

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia

INDICE

Hallazgos relevantes

Valoración general
Valoración del Decimonoveno Informe
Aspiraciones
Introducción

8

Sistema electoral y de partidos políticos

Proceso electoral con sobresaltos da la victoria a un nuevo partido en el Ejecutivo
Análisis territorial de los resultados electorales
Consolidación del multipartidismo en el sistema de partidos
La perspectiva del votante: aproximación con encuestas y un panel electoral
Insumos para el debate: simulaciones del sistema de elección legislativa

Gestión y representación política responsables

Congreso no exhibe mejoras sustanciales en indicadores de desempeño
Poder Ejecutivo, principal responsable de exoneraciones sin mecanismos de control
Experiencia legislativa es la base de los liderazgos políticos

Convivencia ciudadana

Conflictividad de 2013 por encima del promedio histórico
Patrones de la conflictividad social durante los últimos veinte años
Mejora el apoyo a la democracia y sus componentes
Experimentos: aproximación a algunos rasgos culturales de la sociedad costarricense

Administración de la justicia

Retroceso en indicadores agregados del Poder Judicial
Cambios en congestión y efectividad de las materias jurisdiccionales

Política exterior

Diplomacia se apega a valores tradiciones de política exterior
Continuos esfuerzos para ampliar la frontera comercial

HALLAZGOS RELEVANTES

>> Los resultados del proceso electoral de 2014 confirmaron las tendencias del multipartidismo que se observa desde 1998. En el Legislativo se alcanzó el número efectivo de partidos más alto de la historia y en la conformación del Congreso se amplió a nueve la cantidad de partidos políticos representados. En el Ejecutivo la ciudadanía optó por un cambio, al dejar atrás el bipartidismo predominante desde la década de los ochenta y elegir en la Presidencia, por primera vez, a un candidato del Partido Acción Ciudadana (PAC).

>> La elección estuvo precedida por una campaña atípica, marcada por renuncias a las postulaciones, alternancia del candidato que en distintos momentos se perfilaba como favorito y una alta polarización del discurso político. El primer candidato presidencial presentado por el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) renunció a su postulación en dos ocasiones, mientras que el aspirante del Partido Liberación Nacional (PLN) se retiró de la campaña para la segunda ronda electoