamente en la cifra de decretos promulgados por administración se queda corto y debe complementarse con el estudio de la tipología de estos. Algunos decretos tienen un alcance estrictamente administrativo, pues procuran ordenar la acción pública sin modificar o desarrollar alcances de una ley. Otros, en cambio, pueden considerarse lo más cercano a una ley en términos de sus alcances y efectos, pues procuran reglamentar leyes o desarrollar nuevas políticas públicas.

Para analizar las diferencias tipológicas en los decretos emitidos, desde hace varios años el Informe efectúa una clasificación del alcance político de los decretos a partir de tres dimensiones:

la afectación social, la normatividad y la discrecionalidad. Aquellos que tienen amplia relevancia en las tres dimensiones se denominan *decretos de alto alcance*. Este es el indicador que el Informe utiliza para medir la proactividad de un gobierno a la hora de implementar su agenda de políticas públicas, ya que estos decretos generan un impacto significativo en la población al regular temas de gran trascendencia o al modificar y crear nuevas normas jurídicas.

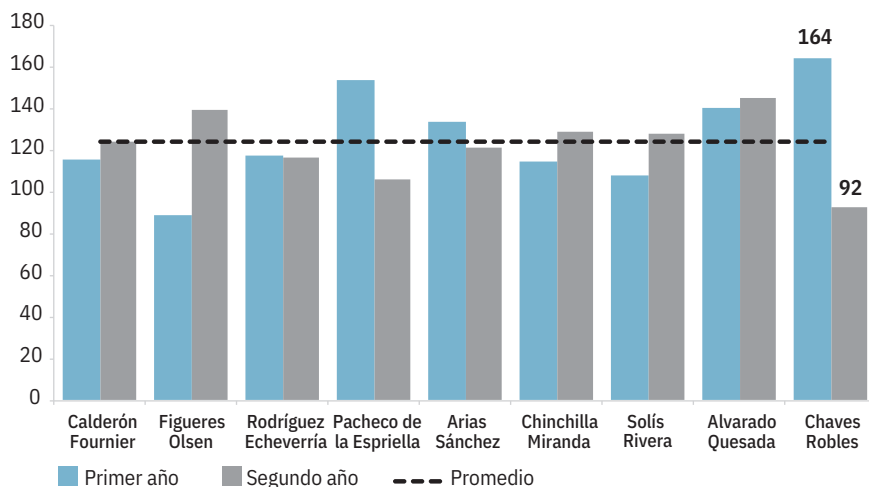
Desde esta perspectiva, los dos primeros años de la presente administración de gobierno muestran un comportamiento contradictorio. Su primer año se caracterizó por una intensa producción de decretos de alto alcance, la más alta desde 1990. En cambio, en su segundo año, el gobierno actual pasó al último lugar en la lista al registrar la segunda cifra más baja de decretos relevantes (92), solo por encima del primer año de la administración Figueres Olsen. En principio, este comportamiento sugiere que el gobierno perdió impulso al atenuar el uso de este poder (gráfico 5.5).

No obstante, esta conclusión no dibuja el panorama completo. Un análisis detallado de la tipología de decretos permitió identificar que la administración Chaves Robles se destacó por la promulgación de una elevada cantidad de decretos de emergencia, una cifra que no se había registrado en los últimos treinta años. El único gobierno que lo supera es el de Calderón Fournier, con 32 en los primeros dos años de su gestión. Entre 2022 y 2024 se emitieron 21 decretos de esta naturaleza, es decir, casi uno por mes (gráfico 5.6). Entre estos decretos se destacan la emergencia fitosanitaria para la prevención y control del caracol gigante africano, los flujos migratorios y la controversial reparación de la pista del aeropuerto de Liberia en Guanacaste, que condujo a la destitución del ministro de Obras Públicas y Transporte Luis Amador.

Debe considerarse que el inusitado activismo de la actual administración de gobierno en materia de los decretos de emergencia ocurre en un contexto que lo hace aún más llamativo. Por una parte, se desarrolla en el marco de una legislación y jurisprudencia mucho más

Gráfico 5.5

Cantidad de decretos de alto alcance^{a/} en los dos primeros años de Gobierno. 1990-2024



a/ Un decreto de alto alcance es aquél que tiene una alta afectación social, tiene efectos normativos y una alta discrecionalidad.

Fuente: Calderón y Soleibe, 2024.

Gráfico 5.6

Decretos de emergencia en los dos primeros años de Gobierno. 1990-2024

Administración	Primer año	Segundo año	Total
Calderón Fournier	20	12	32
Figueres Olsen	9	8	17
Rodríguez Echeverría	5	8	13
Pacheco de la Espriella	3	2	5
Arias Sánchez	4	5	9
Chinchilla Miranda	12	1	13
Solís Rivera	3	8	11
Alvarado Quesada	2	4	6
Chaves Robles	16	5	21

Fuente: Calderón y Soleibe, 2024.

restrictivas que la existente en la época del gobierno del presidente Calderón Fournier (recuadro 5.2). Por otra parte, sucede en años en que, por el influjo del fenómeno atmosférico ENOS (EL Niño), disminuyeron sustantivamente los eventos hidrometeorológicos, según lo reporta el capítulo 4 de esta edición. Desde la perspectiva del uso de recursos, las compras de la CNE se dispararon más de un 200% en 2023, y en el primer trimestre de 2024 las cifras se asemejan (Bermúdez, 2024). En futuras ediciones se dará seguimiento a las razones de este comportamiento atípico y si el uso de los decretos de emergencia se empleó (o no), en estos dos años, para resolver bloqueos o dificultades impuestos por el marco normativo vigente a determinadas prioridades de gobierno.

Ejecutivo prioriza, con éxito, agenda legislativa reducida y más ligera en sesiones extraordinarias

Si la Administración Chaves Robles, en su segundo año, no hace un uso intensivo de los decretos ejecutivos de alto alcance, es posible que sus esfuerzos estén enfocados en el otro *poder formal* que también se realiza vía decreto: el ejercicio de la iniciativa que la Constitución Política le otorga para impulsar la agenda legislativa de su interés en el Congreso. Este poder consiste en utilizar los decretos de convocatoria a proyectos de ley en las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. La diferencia de este poder de iniciativa de ley con respecto al poder para ejecutar política pública es que, para que las iniciativas convocadas avancen, es imprescindible una buena relación con los partidos de oposición en la Asamblea Legislativa en la medida que, al igual que todas las administraciones de gobierno durante el presente siglo, la bancada oficialista es minoritaria.

Un análisis exhaustivo de los decretos de convocatoria y desconvocatoria de proyectos de ley en sesiones extraordinarias durante los años 2022 a 2024 arroja que la administración Chaves Robles ha impulsado un conjunto limitado de iniciativas con pocas modificaciones en su lista de prioridades (gráfico 5.7). Su

estrategia ha sido ceñirse a una agenda estable, pequeña y rígida, privilegiando sus iniciativas sobre la posibilidad de negociar con las otras fuerzas políticas un espectro más amplio de proyectos. Este tipo de estrategia asume que la administración cuenta con un potente músculo legislativo para hacerlo. Este músculo puede ser propio, por ejemplo, como ocurre cuando la bancada oficialista es mayoritaria o, al menos, es la primera minoría; o puede derivarse de amplias alianzas con otros partidos, que le permite construir una coalición legislativa mayoritaria. Ninguna de estas condiciones existe en la actualidad, lo que sugiere una disonancia entre la estrategia parlamentaria del Ejecutivo y las condiciones políticas prevaletentes en estos dos primeros años de gobierno.

Las únicas dos veces que un gobierno aplicó esta estrategia fue durante el gobierno de Chinchilla Miranda (2010-2014) y Calderón Fournier (1990-1994). En ambos casos, sin embargo, las condiciones políticas eran muy distintas. En el primero, la fracción verdiblanca era de 24 diputados y diputadas y le faltaban solo cinco votos para lograr una mayoría simple; en el segundo caso, la fracción socialcristiana era mayoría en el parlamento. Es decir, la estrategia del mandatario Chaves Robles en su relación con el Congreso, aunque válida, no parece ajustarse a la realidad de sus limitados apoyos legislativos. Sin embargo, como se verá más adelante en esta sección el gobierno sobresale por un buen desempeño.

Otros gobiernos, a sabiendas de sus limitadas capacidades de éxito frente al Congreso, optaron por listas más amplias de proyectos y además, movieron más sus convocatorias. Esta otra estrategia contempla un papel más protagónico de las fuerzas de oposición y una mayor disposición del Ejecutivo por ceder y negociar iniciativas, manteniendo relativamente estable una amplia composición temática. Este es el caso de las administraciones Figueres Olsen (1994-1998) y Alvarado Quesada (2018-2022). Otros gobiernos como el de Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Solís Rivera (2014-2018) se caracterizaron, más bien, por agendas muy fluidas, diversas y cambiantes.

Recuadro 5.2

El marco normativo para las emergencias en Costa Rica

La emisión de los decretos de emergencia está regulada por la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo (n° 8488), Ley de Emergencias en sus artículos 29, 31, 33, 34, 35 y 36. Dicha legislación establece que estos decretos son instrumentos legales que solo pueden aplicarse en situaciones de crisis o calamidad pública. Entre las razones que justifican su emisión se encuentran eventos naturales (terremotos, huracanes, inundaciones, entre otros), circunstancias de guerra, conmoción interna y cualquier otra situación que pueda poner en riesgo la seguridad o el orden público. Además, el voto 3410-92 del año 1992 de la Sala Constitucional restringió los alcances de las situaciones bajo las cuales podía aplicarse este régimen extraordinario.

Esta legislación restringió las amplias potestades que, hasta entonces, el Poder Ejecutivo se arrogaba para, en la práctica, declarar situaciones de emergencia. Llegó a emplearse para declarar en esta condición a sectores enteros de actividad de la administración pública con el fin de aplicar mecanismos de excepción para la ejecución de la política pública. El caso más claro fue la declaratoria de emergencia del sector vivienda por parte de la administración Arias Sánchez (1986-1990).

Bajo la legislación vigente, los decretos de emergencia son promulgados por el Poder Ejecutivo a solicitud de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), que es el organismo encargado de evaluar la magnitud y alcance de las emergencias. Una vez analizada la información,

el Presidente de la República emite el decreto correspondiente, en el cual especifica las zonas afectadas, las medidas a tomar y los recursos a asignar. Entre las particularidades que tiene un decreto de emergencia se encuentran:

- **Excepción presupuestaria:** permite un tratamiento de excepción ante la rigidez presupuestaria, en virtud del artículo 180 de la Constitución Política, para que el Gobierno pueda obtener ágilmente recursos económicos y materiales para atender la emergencia.
- **Coordinación interinstitucional obligatoria:** bajo declaratoria de emergencia, todas las dependencias, instituciones y gobiernos locales están obligados a coordinar con la CNE, quién tiene en mando único sobre las actividades a realizar durante una emergencia.
- **Potestad de imponer restricciones temporales:** el Poder Ejecutivo puede decretar restricciones temporales en el uso de la tierra, habitabilidad de zonas, tránsito e intercambio de bienes y servicios. Estas disposiciones no pueden exceder el plazo de cinco días naturales.
- **Expropiación sin previa indemnización.**
- **Demolición de toda edificación pública o privada,** ubicada en áreas geográficas incluidas en la declaración de emergencia.

Fuente: Vargas Cullell, 2024 con base en la ley n° 8488.

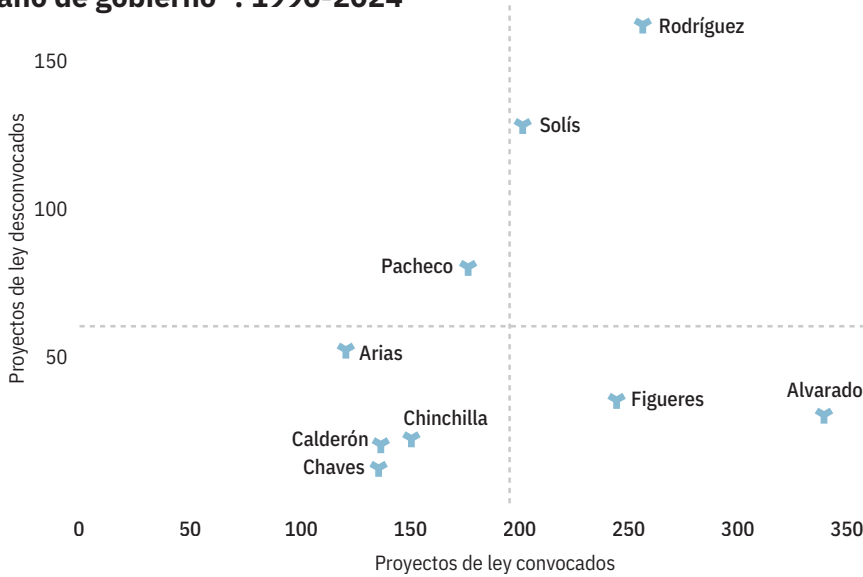
Otro indicador útil para comprender la gestión del Ejecutivo en su relación con el Congreso es la tasa de éxito de las iniciativas incluidas en sus convocatorias durante los períodos extraordinarios. Como su nombre lo sugiere, este mide la proporción de proyectos aprobados en comparación con los convocados. Un mayor valor en esta tasa indica que se ha logrado aprobar una mayor cantidad de proyectos de ley convocados. La tasa de

éxito refleja la capacidad del Ejecutivo para construir acuerdos en torno a iniciativas de ley de su interés.

Durante el segundo año de gobierno de la administración Chaves Robles, se convocaron un total de 118 proyectos legislativos que quedaron inconclusos, mientras que 43 fueron aprobados, 8 no aprobados y 4 archivados. Estos datos permiten destacar dos puntos importantes: en primer lugar, hubo una mejora a

Gráfico 5.7

Cantidad de decretos de convocatoria a sesiones extraordinarias y proyectos de ley únicos incluidos en esos decretos en el primer año de gobierno^{a/}. 1990-2024

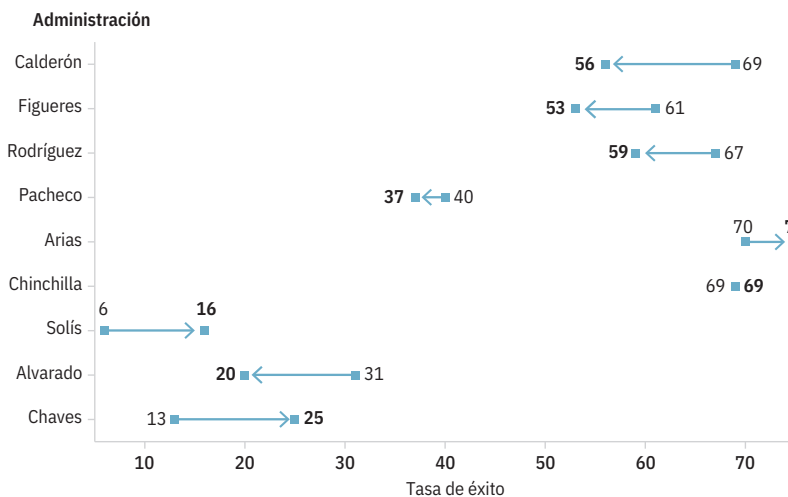


a/ Las líneas continuas representan el valor promedio del período 1990-2024 para cada indicador. Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con base en Calderón y Soleibe, 2024

Gráfico 5.8

Cambios en la tasa de éxito del Ejecutivo según administración y legislatura. 1990-2024

(porcentajes)



Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con base en Calderón y Soleibe, 2024.

significativa en la tasa de éxito, que aumentó 12 puntos entre el primer y segundo año de esta administración (gráfico 5.8).

El segundo hallazgo relevante es que, a pesar de afrontar obstáculos importantes para la concreción de sus iniciativas,

como la ausencia de un partido político o una fracción legislativa reducida, la Administración Chaves Robles logró estar por encima del promedio de aprobación de leyes sustantivas, de su iniciativa, ratificadas en sesiones extraordinarias. Desde esta perspectiva, el resultado

es destacable, especialmente porque otros gobiernos que obtuvieron resultados similares lo hicieron a través de una coalición funcional (Alvarado) o lo hicieron con fracciones legislativas numerosas, aunque no mayoritarias (Figueres y Rodríguez).

En este sentido, al analizar la agenda impulsada por el gobierno, se distingue una fuerte concentración en temas económicos y tributarios. De las 11 leyes aprobadas, 7 se refieren a estos temas. En otras palabras, la estrategia del gobierno le da réditos, aunque con una agenda acotada temáticamente, y que desatiende otros temas prioritarios (gráfico 5.9).

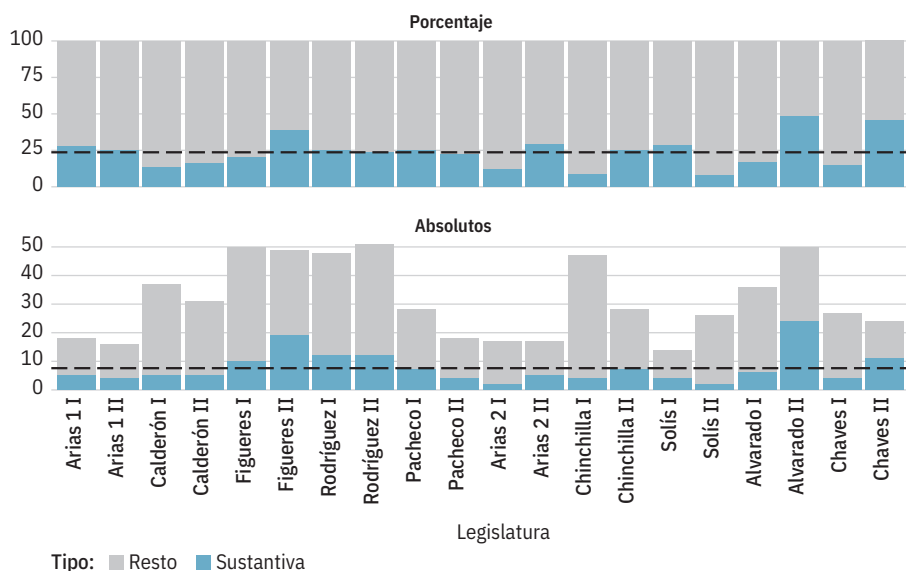
Como se planteó al inicio de esta sección, este resultado positivo es un buen ejemplo de cómo el Ejecutivo intensifica el uso de uno de sus poderes formales con buenos réditos, aunque no necesariamente acompañado de un desempeño favorable en el uso de otros poderes que utiliza de manera atenuada. Es decir, este resultado constituye una excepción con respecto a otros indicadores, particularmente cuando se examina la productividad total del Congreso, y no sólo el rendimiento de las sesiones extraordinarias que tiende a ser menor, o el de las iniciativas de la fracción del gobierno, cuyos resultados son limitados.

Importantes dificultades en la conducción y ejecución de políticas públicas por alta rotación del gabinete

En Costa Rica, la Constitución Política establece que el Ejecutivo es un órgano colegiado que incluye al presidente de la República y a sus ministras y ministros. Por lo tanto, uno de los poderes formales más importantes del Ejecutivo en una democracia es la conformación de su gabinete, el equipo que rodea al presidente para la conducción de los asuntos del país. Numéricamente, se trata de alrededor de una veintena de jerarcas institucionales con responsabilidades en temas como ambiente, salud, educación e infraestructura. El nombramiento, destitución y sustitución de ministros y ministras es una potestad exclusiva de quien ejerce la Presidencia de la República.

Gráfico 5.9

Legislación aprobada en sesiones extraordinarias de iniciativa del Poder Ejecutivo, por administración, según tipo. 1986-2024



Fuente: Gómez Campos, 2024.

En ediciones anteriores de este Informe se ha señalado que la formulación y continuidad de las políticas públicas demanda algún grado razonable de unidad y estabilidad de los gabinetes ministeriales. A pesar de que no existe entre las personas expertas un umbral consensuado sobre la rotación del gabinete, lo cierto es que se considera que un gabinete inestable dificulta la conducción del gobierno. A mayor rotación, más difícil se torna la consecución de metas y objetivos, pues los constantes cambios en la cúpula de las carteras ministeriales implican un “volver a empezar” frecuente y eventuales cambios de prioridades. Aunque todos los gabinetes experimentan cierto desgaste, una dinámica de salidas y entradas constantes interrumpe los procesos institucionales de toma de decisiones, obliga a rearmar equipos de trabajo y se convierte en un obstáculo para una gestión eficiente.

Para examinar el uso que, en la práctica, los Ejecutivos dan a su poder para formar el gabinete, se empleó como principal insumo de esta investigación la base de datos sobre rotación en el Gabinete, elaborada por el PEN, que incluye las

doce administraciones del período 1978-2024. Esta base de datos fue construida mediante una revisión de medios de comunicación impresos y digitales en los que se reportan los cambios en las carteras. En esta oportunidad, se amplió a viceministerios y presidencias ejecutivas para el período 2006-2024 y se espera poder extenderla al mismo período para el cual existe información sobre los ministerios.

Un primer aspecto clave es la cantidad de salidas ministeriales. Todas las administraciones conforman un equipo de gobierno que procuran mantener unido y estable. No obstante, este objetivo se puede ver truncado producto de crisis gubernamentales, escándalos o renuncias. Los datos disponibles muestran que, en los gobiernos entre 1978 y 1994, los dos primeros dos años eran por lo general de pocas salidas en el gabinete. Por su parte, los gobiernos de 1998, 2002 y 2006 (aunque este último en menor medida) exhiben niveles más altos de rotación, pero intermedios cuando se considera toda la serie temporal. Sin embargo, de 2010 en adelante, la inestabilidad en las carteras ministeriales aumentó conside-

rablemente en comparación con administraciones previas. Esta alta rotación ha mermado la capacidad de los gobiernos de la última década y media en la conducción y ejecución de políticas, como se verá más adelante. Además, los partidos nuevos han tenido que forjar coaliciones de gobierno y reclutar cuadros de otras agrupaciones políticas. Esto coincide con la debilidad de los partidos políticos en el sistema: sin mayorías en la Asamblea Legislativa, sin mandatos electorales, la prevalencia de segundas rondas, factores que han obligado a repensar las formas de conformar los gabinetes.

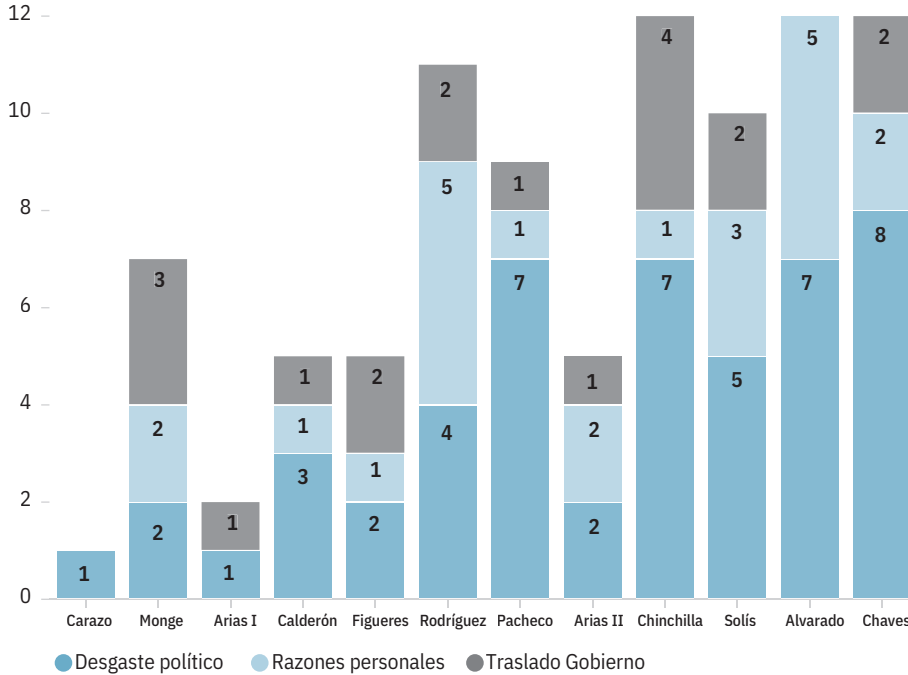
Un análisis de las razones de las salidas de las personas jerarcas ayuda a comprender la naturaleza de estos cambios. Este Informe recopila información sobre las salidas a partir de tres categorías: desgaste político, razones personales o traslados dentro del gobierno (recuadro 5.3). Los datos muestran que, en todos los gobiernos desde 1998, el motivo más frecuente es el desgaste político (gráfico 5.10).

El actual gobierno no es la excepción: la administración Chaves Robles es la que más piezas ha perdido de su gabinete por este motivo en las últimas cuatro décadas y medio. Cabe agregar que, durante el segundo año de gobierno la actual administración registró 44 salidas en total, cinco de ellas de jerarcas de ministerios. Sin embargo, al ampliar el análisis, se registran 19 salidas en viceministerios y 20 en Juntas Directivas, lo que representa 4 salidas más en comparación con el primer año de gobierno. Estas cifras son, comparativamente, más altas que administraciones anteriores.

Un factor que podría estar incidiendo en esta alta rotación es la forma en la que fueron seleccionados los jerarcas. Debido a que el partido político con el que triunfó el actual presidente carecía de organización y cuadros, el presidente Chaves Robles optó por llenar las vacantes a través de un mecanismo paralelo: recibió los atestados de personas interesadas en formar parte del gabinete, se realizaron entrevistas y se seleccionó a los designados. Desde el punto de vista práctico, y a modo de hipótesis, las personas nombradas carecían de unidad y de un factor común como la pertenencia a un mismo

Gráfico 5.10

Salidas del gabinete en los primeros dos años de gobierno, según motivo. 1978-2024



Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con base en Soleibe, 2024.

Recuadro 5.3

Razones de las salidas de jefes de gobierno

Las categorías con las que se registra la información de las salidas de las personas jefes de gobierno son las siguientes:

- **Desgaste político:** Incluye casos en que el ministro o ministra deja su cargo por escándalos o fracasos durante la gestión gubernamental, o cuando estos no ejercen de manera satisfactoria su rol como intermediarios ante las distintas fuerzas sociales y políticas. Por ejemplo, pérdida de confianza, cuestionamientos en manejo de fondos, casos de corrupción, entre otros.

- **Razones personales:** Incluye casos en que el ministro o ministra deja su cargo por razones ajenas a su labor en el Gabinete. Por ejemplo, por una nueva opción laboral o integrarse a la siguiente campaña electoral, entre otras.
- **Traslado dentro del gabinete:** Incluye casos en que el ministro o ministra deja su cargo para ocupar un vacío dentro del Gabinete. Por ejemplo, cuando cambia de rol en el gabinete al reemplazar a otro ministro que renuncie o sea despedido.

Fuente: Soleibe, 2024.

partido político y, por lo tanto, es más probable que abandonen sus puestos. Esta hipótesis será investigada en futuras ediciones del informe.

A pesar de una alta inestabilidad del gabinete, la administración Chaves

Robles ha logrado mantener a un círculo reducido de jefes de gobierno, ya sea manteniéndolos en el cargo en cual iniciaron o trasladándolos a otros puestos de gobierno. Un análisis de las carteras ministeriales y presidencias ejecutivas de instituciones

autónomas y sus intervenciones en las conferencias de prensa del Consejo de Gobierno, permite concluir que, en efecto, existe un grupo de jefes que se han mantenido en sus cargos pese a la inestabilidad del gabinete en su conjunto. También fue posible constatar que, entre las múltiples salidas, resaltan las pérdidas en sectores claves de gobierno como el Ministerio de la Presidencia, Comunicación, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Seguridad Pública (gráfico 5.11).

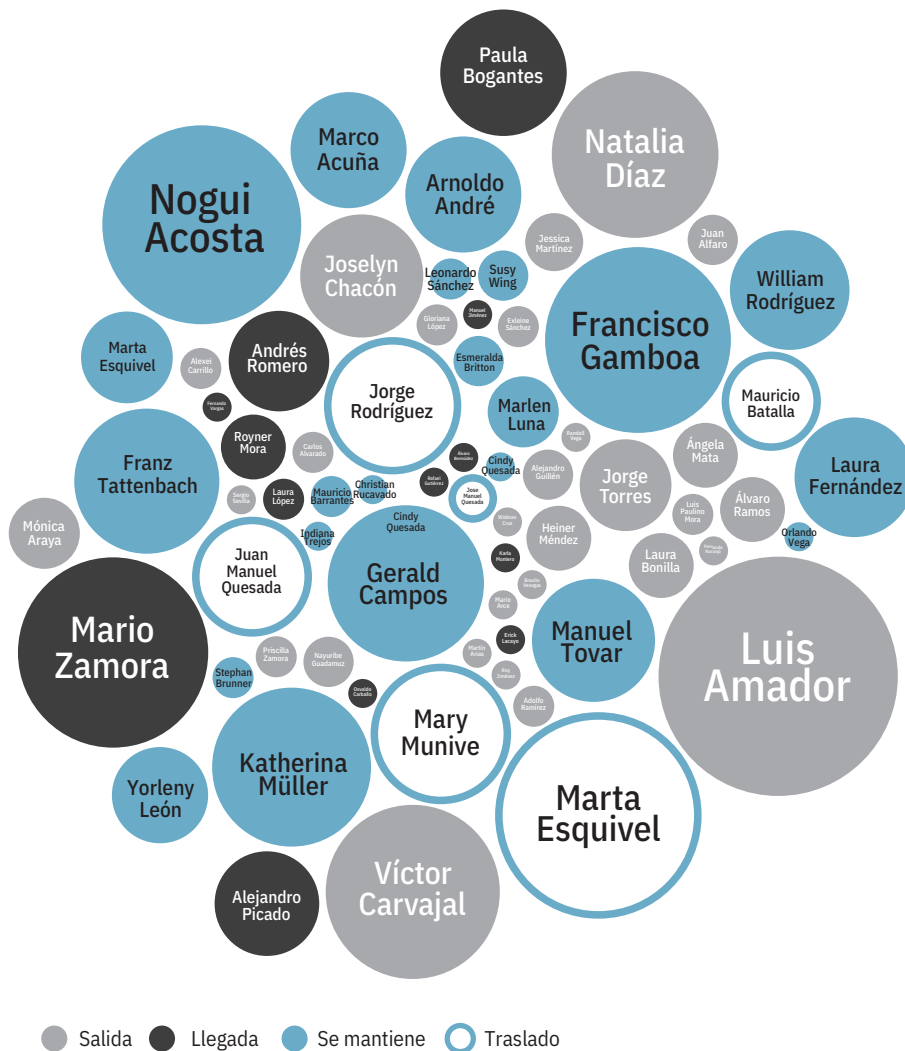
Las salidas de un gabinete pueden tener, como se indicó anteriormente, consecuencias en dos sentidos: la conducción de las instituciones y la ejecución de sus políticas. Por ello, es importante identificar los sectores gubernamentales más afectados por la rotación. Una manera de hacerlo es partir de la premisa que las carteras ministeriales son un equipo compuesto por la persona jefe y quienes le acompañan en los puestos de viceministerios. La persona ministra tiene un rol de conducción de la política pública en sus respectivos ámbitos, mientras que los viceministerios se centran en la ejecución de las decisiones.

Una cartera ministerial unida y estable es aquella en la que no ocurren cambios, lo que en principio indica un equipo cohesionado a cargo de la gestión pública. Por otro lado, ministerios en los que se produce al menos un cambio, ya sea de jefe o en los viceministerios, se consideran inestables. Las combinaciones pueden ser diversas: dificultades en la conducción o en la ejecución, pero no necesariamente en ambas de manera simultánea. Por último, una cartera que experimenta dos o más cambios puede ser considerada altamente inestable, y si los movimientos se producen en ambos cargos, puede inferirse se enfrentan a serias dificultades para la continuidad y rumbo de la gestión pública.

El análisis de la rotación del gabinete a partir de estos criterios permite localizar áreas gubernamentales críticas. En el actual gobierno, no existe ninguna cartera que se mantuviera estable al mismo tiempo en el puesto de ministro(a) y viceministros(as). En todas ellas hay algún grado de rotación, lo que

Gráfico 5.11

Jerarcas de gobierno, según categorías de rotación y nivel de intervenciones^{a/}. 2022-2024



Nota: el tamaño de los círculos se refiere a la cantidad de intervenciones en las conferencias de prensa del Consejo de Gobierno.

Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con datos de Alpízar y Mena, 2024.

implica algún grado de dificultad, ya sea en materia de conducción o ejecución de la política.

El caso del ministerio de Vivienda destaca por ser muy inestable en los dos cargos a la vez, lo que afecta sensiblemente su accionar en las dos dimensiones, la de conducción y la de ejecución. Otros casos, como el MSP, el MOPT, el Minsa o el Micitt han tenido únicamente un cambio de jerarca, baja afectación de la conducción, pero múltiples cambios en

los viceministerios y mayores dificultades para la ejecución. Por otro lado, en los casos del MEP y Mideplan, la persona jerarca se mantuvo sin cambios en los dos primeros años, pero ha habido una alta inestabilidad en las personas que ocupan los viceministerios. En estos casos, la rotación también afecta la ejecución de iniciativas y políticas (cuadro 5.6).

En resumen, la alta rotación del gabinete, tradicionalmente vista a través del simple conteo de salidas del gobierno,

tiene impactos diferenciados según la cartera. En algunas de ellas, la rotación ha impedido formar equipos de trabajo estables y mantenerlos unidos, lo que dificulta la conducción y ejecución de políticas públicas que respondan a las necesidades de la ciudadanía.

Asamblea Legislativa concentra parte de sus esfuerzos en contener al Ejecutivo y defenderse por medio de una activación del control político

En un régimen democrático el Poder Legislativo cumple dos funciones clave: por una parte, asegura la representación ciudadana en el proceso de formación de las leyes y, por otra, ejerce el control político principalmente sobre el Poder Ejecutivo. El ejercicio de ambas funciones es indispensable para que, en un ambiente de libertad, las fuerzas políticas representadas en el parlamento logren acordar políticas públicas que procuren el desarrollo humano sostenible en el país. Por esa razón, las sucesivas ediciones del Informe han dado atención especial al desempeño de la Asamblea Legislativa y a sus relaciones con el Ejecutivo.

En esta edición, el Informe concluye que, en el período 2022-2024 el parlamento retorna a una nueva etapa de entramamiento y parálisis, característico de la mayor parte de las primeras dos décadas de este siglo. Sin embargo, la razón de fondo este impasse es de índole distinta. Frente a un Poder Ejecutivo que intensifica o "enfriá" sus poderes formales y enfatiza, en el uso de sus facultades informales, una estrategia de ataque, el Congreso responde contraatacando, a su vez, mediante el ejercicio de su poder de control político. En este "fuego cruzado", la capacidad del sistema político para dar respuestas a desafíos del desarrollo humano del país y a las demandas de la ciudadanía se ve seriamente mermada.

Además de la respuesta por la vía del control político, el Congreso ha recurrido a otras facultades que posee como resellar leyes vetadas por el presidente de la República, aprobar mociones de censura contra las personas ministras y

Cuadro 5.6

Estabilidad e inestabilidad en las carteras ministeriales^{a/}. 2022-2024

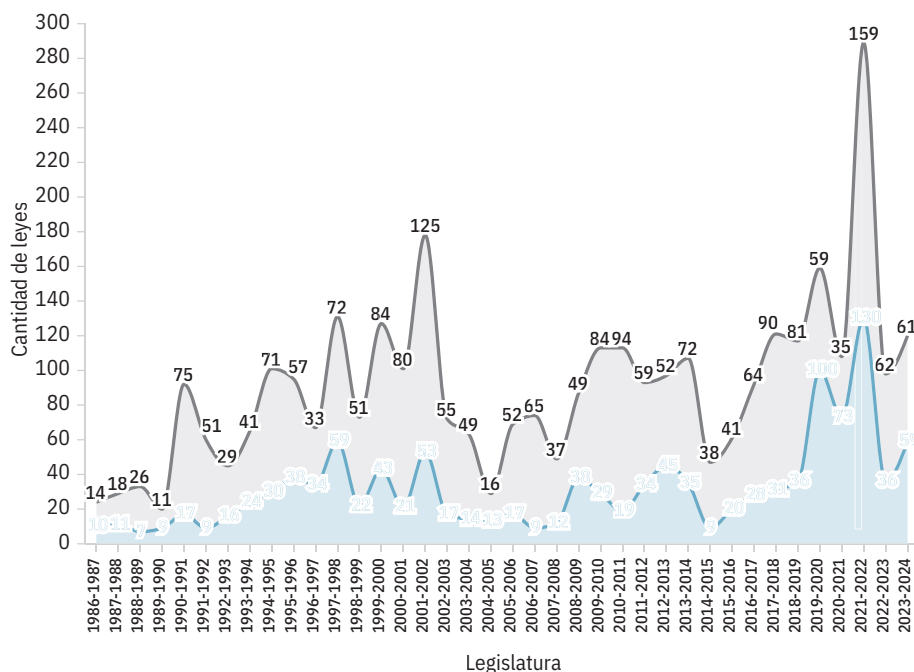
Conducción	Ejecución	
	Estable	Inestable
Estable		MEP Mideplan MCJD Comex MJyP MREE
Inestable	Ministerio de la Mujer Ministerio de Niñez y Adolescencia Ministerio de Comunicación	MSP MOPT Minsa MTSS MAG Micitt Mivah

- Carteras estables sin cambios
- Carteras inestables en el puesto de jerarca pero estables en el de los viceministerios
- Carteras estables en el cargo ministerial, pero inestables en el de los viceministerios
- Carteras inestables en ambos puestos
- Cartera más inestable tanto en el puesto ministerial como en sus viceministerios

Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con base en Soleibe, 2024

Gráfico 5.12

Leyes sustantivas y otros tipos de ley. 1986-2024



Fuente: Aguirre y Cortés, 2024.

convocar a sus pares para abordar temas de fondo. Todo lo anterior, sin embargo, lleva a un segundo hallazgo de fondo en relación con el desempeño del Poder Legislativo en el período bajo análisis: el ejercicio del poder de formación de la ley, asociado a la primera función del Congreso arriba mencionada, ha sido poco sustantivo. Este apartado, precisamente, recorre el uso de los poderes formales por parte de la Asamblea Legislativa, sus características, límites y los resultados asociados a sus usos.

A pesar de ser numerosa, legislación es de poca relevancia para desarrollo humano

El poder formal por excelencia de los diputados y diputadas es el de formación de la ley. En este primer acápite se aporta información relevante para estudiar las capacidades de conducción de la Asamblea Legislativa, la contribución de este poder de la República al cumplimiento del principio de representación política responsable y sus aportes a la consecución de resultados en materia de desarrollo humano. También examina como ejercen las diputaciones su rol de control de las decisiones y acciones gubernamentales.

El análisis evalúa, primero, la producción de leyes por la Asamblea Legislativa como punto de partida para analizar el desempeño tanto del Ejecutivo como del Legislativo en esa labor. En particular se examina los proyectos que ingresan a la corriente legislativa, lo que es procesado mediante el trámite parlamentario y el éxito de esas iniciativas. De este modo, es posible observar todo el proceso legislativo a lo largo de sus etapas y trámites.

En la legislatura estudiada (mayo de 2023 a abril de 2024), se aprobó un total de 120 nuevas leyes: un aumento de 22 respecto a la legislatura anterior. De este total, la mitad (59 leyes) son sustantivas⁴ y 61 pertenecen a otras categorías, de acuerdo con la tipología que tradicionalmente emplea el Informe para clasificarlas. Se trata de la cuarta legislatura con más leyes sustantivas aprobadas desde el cuatrienio 1986-1990 (gráfico 5.12). Además, destaca la disminución que registra el promedio de días de dura-

ción de aprobación de una ley (441 días, también la cuarta más baja de toda la serie), aproximadamente un 25% más rápido que el promedio histórico de 580 días. Este resultado contrasta con la duración promedio para aprobar una ley registrado en la primera legislatura de la administración Chaves Robles (2022-2023) que fue de 551 días.

En principio, estos resultados son positivos. Sin embargo, son insuficientes para formular un juicio definitivo sobre el uso que la Asamblea Legislativa da al poder de formar leyes que impulsen el desarrollo humano del país. Para ello, es necesario un análisis más detallado de la legislación aprobada. El punto de partida es el examen de los temas que abordan las 59 leyes sustantivas aprobadas: 16 de ellas se refieren a temas económicos, 13 a asuntos sociales y 8 a temas municipales y 8 a asuntos judiciales. En temas como agro y vivienda, no se aprobaron iniciativas, y en temas educativos, solo una ley nueva.

En términos generales, la legislación aprobada no solo está concentrada en pocas áreas específicas, sino que, incluso, en el año bajo estudio no destacan grandes reformas que procuren cambios en temas estratégicos de la política pública, de la organización del Estado o de ampliación del portafolio de derechos y libertades ciudadanas. Se trata, por el contrario, de leyes de temas específicos o puntuales, sin introducir, a modo individual o de forma colectiva, cambios profundos como los antes mencionados.

Por otra parte, en las legislaturas 2022-2023 y 2023-2024 los temas municipales alcanzaron el porcentaje más alto dentro del total de leyes aprobadas con el 26% y 22% respectivamente. Un 15% adicional de la nueva legislación corresponde a temas puramente administrativos. En resumen, este Informe no encontró evidencia de que el Congreso haya aprobado una agenda legislativa de peso y, más bien, durante el período bajo análisis, hubo una especial concentración en normas de alcance más acotado.

La producción legislativa depende del tipo de iniciativas que ingresan a la agenda legislativa. Durante el trámite parlamentario, las propuestas son ajustadas

para lograr el respaldo parlamentario necesario. Algunas de ellas no logran superar estos ajustes y son archivadas o desechadas, mientras que otras atraviesan todas las etapas y se convierten en leyes de la República. Este apartado presenta indicadores sobre el trámite parlamentario de las iniciativas y los niveles de éxito de sus proponentes, en sus diferentes modalidades.

Con datos proporcionados por la Asamblea Legislativa, se construyó una base de datos que registra la cantidad de proyectos de ley presentados en corriente legislativa desde mayo del año 2000 hasta el cierre de la legislatura 2023-2024. Este análisis abarca un total de 24 legislaturas distribuidas a lo largo de las siete administraciones que han gobernado desde el inicio del siglo XXI. Los datos incluyen información detallada sobre el actor que impulsa una iniciativa (Poder Legislativo o Poder Ejecutivo) y, dentro del parlamento, las fracciones proponentes.

Un primer aspecto de interés reside en determinar lo que el Ejecutivo envía a la Asamblea Legislativa y la suerte que tienen esas iniciativas. Este es un indicador importante, pues permite medir el grado de colaboración que existe entre ambos poderes de la República para atender una agenda de prioridades públicas. Desde esta perspectiva, la administración Chaves no es de las que menos proyectos incorpora a la corriente legislativa, pues remitió en sus dos primeros años un promedio de 48 proyectos anuales en comparación con 49, que es el promedio histórico. Sin embargo, sí está entre las que obtienen menores réditos, pues solo 17 proyectos de los que envía fueron aprobados por el Congreso. Este resultado confirma uno de los hallazgos del Informe anterior: el actual Poder Ejecutivo tiene tasas de éxito parlamentario similares a las otras administraciones que han experimentado la época del sistema multipartidista en la Asamblea Legislativa (gráfico 5.13).

Una segunda dimensión relevante para el análisis del Congreso es el desempeño legislativo de la fracción oficialista. En todo gobierno, esta fracción es de gran importancia, ya que es el actor que impulsa en el parlamento las

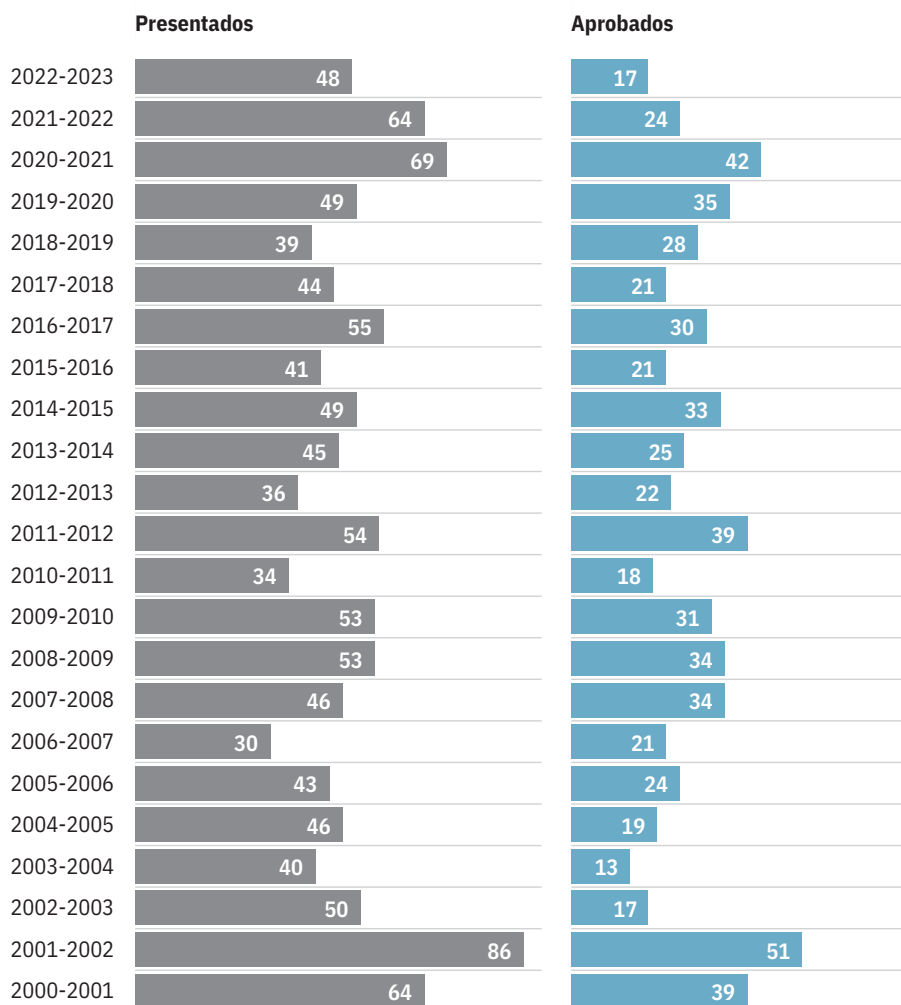
iniciativas de interés del Ejecutivo, las defiende de los intentos por derrotarlas y despliega una intensa actividad negociadora con los demás partidos a fin de crear las mayorías necesarias para aprobarlas. En síntesis, son los representantes del Ejecutivo en el seno de la Asamblea Legislativa. Estas funciones son particularmente importantes en contextos en los que, como les ocurrió a las administraciones de gobierno de Alvarado Quesada y Chaves Robles, la fracción oficialista es minoría en el Congreso.

Además, las y los diputados de la fracción oficialista tienen la posibilidad indirecta de contar con los recursos legislativos del Ejecutivo para impulsar la aprobación de sus proyectos. Un ejemplo típico de esto lo constituye la convocatoria de los proyectos de ley de diputaciones oficialistas en los períodos de sesiones extraordinarias, como se analizó en una sección previa de este documento. Es menester reconocer, sin embargo, que este análisis parte del supuesto de una relación articulada y armoniosa entre la bancada oficialista y el Ejecutivo, así como de la existencia de una disposición individual de las y los diputados oficialistas por presentar proyectos a título individual o colectivo como bancada, frente a la posibilidad de hacerlo a través del Presidente de turno y su respectivo ministro en cartera.

Cuando se analiza el éxito de los proyectos de ley tramitados por el oficialismo en cada uno de los períodos legislativos del presente siglo, el desempeño del oficialismo actual destaca por ser el menos proactivo, medido en términos de cantidad de leyes presentadas, y el menos exitoso, medido en términos de la cantidad de proyectos presentados y aprobados. Estos resultados son parte de una tendencia decreciente tanto en la presentación como en el éxito de aprobación de iniciativas legislativas por parte de las fracciones oficialistas experimentada en las últimas décadas. Entre 2000 y 2006 se registraron los resultados más altos en términos de presentación y aprobación de proyectos por parte del partido de gobierno, correspondientes a los últimos dos períodos del PUSC. Luego, la disminución del aporte y éxito del oficialismo

Gráfico 5.13

Cantidad de proyectos de ley presentados por iniciativa del Poder Ejecutivo y aprobados por el Congreso. 2000-2023



Fuente: Aguirre y Cortés, 2024.

ha disminuido paulatinamente, lo cual coincide con la reducción en el tamaño de las agrupaciones oficialistas. No solo se trata de fracciones más pequeñas que deben negociar con otros partidos sus apoyos a proyectos de ley, sino que también el oficialismo presenta cada vez menos proyectos de ley.

Es importante destacar que la fracción del Partido Progreso Social Democrático (PPSD) es la menos exitosa en las dos

primeras legislaturas de su gobierno. Durante el periodo 2022-2023, correspondiente al primer año de su mandato, la fracción no logró aprobar ningún proyecto de ley de los 37 presentados (gráfico 5.14). Al cierre de la segunda legislatura (2023-2024) se registró un ligero aumento en su éxito, con la aprobación de tres proyectos de un total de 33 presentados. La fracción oficialista menos exitosa antes del PPSD había sido la del

PAC en el período de la administración Alvarado Quesada. Sin embargo, esta fracción tuvo especial éxito en formar un acuerdo funcional en el parlamento para el trámite de iniciativas de interés del Ejecutivo, incluso cuando estas provenían inicialmente de otros partidos. En resumen, el rendimiento de la actual bancada oficialista es el más bajo registrado hasta el momento cuando se la compara con las fracciones que han representado al oficialismo a lo largo del siglo XXI.

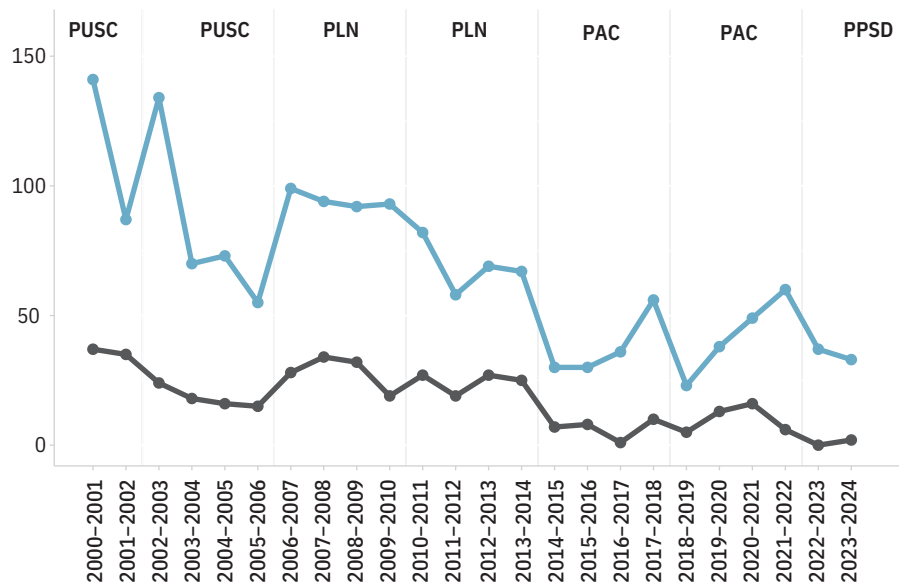
En secciones anteriores se constató que el Ejecutivo actual ha mantenido una agenda parlamentaria limitada y relativamente inflexible. Pero paralelamente, las diputaciones actuales resaltan por tener un alto activismo en la presentación de proyectos de ley a la corriente parlamentaria. Un análisis detallado de la actividad legislativa de las diferentes composiciones de la Asamblea Legislativa de Costa Rica durante el periodo 2000-2023 confirma este activismo. La iniciativa parlamentaria se refleja en el trámite legislativo, a través de los nombres de las personas diputadas que firman como proponentes de los proyectos de ley y su correspondiente partido político⁵.

De acuerdo con la información disponible, en los periodos constitucionales 2018-2022 y las dos primeras legislaturas del periodo 2022-2026, los y las congresistas han destacado por tener el más alto peso en la presentación de proyectos de ley en los últimos 24 años para los que se tiene registro. Este comportamiento es conocido como "proactividad parlamentaria" en la literatura especializada y calza dentro de la tipología de congresos que inician y aprueban sus propias propuestas legislativas con independencia de lo que los Ejecutivos propongan (Cox y Morgenstern, 2001; Santos et al., 2014). Este tipo de legislatura contrasta con el denominado "Poder Legislativo reactivo", que se encarga más bien de modificar o vetar propuestas del Ejecutivo y ceden a este la iniciativa fundamental en la formación de leyes.

El promedio de presentación de iniciativas de proyectos de ley desde el año 2000 ha sido de 377 por legislatura. En la mayoría de los casos, el número se ha mantenido cercano o por debajo de

Gráfico 5.14

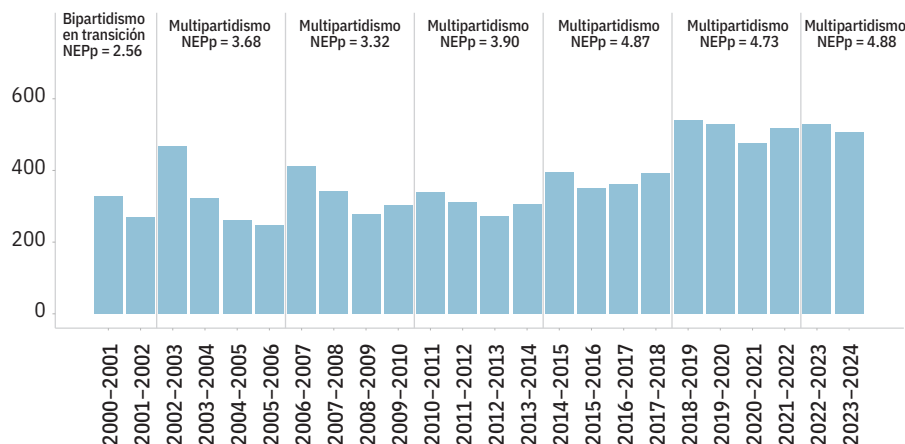
Cantidad de proyectos de ley presentados y aprobados por la fracción oficialista. 2000-2023



Fuente: Aguirre y Cortés, 2024.

Gráfico 5.15

Cantidad de proyectos presentados por iniciativa del Poder Legislativo, según legislatura. 2000-2024



Fuente: Aguirre y Cortés, 2024.

este promedio, con algunas excepciones notables en los periodos 2002-2003 y 2006-2007 (gráfico 5.15). No obstante, la dinámica cambia a partir del año 2018, cuando la presentación de iniciativas parlamentarias a la corriente legislativa se

situó consistentemente muy por encima del promedio.

En los dos primeros años del periodo constitucional 2022-2026, la actividad legislativa, en términos de presentación de propuestas de ley por parte de los

partidos políticos con representación en el Congreso, no se ha diferenciado significativamente de la registrada en los primeros dos años del periodo 2018-2022. En un escenario político de alta fragmentación partidaria, es previsible que la aprobación de estas iniciativas se enfrente a mayores complejidades y obstáculos en su proceso de aprobación (Muñoz, 2020).

En este contexto, es importante responder a una interrogante clave: ¿cuál ha sido el éxito en la aprobación de iniciativas de ley presentadas exclusivamente por los partidos políticos, como fracciones o como propuestas multipartidistas? Las propuestas multipartidistas refieren a aquellas iniciativas firmadas por dos o más miembros de diferentes partidos. Este es un tema relevante, ya que, en el presente siglo, la sustitución del bipartidismo por el multipartidismo ha dado lugar a la necesidad de crear coaliciones partidarias para la formación de leyes, lo cual es un indicador de cuán bien el parlamento se ha adaptado a las nuevas condiciones políticas. Esta estrategia es fundamental para solventar el problema de que ningún partido tiene asegurados los votos necesarios para aprobar legislación de su interés.

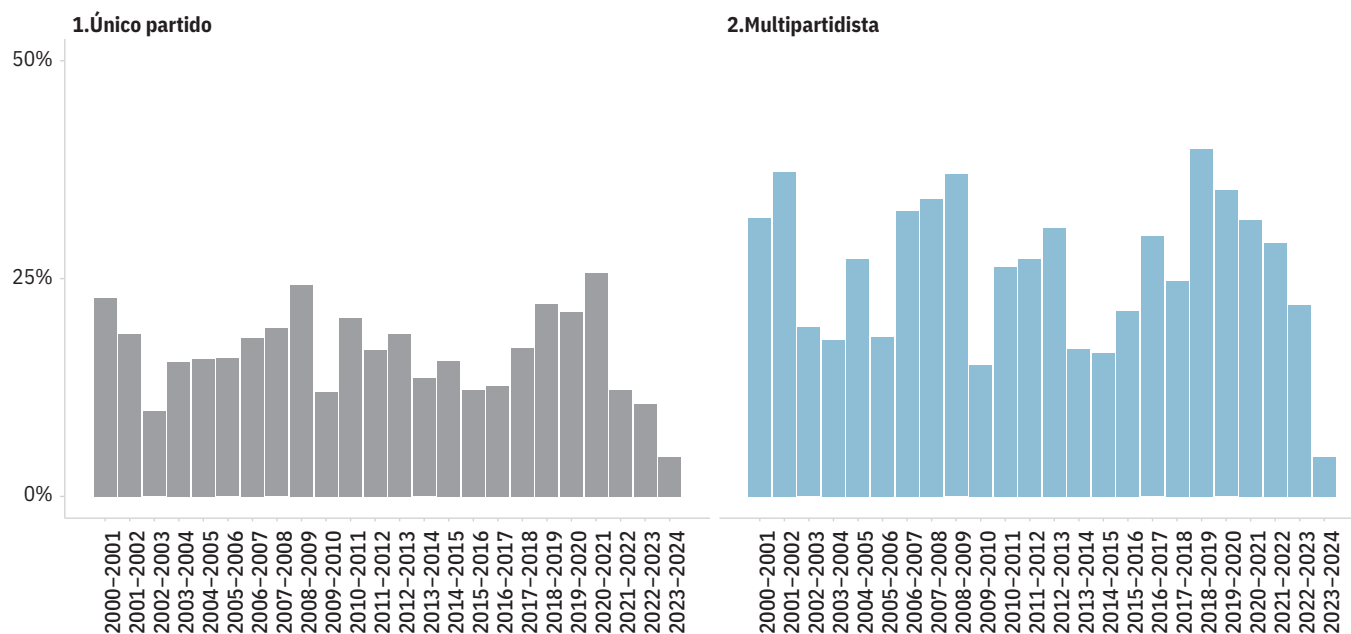
Desde el año 2000 hasta el cierre del año legislativo 2024, se han presentado un total de 6.938 proyectos de ley impulsados por un único partido como fracción. De estos, 2.113 proyectos fueron producto de alianzas partidarias, es decir, poco menos de una tercera parte. Se entiende como proyectos impulsados por alianzas partidarias las iniciativas en que figuran como firmantes al menos dos diputaciones de dos partidos políticos diferentes. Cabe destacar que, hasta abril de 2024, que marca el cierre del año legislativo 2023-2024, se registraron 155 proyectos de ley presentados mediante alianzas partidarias. Esta cifra se sitúa entre las más altas en la serie histórica, siendo comparable a los 158 proyectos registrados durante la legislatura 2018-2019, la más elevada hasta la fecha.

En el gráfico 5.16, se presentan los resultados del peso de las alianzas partidarias en la formación de leyes, expresados como el porcentaje de leyes

Gráfico 5.16

Tasa de éxito de las iniciativas parlamentarias, según tipo de proponente. 2000-2023.

(porcentaje de los proyectos aprobados entre los presentados)



Fuente: Aguirre y Cortés, 2024.

aprobadas con respecto al total de proyectos presentados en ambas modalidades de iniciativa legislativa en el Congreso. A este cálculo se le denomina tasa de éxito del Congreso. Desde el año 2000, el entorno parlamentario ha favorecido la proliferación de iniciativas respaldadas por múltiples agrupaciones políticas en comparación con aquellas presentadas exclusivamente por una sola fracción. La información disponible permite concluir que los acuerdos multipartidistas han logrado un mayor éxito en la aprobación de leyes durante el período estudiado.

Los datos también destacan que, a pesar del elevado número de iniciativas presentadas por un único partido, estas no muestran una menor posibilidad de éxito que aquellas respaldadas por más de dos partidos. Sin embargo, las iniciativas multipartidistas, aunque menos numerosas, muestran una tasa de aprobación significativamente mayor, lo cual coincide con los análisis planteados por Gómez Campos y Herrera (2017). Al contrastar las leyes aprobadas en contextos bipartidistas y multipartidistas, ellos

encontraron una mayor aprobación de leyes por iniciativa de varios partidos en contextos de mayor fragmentación parlamentaria.

Un resultado especialmente importante es la fuerte disminución de la tasa de éxito de las iniciativas de los partidos en el Congreso durante el segundo año de la administración del presente gobierno, tanto para aquellas que son impulsadas por un único partido como para las que son producto de alianzas partidarias. El período de mayo de 2023 a abril de 2024 es, por mucho, el más bajo de toda la serie.

La formación de coaliciones parlamentarias ganadoras sigue sin ser prioridad del Ejecutivo

Al inicio de esta sección se planteó que el sistema político atraviesa una nueva etapa de entabamiento y parálisis. Esta situación, entre otros factores, reduce la posibilidad del sistema político para ofrecer resultados a la población que contribuyan a solucionar sus necesidades. Una manera concreta en la que es posible

romper este *impasse* es mediante esfuerzos deliberados por parte del Ejecutivo para la formación de alianzas o coaliciones políticas que aseguren mayorías parlamentarias para las iniciativas de su interés.

El espacio natural para promover estas coaliciones es la Asamblea Legislativa. El año anterior este Informe señaló que el gobierno no priorizaba agendas multipartidistas, lo que resulta relevante al evaluar saber si este panorama, desfavorable para el funcionamiento del sistema político, ha cambiado o se mantiene igual. La respuesta concreta es que el Poder Ejecutivo presidido por la administración Chaves Robles siguió mostrando, en su segundo año, un muy bajo interés en la construcción de coaliciones, y, desde la oposición política, tampoco se promovieron esfuerzos significativos en este sentido.

Para sustentar esta conclusión es necesario clasificar la producción legislativa de los últimos 24 años en varios grupos. El primero de ellos comprende las leyes aprobadas que fueron iniciativas

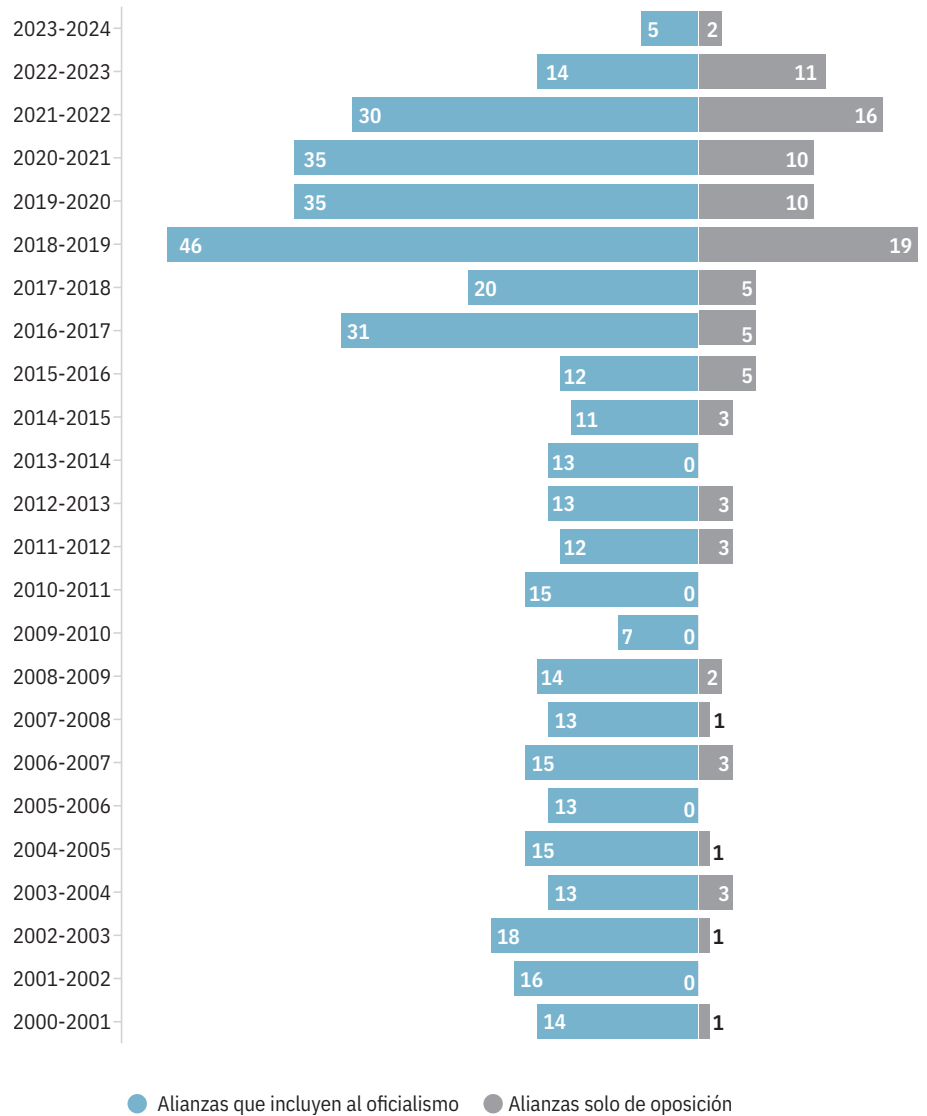
del Ejecutivo. Como ha sido visto, este grupo es reducido en cantidad y, aunque el Ejecutivo actual está entre los más exitosos, su agenda es muy acotada. El subconjunto de las leyes aprobadas que no fueron iniciativa del Poder Ejecutivo puede, a su vez, dividirse en dos. Por una parte, aquellas que fueron presentadas por una de las fracciones legislativas sin participación de otras fuerzas políticas y, por otra, aquellas que fueron producto de una alianza partidaria. Este último grupo es el de interés para el análisis de la importancia de las coaliciones partidarias en la formación de la ley, algo indispensable, como ya se dijo, en contextos multipartidistas. La evidencia disponible señala que las dos legislaturas de la Administración Chaves están entre las de menor presencia de coaliciones, ya sea promovidas con el oficialismo o solo entre fuerzas de oposición. En la última legislatura (2023-2024) el uso de coaliciones fue el más bajo de toda la serie. El contraste es marcado si se le compara con la Administración Alvarado Quesada que, en condiciones similares de debilidad legislativa, activó alianzas interpartidarias desde el partido oficialista, complementadas con coaliciones funcionales de oposición (gráfico 5.17).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA
 véase Aguirre y Cortés, 2024, en
www.estadonacion.or.cr

La falta de resultados del gobierno actual en el armado de coaliciones no se limita solo al plano interno de la formación de leyes dentro del Poder Legislativo. Una alternativa para forzar esos resultados en el Congreso es utilizar la presión extraparlamentaria para inducir a las y los congresistas a aprobar leyes de interés del Ejecutivo. Esto implica la movilización de fuerzas sociales y políticas afines para protestar por la demora en la aprobación de leyes, apoyar iniciativas y cabildear a diputaciones específicas. En otras palabras, se busca usar la “calle”

Gráfico 5.17

Cantidad de leyes aprobadas promovidas con coaliciones de partidos políticos^{a/}, por legislatura, según tipo de alianzas. 2000-2024



a/ No incluye leyes que fueron iniciativa del Ejecutivo, ni de uno o varios diputados de un solo partido.
 Fuente: Aguirre y Cortés, 2024.

para forzar la conformación de mayorías parlamentarias. La administración Chaves ha intentado en reiteradas ocasiones emplear este mecanismo. Sin embargo, ha tenido dificultades para traducir el alto respaldo popular (ver sección más adelante) en movilización social para fines de ejercer presión extraparlamentaria. Grupos

políticos afines a la actual administración han realizado intentos de articular movilizaciones extraparlamentarias; sin embargo, han sido de bajo perfil y baja asistencia. Dichos eventos tuvieron lugar los días 5 de diciembre de 2022 en las afueras del medio *CRHoy*, el 11 de septiembre de 2022 en la Plaza de la Democracia y el 17 de febrero de 2023 en

las afueras de la Asamblea Legislativa⁶. Estos magros resultados se repitieron en el período de mayo 2023 y la primera mitad del 2024.

En el Informe presidencial del 2 de mayo 2024, el mandatario Chaves comunicó el interés de convocar a un referéndum para impulsar un ambicioso conjunto de reformas que reorientaran la organización del Estado y, más en general, el rumbo del estilo de desarrollo del país. El mandatario nombró a esta propuesta ley “Jaguar”, en alusión al calificativo que un analista internacional dio al país en virtud de su desempeño reciente en los ámbitos del crecimiento económico, atracción de inversión extranjera directa e indicadores de estabilidad macroeconómica⁷. Este anuncio del Ejecutivo convergió con una fuerte presión mediática, especialmente en redes sociales, para que las y los diputados aprobaran la convocatoria al referéndum. Sin embargo, en la práctica, la iniciativa llegó tanto al Tribunal Supremo de Elecciones (convocatoria al referéndum por la vía ciudadana) como a la Asamblea Legislativa (convocatoria al referéndum por la vía legislativa). Por otra parte, las iniciativas remitidas a ambas sedes —con el mismo contenido— tenían un alcance mucho más limitado al anuncio del presidente en mayo. Se trataba de proyectos que se concentraban en el tema específico de reducir las atribuciones de la Contraloría General de la República para controlar la administración pública, con dos agregados específicos para promover la construcción de una marina en Limón y otras reformas sobre Japdeva.

Una vez presentadas las iniciativas de referéndum al TSE y la Asamblea Legislativa, se inició una fase de estudio de su admisibilidad, según lo establece el marco normativo vigente. El TSE trasladó una consulta de constitucionalidad a la Sala Constitucional y, en el plazo correspondiente, este tribunal declaró inconstitucionales varios artículos de la propuesta y tornó inviable la consulta. Ante ello, el gobierno desconvocó la ley “Jaguar”, reformuló la propuesta de ley y presentó una nueva versión aún más limitada, en la que dejó por fuera los artículos declarados inconstitucionales.

A la fecha de edición de este informe, la Sala Constitucional resolvió dos consultas sobre la nueva versión de la propuesta y la declaró inconstitucional.

En cuanto a la presión extraparlamentaria, el Ejecutivo y sus aliados tampoco lograron consolidar una movilización efectiva. El 25 de agosto de 2024 se promovió una convocatoria para manifestarse a favor del referéndum de la “Ley Jaguar”, pero el evento no se realizó. En resumen, el gobierno no logró traducir la presión mediática en acción parlamentaria efectiva, ni generar una movilización social y política que presionara al Congreso para adoptar una iniciativa que se consideraba estratégico.

Temas relevantes para la ciudadanía ausentes en las prioridades de las fracciones parlamentarias

Una Asamblea Legislativa multipartidista y fragmentada, con partidos políticos debilitados, ¿cómo logra arribar a acuerdos? Uno de los *poderes legislativos formales* contribuye a entender cómo las diputaciones resuelven el problema de la construcción de acuerdos. Se trata del mecanismo de las reuniones semanales de las jefaturas de fracción con el Directorio Legislativo. Estas se encuentran reguladas por los artículos 8 y 9 del Reglamento Legislativo. En dichas reuniones de jefaturas, las fracciones escogen y presentan sus temas prioritarios ante el resto de líderes de bancada.

El objetivo del análisis del Informe en este tema es identificar los temas relevantes para las fracciones. Se parte del supuesto de que, al presentar ciertos temas en la reunión de las jefaturas de fracción, un partido busca colocarlo como parte de la agenda de la Asamblea Legislativa y busca apoyos para su avance. Previo a estas reuniones, se asume que los miembros de cada partido han realizado un ejercicio similar. En términos generales, estas reuniones son un espacio para la agregación de intereses en el parlamento y la construcción de una agenda legislativa viable.

En la presente edición, se realiza por vez primera un estudio sobre este mecanismo parlamentario, lo que permite

empezar a llenar un vacío en el análisis legislativo e identificar cuáles temas son definidos por las fracciones como prioritarios. La metodología utilizada fue la revisión de las actas de las reuniones de jefaturas de fracción y los temas de los proyectos de ley que dichas jefaturas definieron como prioritarios. Se contabilizaron los temas según sus menciones (recuadro 5.4). Esta información permite valorar la coherencia entre las prioridades y sus propuestas de campaña, así como las coincidencias entre fracciones por determinados temas. En el futuro, podrá estudiarse, además, la tasa de éxito de las distintas fracciones parlamentarias a la hora de colocar sus temas en la agenda legislativa y, eventualmente, lograr que se aprueban.

La evidencia disponible muestra que los temas sociales y finanzas públicas sobresalen como los que más interesan a las agrupaciones políticas en las dos legislaturas estudiadas. El tema de seguridad ciudadana, que encabeza las preocupaciones de las personas y ha sido mencionado como el principal problema del país (CIEP-UCR), no tiene una acogida como una de las prioridades de ninguna jefatura a lo largo de 2022 y 2023, aunque sí es mencionado por algunas fuerzas políticas. Otras ausencias importantes que sí son mencionadas por las personas en los estudios de opinión son educación, pobreza y costo de vida. Por su parte, un asunto de menor relevancia, como las autorizaciones municipales, aparece mencionado en varias fracciones políticas (gráfico 5.18).

Un aspecto de interés es: ¿qué tanto coinciden estos temas con lo que estas mismas agrupaciones le presentaron a la ciudadanía en la campaña electoral 2022? En las elecciones del 2022, el Programa Estado de la Nación efectuó un análisis de contenido de los planes de gobierno de las distintas agrupaciones políticas. Estos análisis arrojaron un hallazgo clave: los partidos políticos se preparan para competir, pero no para gobernar (Gómez Campos et al., 2022). Al respecto, cabe plantearse en qué medida estos datos de prioridades de las jefaturas de fracción refuerzan o debilitan esa conclusión.

Recuadro 5.4

Precisiones metodológicas con respecto a las prioridades de las jefaturas de fracción

El estudio de las prioridades de las jefaturas de fracción toma como fuentes de información las minutas elaboradas a partir de la observación de las sesiones de esos liderazgos. Las reuniones se realizan regularmente los jueves de cada semana entre las 11:00 a.m. y la 1:00 p.m. La observación de estas sesiones se realizó por medio de alguno de los canales de la Asamblea Legislativa disponibles al público⁸ y se toma nota de las diferentes peticiones realizadas por la persona representante de cada divisa.

La dinámica de la reunión incluye revisar la agenda propuesta por cada día de la semana y la presentación de observaciones, objeciones o apoyos a cada uno de los proyectos de ley de cada vocería presente. A partir de esta dinámica se toman acuer-

dos que se materializan en una moción de posposición⁹.

Al final de la reunión de jefaturas de fracción, cada representante propone proyectos de ley para que se discuta la posibilidad de su ingreso a la moción de posposición de alguna de las sesiones del Plenario, de esa semana o semanas posteriores, con lo cual se determina que dichas solicitudes representan las prioridades de las jefaturas de fracción. Esto es lo que se registra para el presente acápite. Asimismo, se establece cuál es la fracción solicitante, el tema al que corresponde el proyecto solicitado y la legislatura en la cual se dio este para efectos de generar el análisis correspondiente.

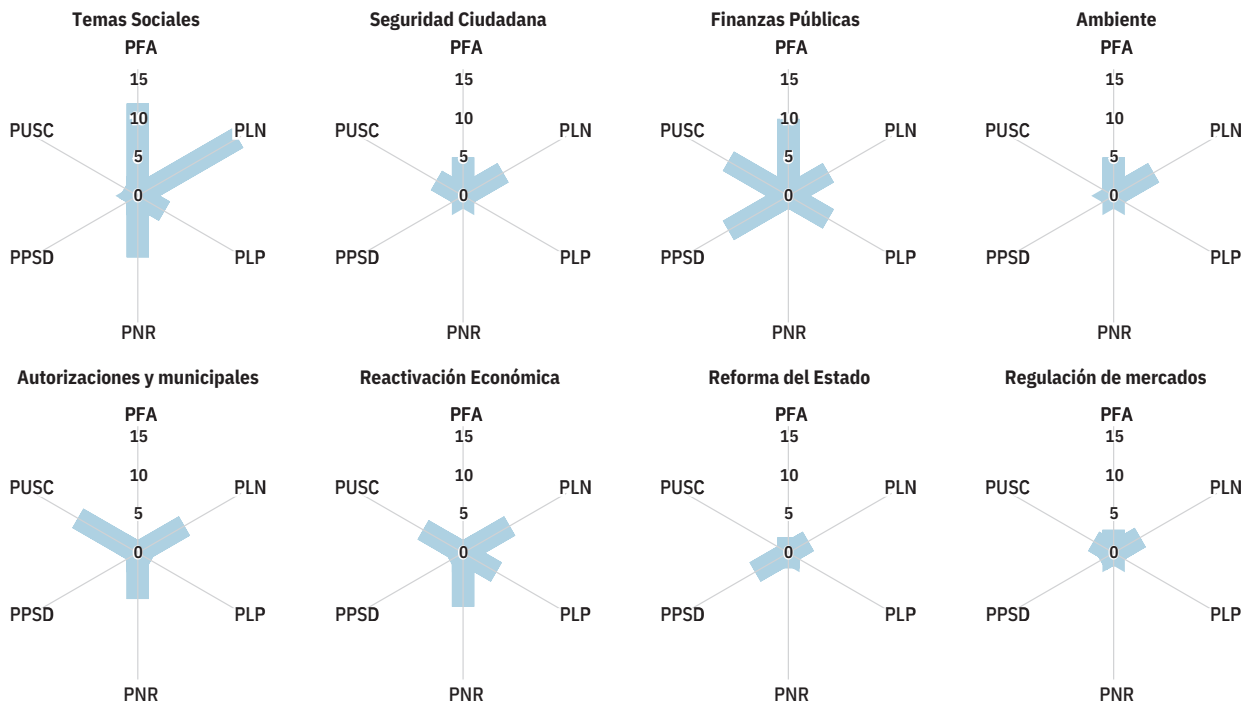
Fuente: Alpízar y Mena, 2024.

Existe una diferencia significativa y sistemática entre las promesas de campaña y las prioridades de las fracciones legislativas en la reunión de las jefaturas de fracción. La lista de temas escogidos como prioritarios por estas jefaturas es mucho más amplia y diversa que los temas incluidos en los planes de gobierno. Los temas que aparecen en color son aquellos que coinciden con los planteados en el plan de gobierno. Como se muestra, hay poco color en el cuadro, lo cual quiere decir que hay pocas coincidencias.

En estos planes, los temas de economía y empleo, pobreza y desigualdad y gestión política son los tres únicos que aparecen en los primeros lugares en los programas de todos los partidos. En algunos casos, estos temas coinciden con los priorizados por las jefaturas legislativas, aunque ciertos temas aparecen en los programas o en las reuniones de jefaturas, pero no en ambas. Uno de los casos más llamativos es el de las autorizaciones municipales, el cual no se mencionaba en los planes de gobierno. Una posible explicación a

Gráfico 5.18

Temas definidos como prioritarios por las jefaturas de fracción, según partidos políticos. 2022-2024



Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con base en Alpízar y Mena, 2024.

esta disparidad es que los planes son elaborados por candidaturas nacionales, mientras que las diputaciones son electas de manera territorial. La otra explicación se puede asociar a la separación entre los partidos como organizaciones políticas electorales y el funcionamiento de su fracción legislativa, a tal punto que estas últimas actúan como si fuesen completamente independientes (cuadro 5.7).

En ausencia de agendas legislativas de peso se intensifica el control político

El control político, potestad de las diputadas y diputados de la Asamblea Legislativa, se define como el poder de indagar, preguntar o investigar cualquier actuación de alguna institución del Estado o de algún político individual

(Solano, 2023). Su función es exigir y atribuir responsabilidades políticas sobre los actos públicos a partir de la confrontación de las decisiones y actividades del gobierno de la República, entes, órganos y personas funcionarias públicas, con el marco jurídico, los principios éticos y el programa de gobierno presentado en la campaña electoral (Solano, 2023 y Hernández, 2000).

El fundamento jurídico del control político está establecido en la Constitución Política en su artículo 121, incisos 23 y 24, los cuales definen las atribuciones de nombrar comisiones de investigación e interpelación y censura de los ministros de gobierno. Además, el Título IV, capítulo I del Reglamento de la Asamblea Legislativa dedica cuatro artículos (211, 212, 213 y 214) a los pro-

cedimientos de control político y los artículos 90 al 97 desarrollan la conformación y potestades de las comisiones especiales.

El control político, como poder formal del parlamento, se ejerce por medio de la moción de censura, los resellos legislativos, la conformación de comisiones especiales de investigación y el espacio de control político en las sesiones plenarios del parlamento. La moción de censura está regulada en el inciso 24 del artículo 121 de la Constitución Política y ampliado en el artículo 214 del Reglamento Legislativo. Se trata de una sanción política, no legal (Solano, 2023). Para que la censura se apruebe, se requiere el respaldo de dos tercios de los congresistas presentes; es decir, si asisten las 57 diputaciones, el umbral para la aprobación es de 38 votos.

Cuadro 5.7

Comparación de las prioridades en los planes de gobierno y reuniones de jefaturas de fracción

Partido político	Jefaturas de fracción		
	Plan de Gobierno	I Legislatura	II Legislatura
PLN	Economía y empleo	Sociales y reactivación económica	Sociales
	Pobreza y desigualdad	Seguridad ciudadana	Autorizaciones municipales
	Gestión Política	Autorizaciones municipales	Finanzas públicas
PPSD	Pobreza y desigualdad	Finanzas públicas	Finanzas públicas
	Economía y empleo	Reactivación económica	Reforma del Estado
	Gestión Política	Banca y finanzas	Regulación de mercados
PUSC	Economía y empleo	Finanzas públicas	Autorizaciones municipales
	Gestión Política	Autorizaciones municipales	Finanzas públicas
	Pobreza y desigualdad	Sociales	Seguridad ciudadana
PLP	Economía y empleo	Sociales y Finanzas Públicas	Finanzas públicas
		Finanzas públicas	Reactivación económica
		Reactivación económica	Sociales
	Pobreza y desigualdad	Ambiente	Autorizaciones municipales
	Gestión Política		Reformas al reglamento o Constitución
NR	Pobreza y desigualdad	Reactivación económica	Sociales
	Economía y empleo	Seguridad ciudadana	
	Gestión Política	Autorizaciones municipales	Reactivación económica
FA	Pobreza y desigualdad	Sociales	Finanzas públicas
	Gestión Política	Finanzas públicas	Sociales
	Economía y empleo	Seguridad ciudadana	Ambiente

Fuente: Alpízar y Mena, 2024.

Este mecanismo no ha tenido un uso frecuente en la historia política reciente de la Segunda República. Únicamente ha habido doce solicitudes de mociones de censura a ministros de gobierno entre 1956 y 2024. De los doce intentos, dos han sido aprobados, cuatro fracasaron porque no se lograron los votos suficientes y los otros seis no fructificaron porque los jefes en cuestionamiento renunciaron a su cargo o por otras razones. Tres de los doce casos mencionados ocurrieron durante la presente administración (25%), una concentración inusual.

El primer voto de censura aprobado se registró en diciembre de 1995, fecha en la que 51 diputados censuraron al entonces ministro de Seguridad Pública Juan Diego Castro. El segundo corresponde a la censura de 33 congresistas a la ministra de Educación Anna Katherina Müller, aprobado en julio de 2024 (cuadro 5.8).

El segundo mecanismo de control político del Poder Legislativo es el ejercicio del resello legislativo a leyes vetadas por el Ejecutivo. La potestad del Poder Ejecutivo de vetar una ley (parcial o completamente) está establecida en la Constitución Política en los artículos 125, 126, 127 y 128, por criterios de oportunidad, conveniencia o inconstitucionalidad. No obstante, la Asamblea Legislativa puede anular el veto presidencial, pero para ello requiere de dos tercios del total de sus miembros. A este procedimiento se le conoce como resello. Para que un resello se concrete, es necesario conformar una amplia y diversa coalición de fuerzas políticas, un obstáculo que le exige a la oposición mayor empeño, especialmente en períodos multipartidistas.

Vetar una ley de la República tiene un alto costo político, ya que genera un enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y, si esto ocurre en los primeros doce meses de gestión, el impacto del conflicto puede ser mayor. Por ello, un Ejecutivo que tenga una situación política adversa en el Congreso, como es el caso en la actualidad, ya que cuenta con una fracción oficialista pequeña, tendrá, comparativamente, menor incentivo para vetar una ley, pues la Asamblea Legislativa puede reunir el apoyo necesario para resellar la ley vetada y que esta

Cuadro 5.8

Votos de censura y su resultado. 1956-2024

Año	Persona involucrada	Ministerio	Resultado
1956	Max Terán Valls	Minsa	Fallido
1968	Alvaro Hernández Piedra	MH	Fallido
1971	Fernando Batalla Esquivel	MAG	Fallido por votación insuficiente
1985	Benjamín Piza Carranza	MSP	Fallido
1991	Víctor Herrera Alfaro	MSP	Fallido
1995	Juan Diego Castro	MSP	Aprobado
2013	René Castro Salazar	Minae	Fallido por votación insuficiente
2018	Edgar Mora Altamirano	MEP	Fallido por votación insuficiente
2020	Víctor Morales y Luis Daniel Soto	Presidencia y Mideplan	Fallido por renuncia de jefes
2023	Joselyn Chacón Madrigal	MINSA	Fallido por renuncia de jefes
2023	Nogui Acosta Jaén	MH	Fallido por votación insuficiente
2024	Anna Katharina Müller Castro	MEP	Aprobado

Fuente: Elaborado con base en consulta del Archivo Nacional.

entre en vigencia a pesar de la oposición manifiesta del Ejecutivo. Ahora bien, si el Ejecutivo cuenta con respaldo en el Parlamento, es de esperar que su disposición a vetar leyes sea mucho mayor, pues puede tener mayor certeza sobre el desenlace.

Un análisis a largo plazo sobre los vetos presidenciales y los resellos muestra la dinámica histórica de su uso. La cantidad de vetos en los primeros años de gobierno fue mayor entre 1953 y 1983 que a partir de 1986. La administración Chaves Robles sobresale por registrar el mayor porcentaje de resellos en sus dos primeros años: de cinco leyes vetadas, cuatro fueron anuladas por la Asamblea mediante el resello, lo que implica una efectividad del veto del 20%.

El tercer mecanismo de control político *formal* estudiado en esta edición del Informe es la conformación de comisiones especiales legislativas para fines de investigación. Esta potestad está contemplada en el artículo 23 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 90-97 del reglamento parlamentario. Las comisiones especiales o no permanentes son órganos designados para el estudio de un asunto específico o para el cumplimiento de un objetivo particular. Estas comisiones incluyen aquellas establecidas

según lo dispuesto en el artículo 121, inciso 23 de la Constitución Política de Costa Rica.

Típicamente, estas se han conformado para el cumplimiento de alguno de los siguientes tres mandatos específicos: en primer lugar, presentar informes de algún tema particular o dictaminar proyectos de ley, dependiendo de la autorización otorgada por el Plenario Legislativo al momento de su creación, incluyendo reformas a la Constitución Política; en segundo lugar, investigar sobre algún tema en particular y, por último, investigar sobre el ejercicio de funcionarios públicos de todos los poderes de la República.

En una resolución del año 1997, la Sala Constitucional (n° 1954) determinó que estas comisiones son órganos de carácter político —no judicial— cuya actividad principal consiste en la recolección de información. Además, indicó que no juzgan ni imponen sanciones desde el punto de vista jurídico aun cuando en el respectivo dictamen hagan determinadas recomendaciones no vinculantes, sino que su función es formar y alimentar la opinión pública sobre asuntos de interés general e informar al Plenario sobre el resultado de la investigación, para que la Asamblea Legislativa pueda cumplir con el ejercicio de su poder formal de control político.

El Programa Estado de la Nación utiliza datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa para el período 1982-2018, complementados con datos más recientes, para examinar el uso de este mecanismo por parte de las diputaciones.

A partir de estas consideraciones se llega a la siguiente clasificación de tipo de comisiones:

- **Comisiones de investigación:** Investigan cualquier asunto que la Asamblea les encomiende y rinden el informe correspondiente.
- **Comisiones ad hoc:** Comisiones para el estudio de un asunto determinado o para el cumplimiento de una misión.
- **Comisiones disciplinarias o acusatorias:** Comisiones de investigación sobre las acusaciones a los miembros de los Supremos Poderes.

El paso del bipartidismo al multipartidismo parece haber influido significativamente en la conformación de estas comisiones. A partir del periodo 2002-2006 se observa una reducción en el número total de comisiones especiales, una tendencia que se mantiene en niveles muy por debajo del promedio en los periodos constitucionales subsiguientes (gráfico 5.19).

Entre 1982 y 1998 se conformaron en promedio 33 comisiones especiales por período constitucional. Destaca el periodo 1998-2002, que reporta el máximo histórico con la creación de 47 comisiones especiales en esos cuatro años (Departamento de Servicios Parlamentarios, 2015). Sin embargo, esta tendencia se revierte durante los tres primeros periodos de la década de 2000, reflejando una significativa disminución en la formación de estas comisiones.

No obstante, a partir de 2014, se observa un cambio en la tendencia, con un retorno a las cifras promedio vistas durante la época del bipartidismo. En la actual legislatura, dos de estas comisiones han tenido un fuerte protagonismo en la agenda pública y mediática: la que investiga el financiamiento de la cam-

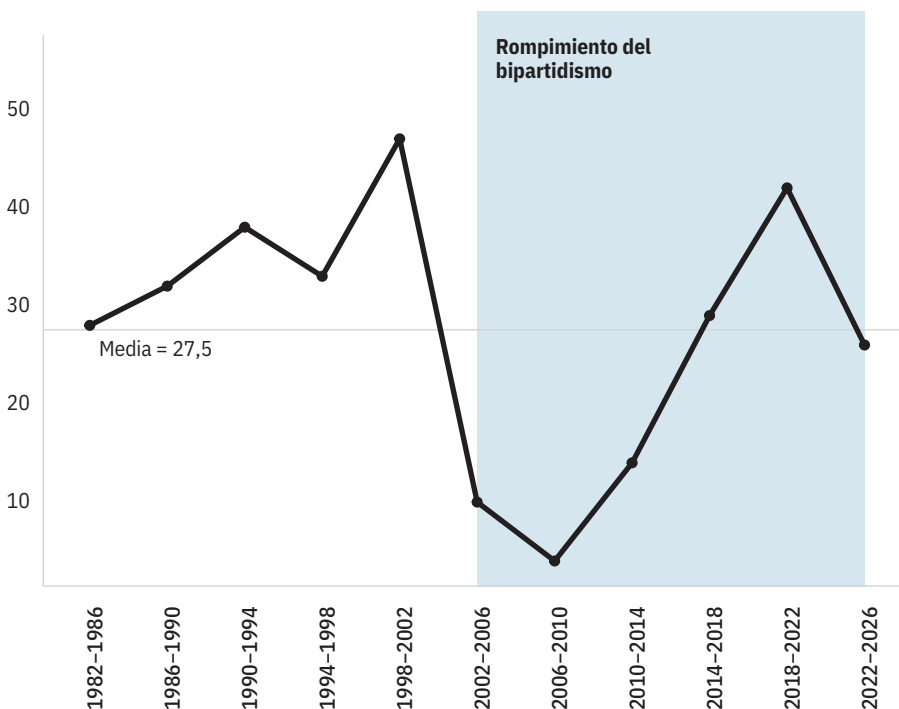
paña electoral de 2022 y la que indaga sobre los contratos de publicidad estatal administrados por el Sinart.

Sobre este comportamiento, han sido planteadas al menos dos hipótesis como correlato a este comportamiento (Departamento de Servicios Parlamentarios, 2015). En primer lugar, la mayor representación de partidos en el Congreso ha complicado el proceso legislativo necesario para la conformación de estas comisiones, pues la fragmentación política hace más difícil lograr los acuerdos políticos sobre estas. En segundo lugar, diversas reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa durante este periodo han establecido varias Comisiones Especiales Permanentes con potestades de fiscalización y control político, algunas de las cuales también tienen la facultad de investigar¹⁰.

El último mecanismo formal del Congreso que se estudia en esta edición es el espacio de control político en el plenario de la Asamblea Legislativa. Este espacio está asignado a las sesiones de los días lunes, martes y jueves, cuando se dedican 30 minutos (y hasta dos horas los miércoles en la primera parte) al uso de la palabra de los diputados y diputadas. Dado que el tiempo para este tema es limitado, se distribuye de manera proporcional al tamaño de la fracción (Solano, 2023). Hasta ahora, este ha sido un tema poco explorado en los análisis de gestión legislativa a pesar de su relevancia y no se ha incluido en anteriores Informes. Sin embargo, el reciente acceso a información sobre la materia permite, en esta oportunidad, efectuar una exploración inicial e ir sentando las bases para estudios en el futuro (recuadro 5.5).

Gráfico 5.19

Cantidad total de Comisiones Especiales conformadas por periodo constitucional. 1982-2024



Fuente: Aguirre y Cortés, 2024, con base en datos del Departamento de Servicios Parlamentarios.

Recuadro 5.5

Precisiones metodológicas con respecto a las prioridades de las jefaturas de fracción

Cuando este informe analiza el control político en las sesiones del plenario legislativo, no se refiere a la actividad o función propia del Parlamento en general, sino a un apartado dentro de la primera parte de estas sesiones, específicamente la denominada “régimen interno”. El control político al que se hace referencia en este acápite es un espacio (de 30 minutos los lunes, martes y jueves; y de hasta dos horas los miércoles¹¹) que tienen las diferentes fracciones para referirse a temas de su interés.

Dicho tiempo se divide entre los grupos representados en la Asamblea Legislativa, usualmente en intervalos de cinco minutos cada uno, que se destinan a cada diputado y diputada, según los acuerdos internos de cada fracción. De este modo, para el levantamiento de los datos relevantes, se realizó una revisión de las actas del Plenario para

registrar las intervenciones de cada legislador y legisladora.

Dicha documentación se encuentra disponible en el sitio web de la Asamblea Legislativa, en la parte denominada “Trámite de ley y control político”, en la sección de “Actas” y el enlace de “Actas del Plenario”. Al revisar la constancia escrita de cada sesión, se busca y lee cada intervención de las diputaciones participantes en el control político y se registra cada intervención que tengan durante este espacio, así como la fracción, el número de sesión, el tipo de sesión, el área temática¹² y el tema central de la alocución. Además, se señala si la intervención es propositiva o no.

Fuente: Alpízar y Mena, 2024.

En teoría, las diputaciones de los partidos de oposición deberían ser quienes ejerzan de manera más activa este poder formal, en virtud de que su naturaleza está orientada a investigar y exigir rendición de cuentas al Poder Ejecutivo por sus actuaciones y decisiones. Sin embargo, la evidencia empírica para el período 2022-2024, no necesariamente apoya este supuesto.

Un primer hallazgo es que los roles de las fracciones legislativas en estas sesiones de control político se invierten. Las personas representantes de la bancada oficialista encabezan las intervenciones de control político, tanto en la primera como en la segunda legislatura, a pesar de que cuentan con menos diputados que la primera minoría del Plenario (PLN) o una cantidad similar a otras fracciones. Pilar Cisneros Gallo (70 intervenciones) y Manuel Morales Díaz (62), electos por el PPSD, son los que más intervenciones tienen en el espacio de control político, junto con Fabricio Alvarado Muñoz (67), un diputado con importan-

tes afinidades con el gobierno actual. Por debajo de estas personas aparecen otras diputaciones opositoras. En resumen, el oficialismo recurre al espacio de control para defenderse de los ataques y del control que ejercen las fuerzas de oposición.

El segundo hallazgo relevante es que la bancada oficialista no hace mención, en estos espacios de control político, de aquellos temas en los que la ciudadanía desapruueba la gestión gubernamental. Por ejemplo, no se refiere a educación, salud y seguridad. Mientras la oposición habla sobre temas sociales, gobernanza, finanzas y educación, las personas congresistas de la fracción de gobierno priorizan la gobernanza, reactivación económica e infraestructura (gráfico 5.20).

Actores políticos recurren a los poderes informales en una dinámica de ataques y contraataques

En un contexto político donde los actores políticos emplean de manera selectiva algunos de sus poderes formales, tanto

el Poder Ejecutivo como el Legislativo atenúan ciertos aspectos mientras avivan otros. Al no obtener resultados plenos en la promoción de sus prioridades, el uso de *poderes informales* adquiere gran relevancia. La razón de esta importancia es que permiten, por una parte, apelar a la sociedad y a otras fuerzas políticas para crear climas de opinión pública a determinadas prioridades y, por otra, persuadir a determinadas fuerzas para sumar apoyos o disuadir que ataquen las posiciones partidarias o gubernamentales.

Como se mencionó en la introducción de esta sección, a diferencia de los *poderes formales*, estipulados en la Constitución Política y las leyes, los informales están definidos por la costumbre y los recursos a disposición de los actores políticos.

En la lista de *poderes informales* del Ejecutivo aparecen los siguientes (cuadro 5.5 al inicio de la sección de gestión política responsable):

- el poder del megáfono;
- la incidencia en la designación de jerarcas de otros poderes u órganos de control político;
- la convocatoria a los otros Poderes para resolver problemas.

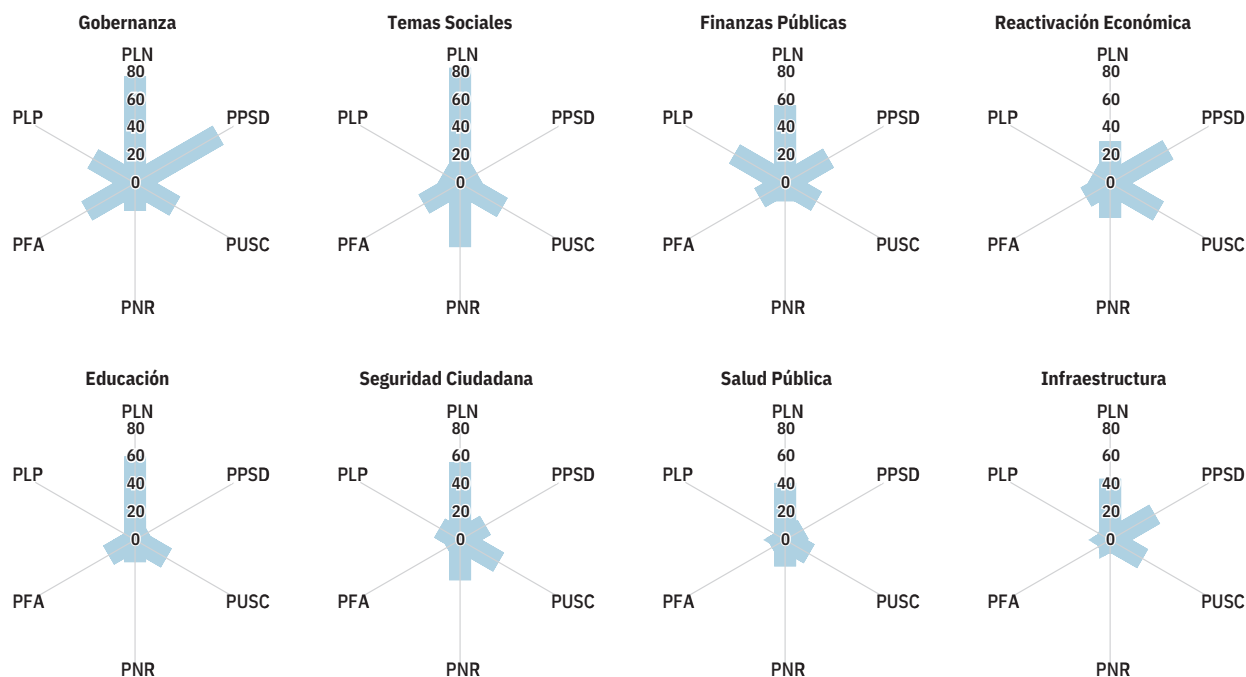
Este apartado del capítulo inaugura el estudio de las atribuciones informales de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El principal hallazgo de estos análisis es que, ante el uso menguado de algunos poderes formales, el Ejecutivo actual recurre al poder del megáfono como instrumento para el ataque y, en respuesta, los partidos opositores en el Congreso responden conteniendo o frenando dichos ataques. Como resultado, el sistema político se enfasca en repetitivas estrategias de ataque y defensa sin resolver las principales necesidades del país.

El poder del megáfono ha sido un arma de ataque por parte del Ejecutivo

El poder del megáfono del Ejecutivo se refiere a las acciones mediante las cuales el presidente y su gabinete comunican y expresan sus intereses, opiniones

Gráfico 5.20

Temas mencionados en los espacios de control político de las sesiones legislativas, según partido político. 2022-2024



Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con base en Alpízar y Mena, 2024.

y preferencias a la ciudadanía. Aunque la ciudadanía también tiene derecho a expresarse en Costa Rica, la diferencia sustancial radica en que las autoridades electas tienen la capacidad de hablar y ser escuchadas por múltiples audiencias a la vez. Sus palabras, discursos y mensajes se amplifican y se divulgan por diferentes medios de comunicación y canales, por lo que su alcance es masivo. Una forma sencilla de interpretar esta diferencia es mediante la metáfora del megáfono. Al comunicarse, el presidente o presidenta de turno lo hacen con la amplificación que da un megáfono, como el que usan los líderes para dirigirse a sus manifestantes. En inglés, a este poder se le conoce como *bully-pulpit*¹³, un poder político informal de gran trascendencia.

No se trata de un poder informal nuevo o derivado de una reforma reciente, sino todo lo contrario. Lo novedoso, en el contexto del Informe Estado de la Nación, es que por primera vez se estudia con cierta profundidad, procurando

identificar sus contornos, así como las repercusiones políticas de sus usos.

El poder del megáfono es versátil y comprende diversos mecanismos, desde declaraciones, discursos, conferencias de prensa, manifestaciones y respuestas a consultas de periodistas o medios de comunicación. Puede ser utilizado de manera frecuente o esporádica, con alta o baja intensidad y estar orientado a la persuasión y la construcción de consensos y también a dirigir ataques a adversarios e instituciones como en la actualidad.

Con el fin de estudiar el uso del poder del megáfono se utilizó información recopilada de las conferencias de prensa semanales que realiza el Poder Ejecutivo, un mecanismo al que la presente administración de gobierno ha acudido con especial asiduidad. Aunque gobiernos anteriores también utilizaron las conferencias de prensa, su frecuencia y periodicidad aumentaron significativamente bajo la presente administración.

En el período 2022-2024, el presidente

de la República, ministros y ministras del gabinete y personas jerarcas de los ministerios e instituciones descentralizadas han utilizado un formato similar al de un noticiero oficial de gobierno. Primero se dan a conocer noticias relacionadas con actividades gubernamentales y luego se responden preguntas de periodistas. Este segundo espacio el presidente Chaves Robles lo ha empleado para dirigir críticas o ataques a varios actores institucionales o políticos, tales como los Supremos Poderes de la República, instituciones públicas y privadas, políticos en particular y a determinados periodistas y medios de comunicación¹⁴, como se verá más adelante. Dado que se trata de eventos regulares y de amplia cobertura, la información que se transmite, y especialmente la forma en que se hace, tiene un alto valor analítico (recuadro 5.6).

Además de la información de las conferencias de prensa, se utilizan otros eventos como declaraciones de las autoridades, discursos y entrevistas en medios

Recuadro 5.6

Precisiones sobre la información de las Conferencias de Prensa del Consejo de Gobierno

En las conferencias de prensa del Consejo de Gobierno se utiliza como fuente de información las minutas que resumen las intervenciones del Presidente de la República en la primera parte, las de sus jefes y otras personas en la segunda parte, y una tercera minuta que da cuenta de los intercambios entre el equipo de Gobierno (en la que el Presidente Chaves tiene una prominente participación) y los medios de comunicación presentes, que realizan preguntas.

Para elaborar las minutas, se realizó una observación de cada sesión semanal, desde mayo de 2022 mediante la transmisión por medio del canal de YouTube “PresidenciadelaRepublicaCR”. Se registraron las intervenciones del mandatario sobre actores políticos relevantes de los Poderes Legislativo y Judicial, detallando las personas aludidas, el poder en el que ejercen sus funciones, el tema específico, el área temática, la fecha y el año de gobierno en que se presentó. Asimismo, se registraron las intervenciones de cada jerarca, señalando su ramo, fecha y año de gobierno para determinar el protagonismo de cada uno.

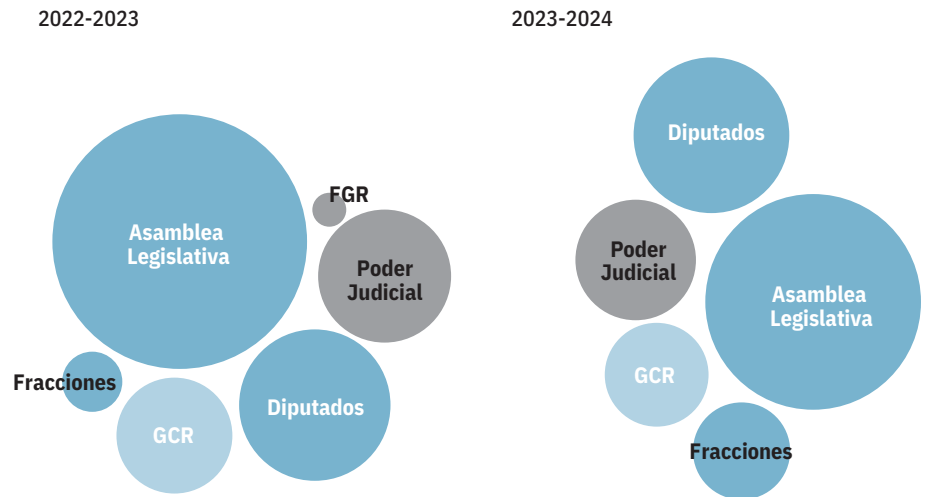
Fuente: Alpízar y Mena, 2024.

de comunicación cuando estén disponibles. Esta información permite identificar cuáles son las instituciones públicas más mencionadas en las intervenciones semanales después del Consejo de Gobierno, lo que ayuda a evaluar la centralidad de esas instituciones en los mensajes del Ejecutivo. Las cuatro entidades más mencionadas han sido la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, el Poder Judicial y la Sala Constitucional (gráfico 5.21).

Estos resultados no son una mera coincidencia, están ligados con un uso del *poder informal* del megáfono que ha sido

Gráfico 5.21

Menciones a instituciones públicas en las Conferencias de Prensa del Consejo de Gobierno. 2022-2024



Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con base en Alpízar y Mena, 2024.

utilizado con fuerza por el actual mandatario. En la edición anterior de este capítulo, se planteó que, con la llegada de la Administración Chaves, se inauguró un nuevo estilo de conducción gubernamental, caracterizado por el uso del antagonismo como método para apoderarse y retener la iniciativa política. Este enfoque se acompaña de una apuesta por coaliciones no ganadoras pero funcionales para sus objetivos tácticos, con una renuncia expresa, hasta el momento, a la formación de mayorías políticas en el parlamento.

En este contexto, el antagonismo implica el intento de gestionar los asuntos públicos desde la Presidencia de la República y de cuestionar la legitimidad de los actores que real o perceptualmente considere que se le oponen. El Ejecutivo procura mantener continuamente la iniciativa política como medio para reforzar el débil mandato político de origen, nacida en las urnas, con la construcción de una legitimidad de resultados de políticas públicas. Este antagonismo implica esfuerzos expresos e intentos para rediseñar el ámbito de las competencias del Ejecutivo, expandiéndolas a fin de atenuar los controles que se ejercen

sobre su acción desde otros poderes de la República o desde agencias especializadas de rendición de cuentas horizontal.

La información analizada para este Informe permite afirmar que el megáfono presidencial no solo es empleado para comunicar las prioridades de gobierno, sino también como instrumento para atacar y confrontar a los otros poderes de la República, instituciones de control político, personas, medios de comunicación y periodistas. Se trata del instrumento mediante el cual el presidente antagoniza y amplifica sus ataques. Cabe aclarar que no se está afirmando que otros presidentes no lo hayan utilizado como un recurso ni que, en ocasiones, le hayan dado un uso similar. Lo que sucede es que el mandatario Chaves ha hecho del megáfono su arma política por excelencia en la aplicación de su estrategia de antagonizar con sus adversarios y opositores.

Un recuento de los ataques del presidente Chaves a otros poderes y a la CGR revela este uso antagonista de su discurso y la forma en la que es escuchado el mandatario (gráfico 5.22). Al inicio del período presidencial, dichos ataques eran menos frecuentes. No obstante, conforme

Gráfico 5.22

Ataques del Poder Ejecutivo a otros poderes del Estado y CGR. Junio 2022 a septiembre de 2024



Fuente: elaboración propia con base en recuento de noticias de los siguientes medios de comunicación: *La República*, *DelfinoCR*, *CRHoy*.

el tiempo avanza, se han intensificado en cantidad, son más frecuentes y, en ocasiones, van dirigidos contra varias entidades al mismo tiempo. En otras palabras, es un recurso que se ha ido empleando *in crescendo*.

En los regímenes democráticos presidencialistas, los enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo son naturales, pues cada uno de estos poderes tiene una legitimidad de origen propia y, a diferencia de los sistemas parlamentarios, ninguno tiene precedencia sobre el otro. Sin embargo, durante la presente administración de gobierno, se han tornado muy frecuentes. En cambio, los ataques del Ejecutivo al Poder Judicial son una anomalía en la historia política reciente de Costa Rica. Los datos del proyecto Variedades de la democracia (V-Dem) corroboran esta afirmación. Por más de un siglo (1900-2022) no se registraron ataques a la integridad del Poder Judicial. Sin embargo, en 2023 este indicador, basado en evaluaciones de expertos, experimentó un cambio importante al registrar eventos políticos de esta naturaleza. Cuando se le compara con lo acontecido en otras sociedades, en el 2023 el nivel del indicador de “Ataques del Ejecutivo al Judicial” fue muy similar en nuestro país y en Estados Unidos, un país en el que la Corte Suprema Justicia enfrenta fuertes cuestionamientos políticos (Costa Rica puntúa 3,1 y Estados Unidos 3,2 en la escala original del indicador en 2023).

Ejecutivo cede la iniciativa en poder de convocatoria a otros poderes de la República

Un tercer *poder informal* del Ejecutivo es la convocatoria de autoridades y jerarcas de los otros poderes de la República a discutir y deliberar sobre asuntos de interés público y relevancia nacional para promover agendas de política pública de interés nacional. Este mecanismo resulta crucial en tiempos de crisis y emergencias nacionales y ha sido utilizado para promover reformas o transformaciones de la sociedad. Por ejemplo, en el marco de la crisis fiscal y frente al shock económico y sanitario de la pandemia del covid-19, los jerarcas de los tres poderes de la

República se reunieron el 6 de octubre del 2020 y discutieron los alcances del retiro del plan de negociación con el Fondo Monetario Internacional.

Estas reuniones entre los presidentes de los poderes del Estado tienen una gran trascendencia en términos de la coordinación interinstitucional. En algunas ocasiones, el Poder Judicial ha utilizado estos espacios para manifestar sus puntos de vista y diferencias con respecto a proyectos de ley e iniciativas que proponen reformas a códigos o normas que pueden tener fuertes repercusiones en su gestión interna. El Legislativo los ha aprovechado para zanjar diferencias en relación con iniciativas de gran calado y negociar cambios. Por último, el Ejecutivo recurre a este mecanismo para promover su agenda y analizar la viabilidad de sus intereses. Aunque no existe una obligación de convocar periódicamente a los tres poderes, cuando estas reuniones se celebran, han facilitado la agilización de procesos de interés común. Además, desde un punto de vista simbólico, envían un mensaje de unidad frente a desafíos importantes.

En esta edición del Informe, se recopilamos datos sobre las reuniones entre los jerarcas del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial en los veinticinco meses que cubre el período de mayo de 2022 a agosto de 2024. Se efectuaron seis reuniones de este tipo y el tema primordial de las deliberaciones fue la tramitación de proyectos de ley para atender la crisis de seguridad ciudadana y violencia social que experimenta el país, así como coordinar los esfuerzos institucionales en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.

En teoría, el Poder Ejecutivo es el más interesado en promover estas reuniones, pues le corresponde fijar agendas y prioridades y ejecutar la mayoría de las políticas públicas. Es claro que no se trata, sin embargo, de una atribución exclusiva de este poder. En este tema, la interrogante clave es: ¿ha tenido el Ejecutivo la mayor iniciativa a la hora de convocar a los jerarcas de los otros poderes del Estado?

La información disponible indica que los tres poderes ejercieron este *poder informal* de convocatoria por igual: de las seis reuniones celebradas durante el

Recuadro 5.7

Intentos fallidos del Ejecutivo en la designación de jefes de otros Poderes u órganos de control

A pesar de que el Poder Ejecutivo no puede influir directamente en el nombramiento de jefes de otros Poderes u órganos de control, sí puede incidir indirectamente en ellos, por ejemplo, mediante la articulación de apoyos a candidaturas de su preferencia en el Congreso o de jefes que se nombran en el Legislativo. Sobre este tema en particular, el Informe Estado de la Nación aún no dispone de información sistemática; sin embargo, dos casos concretos ilustran los obstáculos que ha enfrentado el actual gobierno en el ejercicio de este poder informal.

El primero de estos casos es la elección del Directorio de la Asamblea Legislativa de la legislatura 2024-2025. El análisis de coyuntura del Observatorio de la Política Nacional de la UCR indicó que, durante la primera mitad de abril de 2024, el Presidente Chaves Robles y la fracción oficialista negociaban con distintas bancadas de oposición el apoyo a la candidatura de Horacio Alvarado Bogantes (PUSC) para la presidencia de la Asamblea Legislativa. La viabilidad de esta alternativa aumentó después de la reunión realizada el 12 de ese mes en Casa Presidencial, cuando el mandatario recibió a las jefaturas de fracción del Liberal Progresista (PLP), Unidad Social Cristiana (PUSC) y Nueva República (NR). Estas cuatro fracciones juntas sumaban 22 escaños, por lo que el apoyo más que previsible de la fracción oficialista bastaba para superar los 29 votos necesarios para garantizar el triunfo de Horacio Alvarado Bogantes (OPNA, 2024). Todo apuntaba a que el oficialismo, en alianza con algunas de las fuerzas de oposición, se adueñaría de la presidencia legislativa.

Sin embargo, esta posibilidad se malogró tras el discurso pronunciado por el Presidente Chaves Robles en Limón el 16 de abril de 2024, cuando atacó directamente a las diputaciones liberacionistas Katherine Moreira Brown y Geison Valverde Méndez. Esta situación llevó a que la bancada de Liberación Nacional decidiera cerrar filas nuevamente alrededor de Rodrigo Arias Sánchez y favoreció que, en cuestión de pocos días, las fracciones del PLP y NR anunciaran su “deserción” de la alianza y dieran su adhesión a Rodrigo Arias Sánchez, lo cual terminó de allanar el camino para su reelección en el cargo (OPNA, 2024).

El segundo caso corresponde a la elección de la persona Defensor o Defensora de los Habitantes. A inicios del 2023, la Asamblea Legislativa se disponía a nombrar al jefe de la Defensoría. Las dos candidaturas con mayor respaldo eran Laura Arguedas Mejía (impulsada por el PLN) y Erick Ulate Quesada (candidato oficialista). Luego de múltiples intentos ninguna de estas candidaturas obtuvo los 29 votos necesarios y nuevos nombres aparecieron como alternativas. El bloque oficialista postuló a Mario Zamora Cordero; sin embargo, tampoco alcanzó el respaldo necesario. Luego de varias semanas, la candidatura de la señora Angie Cruickshank Lambert, no recomendada por la Comisión de Nombramientos, reunió el apoyo de 31 diputaciones (PLN, PLP y FA). El partido oficialista mantuvo el apoyo a Ulate, pero se quedaron solos con apenas 8 votos.

Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con base en el Observatorio de la Política Nacional, de la UCR.

período analizado, dos fueron convocadas por el Ejecutivo, dos por el Legislativo y dos por el Judicial. Es decir, los poderes Legislativo y Judicial juntos han tenido más iniciativa que el Poder Ejecutivo

por sí solo, cuando la expectativa teórica era la inversa. Por lo tanto, en este tema el Ejecutivo no ha mostrado una actitud proactiva sino predominantemente reactiva.

Cada vez más se impugna la constitucionalidad de leyes y decretos, pero la Sala IV rechaza la gran mayoría de esas impugnaciones

El control constitucional es un *poder formal* del Poder Judicial. Este mecanismo procura asegurar que las acciones de los otros poderes del Estado no se aparten de las normas constitucionales para evitar que las y los representantes políticos las transgredan¹⁵. Este control, en lo que aquí interesa, se ejerce sobre los decretos que emite el Ejecutivo y las leyes que aprueba el Legislativo. Debe recordarse que el respeto al Estado de derecho por parte de estos poderes del Estado, los principales actores institucionales en un régimen presidencialista, es medular para la gestión democrática de los asuntos políticos.

La evidencia analizada indica que, en 2023, la cantidad de acciones de constitucionalidad fue la más baja en el período 1990-2023 (un total de 100 acciones). Este bajo nivel se corresponde con la baja producción de decretos emitidos por el Poder Ejecutivo y leyes aprobadas por el Congreso. Sin embargo, lo que no cambia es el hecho de que una alta proporción de estas leyes y decretos se someten a control constitucional.

De acuerdo con datos del Departamento de Planificación y Estadística del Poder Judicial, durante el período que va del 8 de mayo de 2022 y hasta el 8 de mayo de 2024 ingresaron 439 acciones de inconstitucionalidad. Dentro de este total, 270 expedientes corresponden a impugnaciones de al menos una conducta emanada del Poder Ejecutivo o el Legislativo (decretos ejecutivos, leyes o actos legislativos). A la fecha de cierre de este informe 205 casos de estos 270 ya contaban con una resolución de la Sala Constitucional y, por ende, fueron los considerados en el análisis en su calidad de expedientes resueltos.

Un patrón que no ha variado es el de la admisibilidad. En concreto, de las 205 acciones resueltas durante este período, solo el 3% superó el examen de admisibilidad. Casi ninguna (0,5%) fue declarada con lugar, con lugar parcial (0,5%) o sin lugar (2%). El 87% de los expedientes

no fueron admitidos y, de estos, un 89% fueron rechazados de plano y un 11% por el fondo. En resumen, la Sala Constitucional ha resuelto abrumadoramente a favor de las leyes y decretos aprobados o emitidos por los otros poderes del Estado.

Cabe señalar que, cuando se examina el período 1990 a 2024 (sin considerar el año de su creación), puede constatare una tendencia decreciente en la impugnación de leyes y decretos, con algunas excepciones como lo ocurrido durante las administraciones de gobierno Rodríguez Echeverría, Chinchilla Miranda o Alvarado Quesada, que registraron aumentos en relación con la administración precedente.

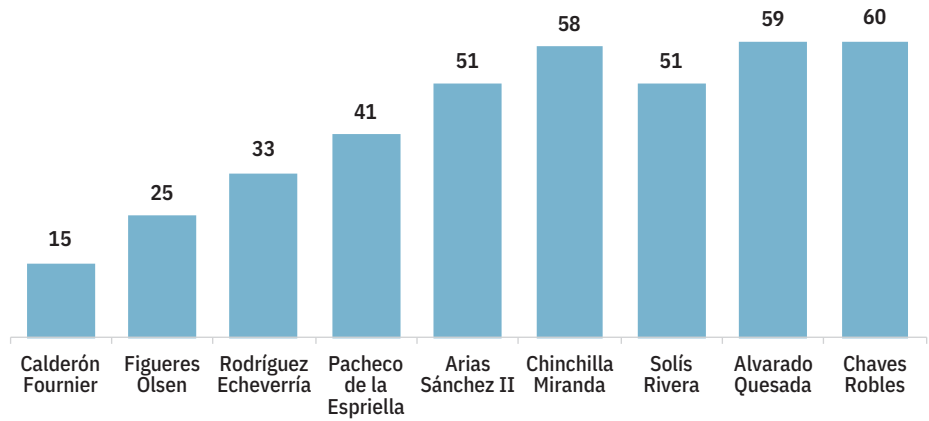
La administración Chaves Robles destaca por la presencia de temas “poco comunes” en la historia constitucional de Costa Rica, cuando se compara el tema de los decretos impugnados ante la Sala IV en relación con los cinco principales temas impugnados. El gobierno actual es el que registra más acciones de inconstitucionalidad en materia de derechos humanos. Durante sus dos primeros años de gobierno, se presentaron 21 acciones, en comparación con el promedio para el resto de las administraciones, que es de 8,5 expedientes. Algo similar ocurre con el tema de seguridad ciudadana.

Por otra parte, el 21% de los decretos impugnados durante estos dos años fueron cosecha de la misma administración Chaves Robles. Esta cifra no era tan alta desde la administración Arias Sánchez II, donde este porcentaje alcanzaba el 22%. En contraste, la administración que tuvo la menor cantidad de decretos en este rubro fue la Solís Rivera, cuando tan solo el 6% de los decretos impugnados correspondían actos emitidos entre mayo de 2014 y mayo de 2016.

Al estudiar las sentencias de la Sala Constitucional, se puede constatar un aumento de las votaciones divididas, hecho ya reportado en la anterior edición del informe cuando se analizaron los resultados de los primeros años de gobierno de las últimas ocho administraciones (González, 2023). Por voto dividido se entiende cuando al menos una de las siete personas magistradas

Gráfico 5.23

Distribución porcentual de leyes sustantivas sometidas a control constitucional durante los primeros dos años de gobierno, por administración



Fuente: González, 2024 con datos de la base de control constitucional al poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN; y datos del Departamento de Planificación y Estadística, Poder Judicial.

se separa de la mayoría y salva su voto. Durante la administración Calderón Fournier, las votaciones divididas en las sentencias de la Sala IV eran una de cada 15 acciones; durante la administración Chaves Robles, esto ocurre en una de cada cuatro consultas. Desde la administración Figueres Olsen no ha dejado de aumentar el porcentaje de expedientes con votación dividida. Esta evolución sugiere una creciente división interna dentro del Tribunal Constitucional a la hora de pronunciarse sobre los actos de los otros poderes del Estado.

Para profundizar en el análisis del control de constitucionalidad sobre los actos públicos, se utilizó la base de datos sobre legislación para determinar si el grado de impugnación de la legislación sustantiva¹⁶ aprobada es distinto que el de las otras leyes. Del total de leyes impugnadas durante los dos primeros años de gobierno de la administración Chaves Robles, un 60% corresponde a leyes sustantivas. Esta cifra está lejos del promedio de las ocho administraciones anteriores, que fue del 42% y es similar al reportado para los dos primeros años de las administraciones Alvarado Quesada (59,5%) y Chinchilla Miranda (58,4%). Como son las oposiciones políticas las que más tienden a impugnar las leyes aprobadas,

ello significa que están particularmente activas en el uso de este poder formal en relación los inicios del presente siglo (gráfico 5.23). Además, esta tendencia sugiere una mayor conflictividad política alrededor del proceso de formación de la ley.

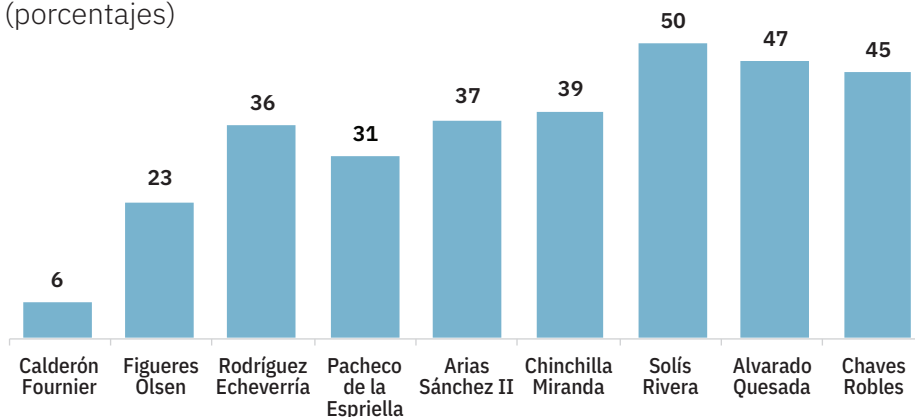
Para el estudio de los decretos ejecutivos, se utilizó como fuente de información la base de decretos del PEN. El énfasis del análisis fue la impugnación de los decretos ejecutivos categorizados como de alto y muy alto alcance¹⁷ durante los primeros años de gobierno. Del total de decretos impugnados durante los dos primeros años de gobierno de la administración Chaves Robles, un 45% corresponde a decretos de alto y muy alto alcance, una cifra levemente inferior a lo registrado durante los dos primeros años de las administraciones del PAC, pero claramente superior a los gobiernos del período 1990 a 2014 (gráfico 5.24).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CONTROL CONSTITUCIONAL
véase González, 2024, en
www.estadonacion.or.cr

Gráfico 5.24

Distribución porcentual de decretos ejecutivos de alto alcance^{a/} sometidos a control constitucional durante los dos primeros años de gobierno, por administración. 1990-2024
(porcentajes)



a/ Un decreto de alto alcance es aquél que tiene una alta afectación social, tiene efectos normativos y una alta discrecionalidad.

Fuente: González, 2024 con la base de datos de control constitucional al Poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN; y los datos del Departamento de Planificación y Estadística, Poder Judicial.

Batalla entre el poder del megáfono y el control político de la oposición tiene fuertes repercusiones

Una de las dimensiones de la democracia costarricense que el Informe examina para valorar su contribución al desarrollo humano es la calidad de la convivencia ciudadana. En lo que respecta a la participación de la ciudadanía, cada año, el *Informe Estado de la Nación* procura reunir información para responder a una interrogante sencilla en su formulación, pero compleja en su contenido: ¿en qué medida la democracia costarricense promueve el ejercicio activo de la ciudadanía para participar en la gestión pública? En este apartado del capítulo se exploran algunas dimensiones relacionadas con dicha materia.

El presente capítulo señaló en la sección anterior, que el sistema político está enfrascado en una dinámica de ataques y contraataques que merma su capacidad de responder a las demandas y necesidades de la población. Los actores se encuentran entabados en una batalla

entre lo que se denominó el "poder del megáfono" y el control político, la cual origina un vacío del poder para materializar resultados. Para demostrar esta conclusión, el capítulo aportó una amplia evidencia que da cuenta del uso limitado de los poderes formales del Ejecutivo o el Legislativo con resultados marginales en materia de desarrollo humano.

En este apartado se analizan las principales repercusiones políticas de estas acciones del sistema político. Tres repercusiones sobresalen: en primer lugar, el intenso uso del megáfono y sus diferentes formas ha generado réditos para el gobierno, pues sus niveles de aprobación, tras dos años de mandato, son más altos que los de sus predecesores. Sin embargo, los ataques no han mermado la legitimidad de las instituciones públicas. En segundo lugar, la conflictividad sobre los asuntos públicos ha experimentado un aumento sin precedentes. En tercer lugar, a pesar de la baja protesta social, predominan los repertorios confrontativos, y la mitad de las acciones colectivas se dirigen al Ejecutivo.

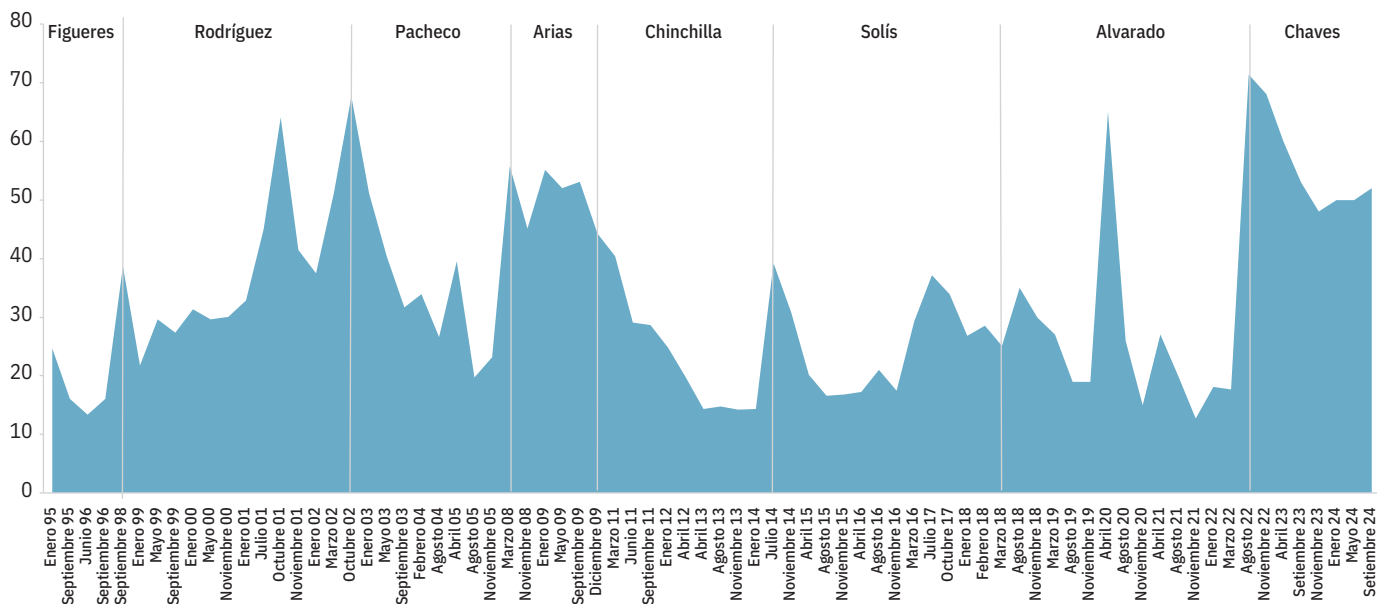
Uso del poder del megáfono da réditos políticos al gobierno, pero no desgasta a las instituciones que ataca

En las últimas tres décadas, para las cuales hay registros comparables sobre el apoyo ciudadano a los gobiernos, la tendencia dominante ha sido la existencia de ciclos pronunciados de aprobación y desaprobación de la labor gubernamental a lo largo de una administración. En términos generales, las cortas fases o picos de alto respaldo ciudadano al inicio de cada administración tienden a debilitarse con el paso del tiempo, lo que da lugar a prolongadas mesetas de bajos niveles de aprobación. El ciclo suele cerrarse hacia el final de cada período constitucional, pues el gobierno saliente recupera (parcialmente) el favor popular. Naturalmente, hay variaciones en la magnitud y velocidad de la pérdida y recuperación del capital político gubernamental, pero este comportamiento ha sido la tónica. La excepción ha sido la administración Alvarado Quesada (2018-2022), cuya evolución en esta materia fue la inversa al ciclo protípico: inició con bajos niveles de aprobación, tuvo un breve pero intenso repunte hacia la mitad de su gestión y luego volvió a sumirse en una extendida desaprobación ciudadana.

A la fecha de cierre de edición del capítulo *Fortalecimiento de la democracia*, la administración Chaves Robles había pasado la mitad de su mandato. Al igual que con el gobierno anterior, el comportamiento del indicador de aprobación ciudadana de la gestión gubernamental se aparta de la tendencia dominante en las últimas tres décadas. Sin embargo, las razones de la diferencia son distintas a las de la administración anterior: mientras que en ese gobierno predominó la desaprobación ciudadana de la gestión gubernamental, en el gobierno actual predominan niveles altos de aprobación, claramente superiores al promedio histórico de treinta años (gráfico 5.25). Cierto, su respaldo popular se ha erosionado en relación con el pico inicial de 79% de opiniones positivas, emulando la tendencia usual, pero los niveles oscilan en un rango que varía entre el

Gráfico 5.25

Confianza^{a/} en la gestión del gobierno. 1995-2024 (porcentajes)



a/ Se mide como la suma de la calificación ciudadana “buena” y “muy buena”.

Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con base en los estudios de opinión pública de Unimer y CIEP-UCR.

50-54% de aprobación. En una perspectiva comparada, estos resultados ubican al gobierno del presidente Chaves Robles como una administración que goza de un nivel de apoyo moderado alto, lejos de la posición que gozan los gobiernos de México y El Salvador, que logran apoyos ciudadanos superiores al 70%, y similar a la que logra el gobierno argentino de Javier Milei, pero lejos también de la realidad de desaprobación mayoritaria que experimentan gran cantidad de gobiernos (Mitofsky, 2024).

En estas circunstancias, es relevante preguntarse a qué se debe este comportamiento inusual del respaldo ciudadano a la gestión de gobierno, especialmente cuando, como ha sido analizado en este y otros capítulos, este carece de logros en materia de entregas de bienestar a la población, particularmente en las zonas en las que el apoyo al gobierno es más alto (zonas costeras y fronterizas). En esas áreas, la economía genera pocos empleos y el país se enfrenta a un fuerte aumento de la violencia social y la inseguridad

ciudadana. Este capítulo formula dos hipótesis con el fin de ayudar a entender la singularidad de este comportamiento: por una parte, la naturaleza del respaldo popular del mandatario, que es personalista; y, por otro, la intensidad en el uso innovador del poder del megáfono.

La primera hipótesis sobre la alta e inusualmente estable aprobación ciudadana a la labor gubernamental es la naturaleza personalista de ese respaldo. Recientes análisis sobre este tema (CIEP-UCR, 2024) plantean que el apoyo popular al mandatario Chaves y a su gobierno es diferente al de sus predecesores. Por personalismo se entiende aquel respaldo ciudadano originado en la empatía ciudadana con la figura de un líder político (presidente en este caso) y con su estilo, y que está poco condicionado por los resultados que obtenga la gestión del gobierno. Se trata de una afección basada más en razones emocionales que en la evaluación de resultado.

Para medir el *personalismo en el apoyo presidencial*, el CIEP-UCR combinó

dos medidas de evaluación de la gestión gubernamental. La primera corresponde a la valoración de la gestión del presidente, que las personas pueden calificar en una escala que va desde muy buena, buena, regular, mala o muy mala. Esta escala ordinal se transformó a una escala 0-100 puntos en la que 0 puntos significa mala o muy mala gestión y 100 puntos buena o muy buena gestión.

La segunda medida es la percepción de la situación de la educación y la seguridad con respecto a los últimos 12 meses. Esta medida valora los resultados de la gestión pública, que puede ser calificado por tres valores posibles: 0, 50 y 100 puntos. El orden es inverso: aquellas personas que reportan que la situación ha mejorado en ambos temas obtienen 0 puntos; las que indican que uno de los temas mejoró y el otro empeoró, independientemente del orden, alcanzan 50 puntos; y las que mencionan que la educación y la seguridad han empeorado registran 100 puntos. En otras palabras, cuanto peor sea percibida la situación menor será el

respaldo a las políticas implementadas y mayor será el puntaje. En el análisis se emplearon los datos de varias encuestas de opinión pública del CIEP-UCR entre los meses de agosto y noviembre 2023, enero, abril y setiembre 2024. Se reprocesaron los resultados y se crearon los dos índices descritos¹⁸. Con esta metodología, fue posible dividir a las personas entrevistadas en cuatro categorías:

- **Opositores férreos:** se trata de personas que no respaldan la labor del mandatario ni los resultados que sus políticas públicas en educación y seguridad han obtenido.
- **Evaluacionistas:** en este grupo se encuentran aquellas personas que no apoyan al mandatario, pero valoran positivamente sus políticas.
- **Personalistas:** corresponde a personas que apoyan al mandatario, pero no respaldan sus políticas. Lo siguen, pero consideran deficitaria la gestión de su gobierno en estos dos ámbitos claves para el bienestar.
- **Seguidores fieles:** corresponde a las personas que aprueban la gestión del mandatario y los resultados obtenidos por sus políticas públicas.

El hallazgo principal es que el grupo ciudadano más numeroso es el personalista: apoya presidente, pero reprueba sus políticas de educación y salud (gráfico 5.26). Este grupo se ha venido reduciendo a lo largo del tiempo, pues perdió 6 puntos porcentuales entre agosto de 2023 y setiembre de 2024, una diferencia estadísticamente significativa; sin embargo, sigue siendo el más numeroso. Entre los que respaldan al gobierno, ha habido cierto trasvase desde el personalismo hacia los seguidores fieles, las personas respaldan al mandatario y a sus políticas (representan en la actualidad el 25% de la población).

Entre las personas que desaprueban la gestión gubernamental, el grupo más extendido son los opositores férreos al mandatario y a los resultados de política pública: una de cada cuatro personas se encuentra en esta tesitura (25% en la medición de setiembre 2024). El grupo más pequeño de los cuatro examinados son los evaluacionistas, el reverso de los personalistas: no aprueban la gestión del mandatario, pero sí respaldan sus medidas en los dos ámbitos mencionados, con un 16% en esa misma medición. Nótese que las personas que apoyan o rechazan al gobierno basadas exclusivamente en un juicio sobre el presidente han oscilado entre el 50% y el 60% de la ciudadanía, un dato que corrobora el

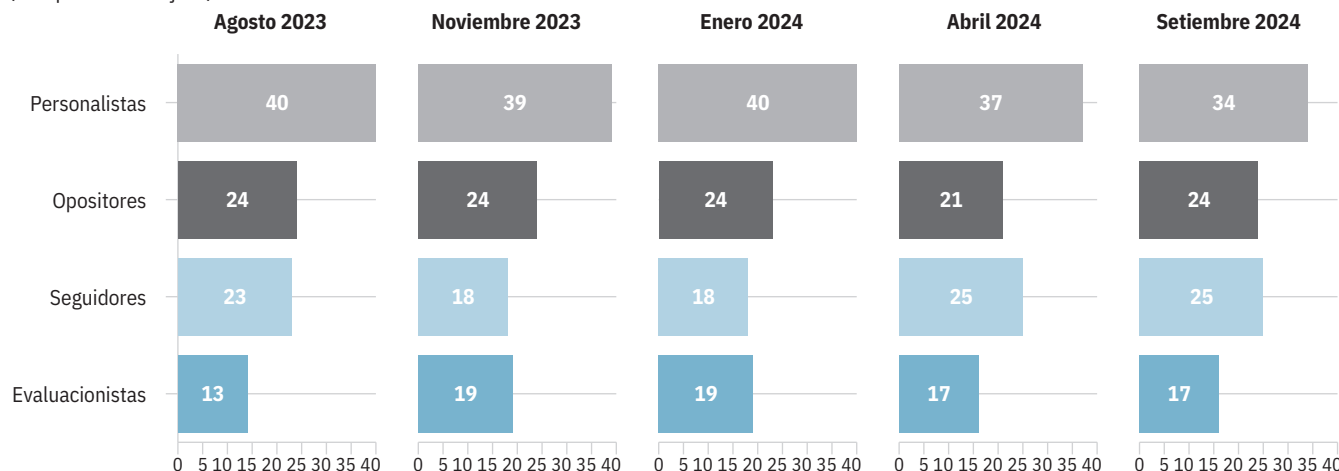
fuerte influjo de la figura presidencial en la evaluación política.

Estos datos sobre la opinión ciudadana en Costa Rica pueden complementarse con la valoración de personas expertas sobre esta materia cuando analizan la gestión gubernamental de los sistemas políticos alrededor del mundo. Una de las variables que utiliza el proyecto de *Variedades de la democracia* (V-Dem) es una pregunta relacionada con la naturaleza del apoyo ciudadano a un gobierno. La pregunta es: “¿en qué medida se presenta al jefe del Poder Ejecutivo como dotado de características personales y/o habilidades de liderazgo extraordinarias?”. Esta medida procura ser una medida del personalismo o liderazgo carismático (Weber, 1977), en la conducción de los asuntos de interés público en un país.

V-Dem presenta resultados de esta evaluación para Costa Rica a lo largo del siglo XX y hasta la actualidad. Los resultados de esta medición muestran que, en la actualidad, los niveles de personalismo alcanzan cifras similares a las registradas en la década de los años 1940 (1,29 puntos en una escala 0-4 en 2023 y 1,26 puntos entre 1944-1947), una etapa convulsa y crítica en la historia costarricense. Valga señalar que entre 1990 y 2021 el país registró los valores más bajos en este indicador del personalismo del liderazgo.

Gráfico 1.26

Categorías de apoyo al mandatario y a sus políticas públicas^{a/}
(en porcentajes)



a/ **Personalistas:** personas que apoyan al mandatario, aunque no respaldan sus políticas. **Opositores:** personas que no respaldan la labor del mandatario ni las políticas públicas en educación y seguridad. **Seguidores:** personas que aprueban la gestión del mandatario y sus iniciativas de política pública. **Evaluacionistas:** personas que no apoyan al mandatario, pero sí a sus políticas.
Fuente: Encuesta de Opinión Pública, del CIEP-UCR.

Cuando los apoyos dependen de la identificación afectiva con uno o varios líderes en particular, se generan procesos de polarización afectiva (Moraes y Bejar, 2023). Especialistas en esta materia han acuñado el término de liderazgos personalistas plebiscitarios (Weyland, 2022) para referirse a líderes que ven las instituciones democráticas como obstáculos a su posición dominante y que, por lo tanto, buscan dismantelar controles y equilibrios liberales, buscar la hegemonía política y eliminar la competitividad democrática. El apoyo masivo y voluble induce a estos líderes políticos a intensificar sus llamados, atacando a presuntos enemigos, incluida la oposición partidista. En síntesis, los líderes personalistas amenazan la democracia liberal. Si los presidentes personalistas logran avanzar en su estrategia plebiscitaria y concentrar el poder, asfixian la democracia (Weyland, 2022).

La segunda hipótesis para entender el persistente nivel de apoyo ciudadano a la labor gubernamental en ausencia de logros palpables en la gestión pública es el uso del poder del megáfono. El actual mandatario ha ejercido su poder de hablar y ser escuchado por amplias audiencias, de manera intensa y, sobre todo, como un recurso para mantener el control de la iniciativa política mediante un constante ataque a los otros poderes de la República y a sus adversarios, a los cuales ha acusado de la falta de respuestas del sistema político e institucional a los problemas urgentes del país (véase sección anterior).

El poder del megáfono se ha ejercitado por medio de diversos mecanismos. El primero de ellos han sido las conferencias de prensa semanales, las cuales, como fue analizado, el presidente ha utilizado como tribuna pública para comunicar sus mensajes. En los poco más de dos años de gobierno, el presidente ha realizado 76 conferencias de prensa, que son transmitidas por varios canales de comunicación. El segundo mecanismo ha sido la creación de una estructura comunicativa mediante el uso intensivo de las redes sociales (Tik-Tok, Facebook, Instagram, X, entre otras) para amplificar las declaraciones presidenciales, especialmente los

ataques a los otros poderes del Estado, partidos opositores, figuras políticas o de otros ámbitos de la vida social. Un estudio especializado sobre este tema señala que la confrontación ha escalado a niveles que han sido calificados como “nunca antes vistos” por diversos periodistas. Los expresidentes y expresidenta de la República, el Colegio de Periodistas y Profesionales en Ciencias de la Comunicación Colectiva (Colper), federaciones estudiantiles universitarias y liderazgos políticos de distintos signos e ideologías han mostrado su preocupación por estas acciones, así como por el posible deterioro de los derechos comunicativos que podrían generar (Jiménez, 2024). El Informe tiene pendiente un estudio sistemático sobre este tema.

Uno de los frentes de ataque del megáfono presidencial han sido instituciones como el Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Universidad de Costa Rica (UCR) y la Contraloría General de la República (CGR). Cabe preguntarse aquí cuáles pueden ser las consecuencias de esos ataques en la institucionalidad. Una opción real es que, en la medida que el presidente retiene un importante beneplácito ciudadano, estos embates hayan mermado la legitimidad de las instituciones atacadas. Una segunda opción es que, en caso de que exista algún daño, la pérdida de respaldo sea poca. También puede ser posible que la confianza de la ciudadanía en estas entidades sea sólida, aún entre quienes apoyan la labor del presidente.

Para despejar este tema, se analizaron los datos de opinión sobre estas instituciones en períodos de tiempo comparables, previo a los ataques presidenciales y durante estos. Se utilizaron las encuestas del CIEP-UCR como fuente de información para dos períodos: agosto 2019 y setiembre 2024. Ambas mediciones dieron cuenta de la opinión de la ciudadanía sobre las instituciones a dos años de las respectivas administraciones de gobierno (Alvarado Quesada y Chaves Robles) usando una escala entre 0 y 10, en la que 0 es la nota más baja y 10, la más alta. Si los ataques presidenciales han sido efectivos cabría esperar una reducción en las evaluaciones de estas instituciones por parte de la ciudadanía.

Los resultados muestran una robusta resiliencia de la confianza ciudadana en las instituciones atacadas sistemáticamente por el actual gobernante. En primer lugar, las diferencias entre ambas mediciones son de pequeña magnitud. Todas varían entre -0,1 y 0,9 puntos en la escala. En segundo lugar, de las 8 entidades estudiadas, solamente en dos casos (UCR y Poder Judicial) la diferencia entre las notas de setiembre 2024 y agosto 2019 es negativa, aunque pequeña (-0,1); en las otras seis, la nota de la medición más reciente es más alta que la de 2019 y en cinco de ellas, el aumento es superior a los 0,5 puntos de la escala (gráfico 5.27).

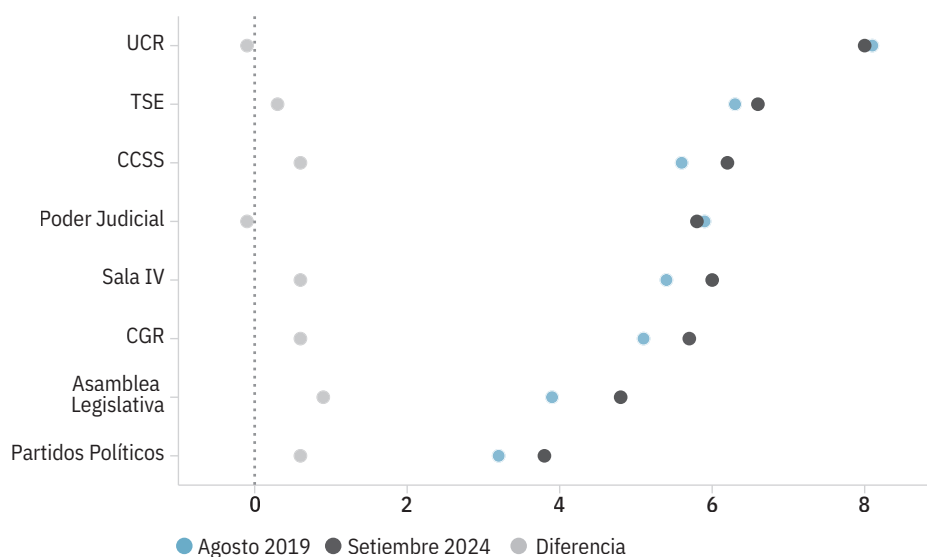
La principal conclusión es que los ataques presidenciales no han afectado la percepción de la ciudadanía sobre las instituciones involucradas. Incluso, algunas de ellas han mejorado su valoración en medio de las críticas y ataques. No hay evidencia, pues, de una pérdida generalizada de confianza en las instituciones que han sido objeto de ataques por parte del megáfono presidencial durante el período bajo análisis. Esto no significa que, de continuar los ataques a lo largo de varios años más, la confianza ciudadana no empiece a declinar.

La crispación en el sistema político converge con un escenario de menores niveles de protesta social organizada

La crispación política debido a los ataques y contraataques entre el gobierno, otros poderes del Estado y los partidos políticos opositores podría encontrar una caja de resonancia en una activación de la protesta social organizada por parte de grupos gremiales, sindicatos, movimientos ambientalistas y asociaciones vecinales, entre otras. Esta resonancia no solo se explica por la porosidad entre los partidos políticos y la sociedad civil organizada, a través de liderazgos compartidos, acciones de cabildo y apoyos mutuos a ciertas causas, sino también por el hecho de que las condiciones objetivas de vida y trabajo de la mayor parte de la población no han mejorado en los últimos años, incluso pese a las promesas del actual gobierno de erradicar el statu quo político.

Gráfico 5.27

Calificación promedio a la labor de la institución y diferencia entre agosto 2019 y septiembre 2024



Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con datos del CIEP-UCR.

La protesta social organizada se entiende como las acciones mediante las cuales las personas y organizaciones sociales emplean sus derechos y libertades para, de manera concertada e intencionada, obtener objetivos que consideran importantes.

Los datos más recientes señalan que, contrario a esta expectativa, en 2023 e inicios de 2024 se prolonga la etapa de baja movilización social, que se remonta a la época de la pandemia (PEN, 2022). La fuente de información es la base de datos del PEN sobre acciones colectivas en Costa Rica. La información empleada contiene registros desde enero de 1992 a la actualidad, lo que permite observar el comportamiento histórico y el promedio de acciones colectivas por año. De esa forma, no solo se pueden comparar los períodos constitucionales o de gobierno, sino además identificar ciclos de protesta social, tal y como se ha desarrollado en informes previos.

De los 11.955 registros sobre eventos de protesta ciudadana a lo largo de un período de más de treinta y un años, solo 225 casos corresponden al año 2023, lo que representa menos de un 2%. Se trata

de un nivel muy por debajo de los valores registrados en los períodos anteriores e inferior al promedio anual de 384 acciones, cifra que equivale a poco más de una acción colectiva por cada día del año. Comparativamente, en 2023 se registraron poco más de cuatro acciones semanales, mientras que en años anteriores esta cifra superaba las siete por semana.

La serie histórica de acciones mensuales de protesta permite observar los diferentes episodios de conflictividad a lo largo de las últimas tres décadas (gráfico 5.28). En el gráfico se destaca en color negro lo que el Informe ha denominado "episodio de conflictividad", es decir, coyunturas de alta concentración de protestas en un solo mes (una desviación estándar sobre el promedio). El último episodio de este tipo se registró en octubre del 2020, en plena pandemia, y desde hace casi tres años la situación discurre con una tendencia a la baja.

El escenario actual de baja intensidad de la protesta ciudadana organizada no implica, sin embargo, su ausencia. La información recabada para los años 2023 y 2024 da cuenta de dos características que, por su relevancia, ameritan un

análisis en profundidad. En primer lugar, al estudiar el tipo de acción colectiva que más emplean las organizaciones, la información muestra que el repertorio más utilizado en el período que va entre mayo de 2023 y abril de 2024 fue el de las declaraciones públicas (65), seguida de mítines o concentraciones (61) y en tercer lugar los bloqueos (41). Además, hubo una disminución en las reuniones con las autoridades. La huelga y paros registran pocos eventos a pesar de su importancia, una constatación que las y los líderes sindicales públicamente han señalado que se debe a la legislación laboral más restrictiva aprobada por la Asamblea Legislativa en 2020.

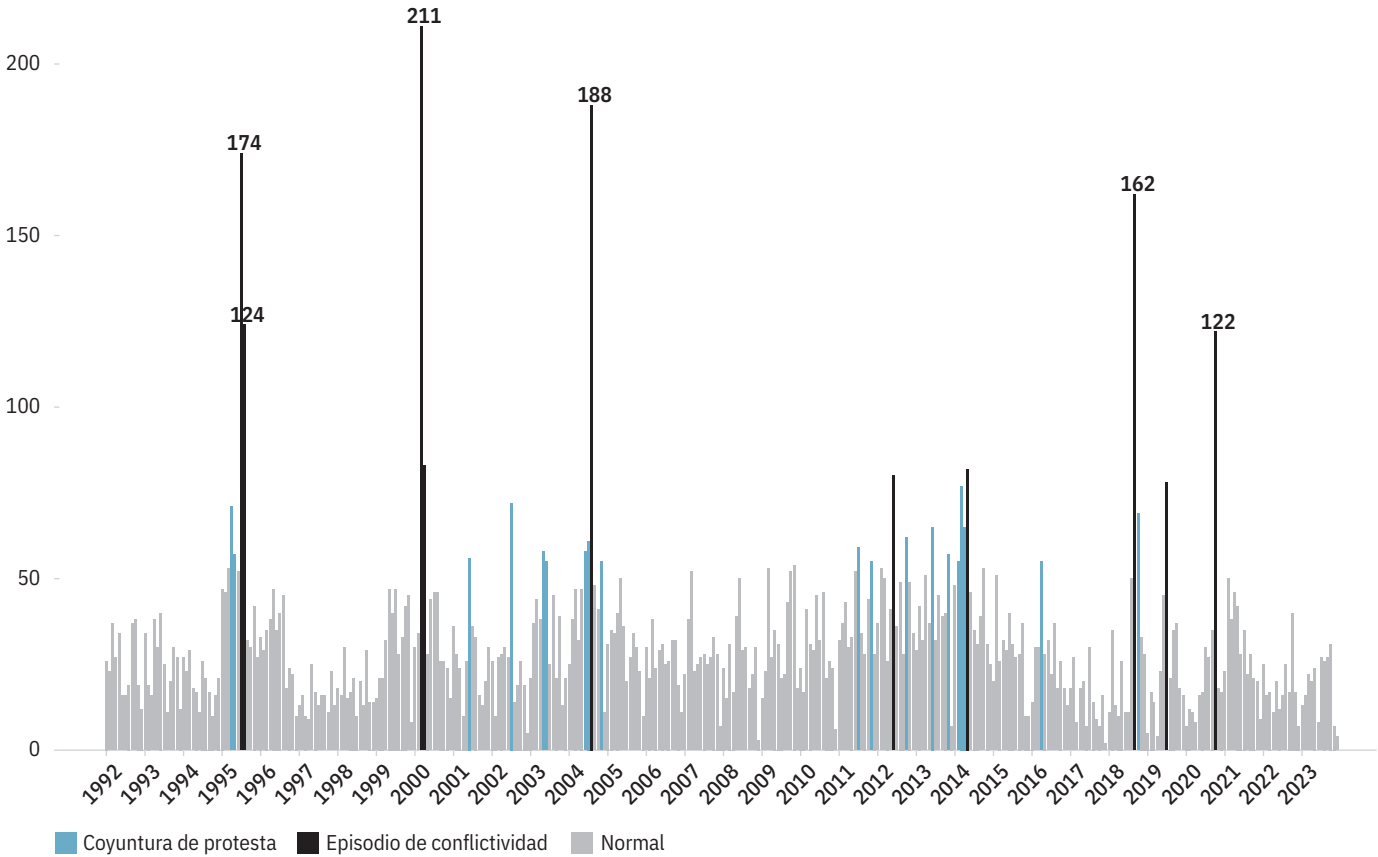
El repertorio de lucha utilizado en las protestas sociales puede ser de tipo disuasivo o confrontativo. Se entienden por *repertorios disuasivos* a aquellos que movilizan un interés particular de manera preventiva, tales como declaraciones públicas, denuncias ante entidades estatales o internacionales, organización de una consulta o proyecto de ley por iniciativa popular, paro, reunión con autoridades y reunión o asamblea entre las y los agentes. Por su parte, los de tipo *confrontativo* tienden a transgredir los límites del sistema jurídico, como actos contra la propiedad, amenazas, bloqueos, huelga, huelga de hambre, invasión de propiedad, marcha o caravana y mítines y/o concentraciones.

Pese a una tendencia a la baja en los niveles de acciones colectivas en el último quinquenio, la protesta social, cuando se realiza, tiende a ser más confrontativa que disuasiva. Este patrón se originó en 2013 y se ha mantenido en todos los años subsiguientes, con solo dos excepciones (2014 y la pandemia). En 2023, el 65% de las acciones colectivas fueron de carácter confrontativo.

La segunda característica de la protesta social en la actualidad es el objeto hacia la cual se dirigen. A lo largo de casi tres décadas, la protesta se dirigió mayoritariamente a los ministerios que conforman el Poder Ejecutivo y significativamente menos contra la figura del Presidente de la República. En 1992, la diferencia entre ambos era de 10 puntos porcentuales y se amplió a 18 puntos

Gráfico 5.28

Acciones colectivas por mes. Enero 1992 a abril 2024



Fuente: Moncada, 2023.

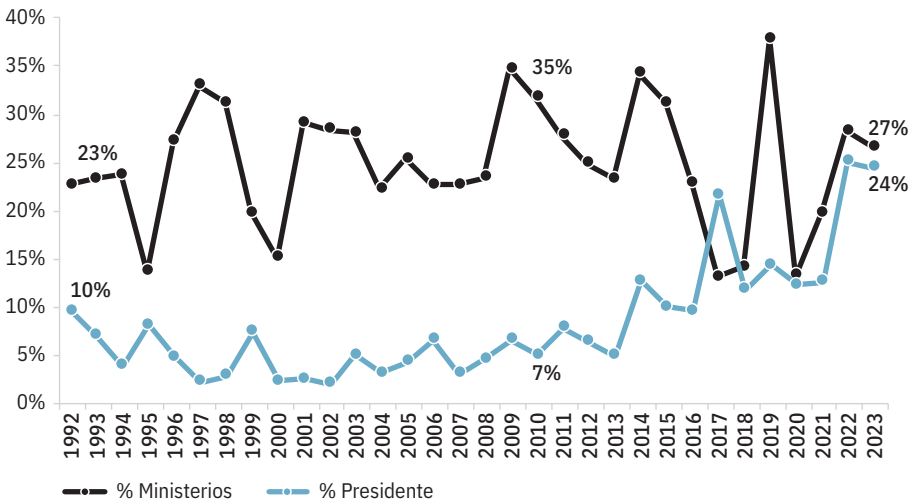
porcentuales en 2009. Sin embargo, en la presente administración esa diferencia se redujo de manera importante, al punto que tanto los ministerios como el presidente son dos actores políticos destinatarios del mismo porcentaje de acciones colectivas. La protesta ciudadana se dirige principal, aunque no exclusivamente, al Poder Ejecutivo. Los datos de 2023 indican que el objetivo de las acciones en más del 50% de los casos es el Presidente de la República en conjunto con los ministerios, comparado con el 9% a la Asamblea Legislativa (gráfico 5.29).

El conflicto social se desplaza hacia la judicialización de los asuntos públicos

El escenario de bajo nivel de protesta social organizada por el que atraviesa el

Gráfico 5.29

Porcentaje de acciones colectivas dirigidas al Poder Ejecutivo. 1992-2023



Fuente: Moncada, 2023.

país no significa un apaciguamiento de las tensiones en la sociedad costarricense. En efecto, mientras “la calle” se ha enfriado, diversos indicadores analizados por este Informe dan cuenta de que la sociedad costarricense está procesando cada vez más conflictos y diferencias mediante acciones que pueden catalogarse de “judicialización de la política”, es decir, el traslado de conflictos políticos a sede judicial para que el sistema de justicia arbitre un resultado. Por eso, puede decirse que en años recientes ha ocurrido un desplazamiento de la conflictividad social hacia los tribunales de justicia.

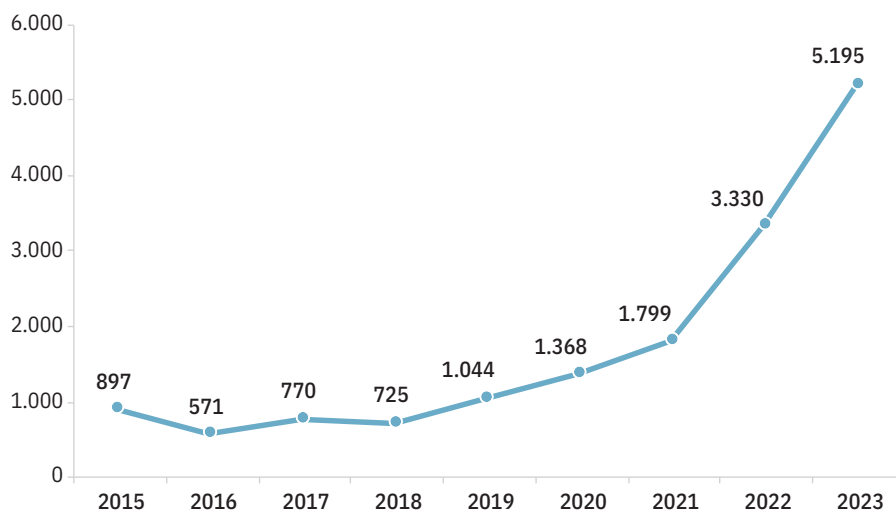
En la edición anterior de este capítulo se presentó evidencia sobre el uso de los recursos que ofrece el sistema de justicia para oponerse a las acciones del gobierno y, en general, a la institucionalidad pública. Se señaló que, en el primer año de la administración Chaves Robles, se alcanzó el nivel más alto de judicialización de la política en la última década. Esta edición del Informe da seguimiento al fenómeno para indagar si ha habido cambios.

Si el Poder Ejecutivo conduce sus acciones respetando el ordenamiento jurídico y las reglas, es de esperar que dicha conflictividad se reduzca o sea menor. En caso contrario, lo que cabría esperar es la activación del sistema de controles y contrapesos a la acción gubernamental. Ello por cuanto, en la democracia costarricense, a pesar de que el Poder Ejecutivo tiene amplia discrecionalidad en la elaboración de políticas públicas, existen amplios controles constitucionales, legales y administrativos sobre las acciones del Estado.

Uno de estos controles más recurrentes es ejecutado por la Sala Constitucional mediante los recursos de amparo, los cuales, como ha sido subrayado por los Informes sobre el Estado de la Justicia que publica el programa, son fácilmente accesibles a la ciudadanía por tener pocos requerimientos formales. Por medio de estos recursos, los actores sociales o la ciudadanía vigilan y reclaman que no se vulneren sus libertades o derechos. Para estudiar este fenómeno, se actualizaron datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial disponibles para el período 2015-2024.

Gráfico 5.30

Asuntos declarados con lugar por la Sala Constitucional con una orden concreta contra instituciones del Poder Ejecutivo. 2015-2024



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con datos del Poder Judicial, 2023.

Como es necesario distinguir entre la mera presentación de un recurso de amparo, de aquellos que cuentan con un fallo judicial favorable, esta información registra la cantidad de asuntos declarados con lugar por el tribunal constitucional y que además contemplan una orden concreta contra alguna institución o entidad del Poder Ejecutivo. No se trata de los recursos de amparo en *bruto* o los recibidos por la Sala IV, sino de aquellos que, después de ser estudiados, son admitidos y declarados con lugar por las personas magistradas. Pero, además, no se trata de sentencias genéricas, sino de las que incluyen órdenes contra las instituciones por su accionar. Debido a la naturaleza de las sentencias examinadas, es posible plantear que se trata de acciones o decisiones del Poder Ejecutivo que la Sala Constitucional ha encontrado que riñen con el marco jurídico vigente.

El análisis de los últimos nueve años (2015-2023), visto por administración de gobierno, sugiere tres situaciones distintas (gráfico 5.30). Como los datos están organizados para año calendario (enero-diciembre), pero las administraciones de

gobierno tienen períodos constitucionales que inician en mayo y concluyen en abril, existe un margen de error sistemático que puede alterar el nivel específico asignado a cada administración, pero este no modifica la tendencia general. Así, durante los años que mayoritariamente pertenecen a la administración Solís Rivera, la judicialización de la política se mantuvo en un nivel estable de alrededor de 800 recursos de amparo declarados con lugar). En cambio, los años que pertenecen mayoritariamente a la administración Alvarado Quesada muestran una clara tendencia al crecimiento de esta conflictividad: los 1.799 recursos declarados con lugar contra alguna entidad de la institucionalidad pública en 2021 son dos veces y medio más que los registrados en 2018. En el segundo año de la actual administración de gobierno, la cantidad de recursos de amparo con lugar alcanzó, por mucho, el nivel más alto de la serie: casi tres veces más que en 2021 (2,9), casi seis veces más que en 2015 y superior en un 60% al nivel registrado en 2022.

Investigadores principales: Ronald Alfaro Redondo, Eugenia Aguirre Raftacco, Ronald Alpizar, Karlissa Calderón Zúñiga, Mario Cortés Vásquez, Sebastián González Rosales, María Estelí Jarquín Solís, Johakson Moncada Céspedes, Juan Andrés Mena, Aaron Barquero Salas y Andrea Soleibe Duarte.

Insumos: *Resultados de las elecciones municipales 2024*, de Ronald Alfaro Redondo, Samantha Brenes y Susana Viales; *Legislatura 2023-2024: Producción legislativa y control político*, de Eugenia Aguirre y Mario Cortés; *Control Político, Proyectos de ley, Prioridades de las Jefaturas de fracción, Conferencia de Prensa del Poder Ejecutivo 2022-2024*, de Ronald Alpizar y Juan Andrés Mena; *Uso del decreto ejecutivo en los primeros años de gobierno 1990-2024*, de Karlissa Calderón y Andrea Soleibe; *Rotación de Gabinete e inestabilidad ministerial 2006-2024*, de Andrea Soleibe; *Tendencias del control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica: análisis del empleo de la acción de inconstitucionalidad durante el primer año de gobierno (1990-2024)*, de Sebastián González; y *Elecciones municipales en Costa Rica: un análisis de 22 años de candidaturas a las Alcaldías*, de María Estelí Jarquín.

Borrador del capítulo: Ronald Alfaro Redondo.

Coordinación: Ronald Alfaro Redondo.

Edición técnica: Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos, Leonardo Merino Trejos y Jorge Vargas Cullell.

Asistentes de investigación: Samantha Brenes y Susana Viales.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

Actualización y procesamiento de datos:

Base de datos de voto nominal de los diputados y diputadas, por Aaron Barquero Salas y Jesús Guzmán; *Base de datos de decretos del Poder Ejecutivo y de convocatoria de sesiones extraordinarias*, por Karlissa Calderón y Andrea Soleibe; *Base de datos de acciones colectivas*, por Johakson Moncada; *Base de datos de rotación del gabinete*, por Andrea Soleibe; *Base de datos de legislación aprobada*, por Mario Cortés; *Base de datos de acciones de inconstitucionalidad*, por Sebastián González; *Bases de datos de control político*, Reuniones de jefaturas de fracción y *Conferencias de prensa del Consejo de Gobierno*, por Ronald Alpizar y Juan Mena.

Preparación de gráficos:

Ronald Alfaro Redondo, Javier Bogantes, Mario Cortés, Steffan Gómez, Alejandro Romero y Sebastián González Rosales

Visualización de datos complejos: Ronald Alfaro Redondo, Mario Cortés, Steffan Gómez.

Preparación de mapas: Ronald Alfaro Redondo.

Lectores críticos: Marvin Carvajal.

Revisión y corrección de cifras: Samantha Brenes y Susana Viales.

Por su revisión y comentarios, se agradece a Marvin Carvajal, quien fungió como lector crítico del borrador de este documento en su versión para el taller.

Lecturas críticas internas: Camila Aguilar, Steffan Gómez, Leonardo Merino, Rafael Segura y Evelyn Villarreal.

Un agradecimiento especial a: Siany Villalobos, directora del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, Sonia Betrano y Jenny Videche, funcionarias del Departamento de Servicios Parlamentarios, Sonia Villegas, del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial, por la información suministrada y Martha Castillo, directora del Registro de Partidos Políticos del TSE.

Corrección filológica: Diego Ugalde.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar | Insignia Ng.

Los talleres de consulta se llevaron a cabo los días 28 de agosto y 09 de setiembre de 2024 con la participación de Iván Acuña, Camila Aguilar, Ileana Aguilar, Eugenia Aguirre, Ronald Alpizar, Sergio Araya, Andrea Arias, Guido Barrientos, Katthia Benavides, Juan Luis Bermúdez, Sonia Betrano, Luis Diego Brenes, Samantha Brenes, Vera Brenes Margarita Bolaños, Karlissa Calderón, Marvin Carvajal, Fernando Castro, Karen Chacón, Andrés Cordero, Mario Cortés, Leonardo Garnier, Abril Gordienko, Steffan Gómez Campos, Enrique González, Jennifer Gutiérrez, Miguel Gutiérrez, Pamela Jiménez, Carlos León, Gabriel Macaya, Hannia Mena, Juan Andrés Mena, Arlene Méndez, Leonardo Merino, Luis Mesalles, Suyen Miranda, Gabriela Monge, José Montero, Carlos Montenegro, Denise Mora, Carla Morales, Natalia Morales, Carolina Ovaes, Humberto Perera, Adrián Portugués, Edel Reales, Susan Rodríguez, Alfonso Rojas, Gustavo Román, Ana Ruiz, Pablo Sauma, Andrea Soleibe, Eduardo Ulibarri, Andrés Valenciano, Jorge Vargas Cullell, Susana Viales, Jenny Videche, Alejandro Villalobos y Saúl Weisleder.

Notas

1 El tema del Poder Judicial se trata de manera sintética y solo en lo relacionado con las acciones que inciden sobre los derechos y libertades políticas, así como la garantía de que el poder político se somete a la ley. Este abordaje restrictivo obedece a la existencia del Informe Estado de la Justicia, que realiza estudios en profundidad sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia.

2 Según esta disposición todos los partidos políticos deberán cumplir con conformaciones paritarias en sus candidaturas tanto en los distintos puestos de la papeleta, así como en los respectivos cantones en los que compitan.

3 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 recopilaron todos los mandatos emitidos por año de gobierno y se recopiló hasta la fecha un total de treinta años. La información está desagregada en 34 variables y comprende 21.582 decretos al 30 de abril de 2022.

4 Una ley sustantiva es toda aquella legislación que produce un impacto sobre el desarrollo humano del país.

5 En este análisis identifica a las y los diputados proponentes con el partido con el que fueron electos, es decir, no se incluyen las posibles variaciones provenientes de conflictos intrapartidarios o diputaciones que se declaran independientes.

6 CR Hoy, 2022; Murillo, 2022; Asenjo, 2022, Lanzas, 2022 y Chinchilla, 2023.

7 BofA Securities, una división de Bank of America,

catalogó de "economía jaguar" a Costa Rica a raíz del crecimiento liderado por las exportaciones y realizó una analogía con el fenómeno de los tigres asiáticos que experimentaron un rápido desarrollo durante la década de 1960.

8 En YouTube: AsambleaCR, AsambleaCR1, AsambleaCR02, AsambleaCR03, AsambleaCR04, AsambleaCR05, AsambleaCR06, AsambleaCR07, AsambleaCR08.

9 La moción de posposición es un mecanismo legislativo a través del cual las diputaciones presentan una moción para alterar el orden del día de una sesión a fin de que se priorice una cierta agenda de proyectos de ley. Esta requiere la aprobación en Plenario de 38 votos.

10 Entre estas se encuentran las siguientes: Comisión de Relaciones Internacionales, Comisión de la Mujer, Comisión de Juventud, Comisión de Ambiente, Comisión de Turismo, Comisión de Derechos Humanos (Departamento de Servicios Parlamentarios, 2015).

11 Es necesario recordar que el Plenario Legislativo sesiona regularmente de lunes a jueves de cada semana con horario de 3-6pm.

12 Según el glosario elaborado para esos fines.

13 La noción de bully-pulpit se refiere al uso del cuerno de un toro como megáfono para comunicarse con amplias audiencias.

14 Los ataques del Presidente Chaves a periodistas se han tornado más agresivos y violentos. Por ejemplo, el miércoles 11 de setiembre de 2024 dos periodistas de Radio Universidad de la Universidad de Costa Rica

fueron amedrentados en público, por personal de seguridad, cuando intentaban plantear dos repreguntas al mandatario.

15 El estudio del control de constitucionalidad es uno de los instrumentos que posee el Judicial para asegurar el cumplimiento de las normas del Estado de derecho por parte de los otros poderes de la República. El Judicial ejerce esta función mediante varias jurisdicciones especializadas (por ejemplo, contencioso administrativa, penal, agraria, civil).

16 La base de datos sobre legislación registra ocho tipos posibles de leyes: sustantivas, convenios y tratados internacionales, declaraciones y benemeritazgos, derogaciones, presupuestos, legislación circunstancial, exenciones, y amnistías y condonaciones.

17 El alcance de los decretos ejecutivos corresponde a una categorización desarrollada para la base de datos de decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación. Esta está definida por tres dimensiones: afectación social, normatividad y discrecionalidad. Con estas tres dimensiones analíticas se obtienen seis categorías según el alcance del decreto: muy alto, alto, medio-alto, medio-bajo, bajo y muy bajo. La categoría 'muy alto' se compone de decretos un grado alto de afectación, un alcance normativo alto y una alta discrecionalidad. La categoría 'alto' cuenta con la misma composición, únicamente cambia que tiene un bajo grado de discrecionalidad (Ramírez, 2017).

18 Las preguntas utilizadas fueron las siguientes: ¿Cómo califica la gestión del presidente Rodrigo Chaves?: Muy buena, buena, regular, mala, muy mala; En su opinión ¿La educación actual del país está mejor o peor que hace 12 meses?: mejor, igual o peor; En su opinión ¿La seguridad del país está mejor o peor que hace 12 meses?: mejor, igual o peor.

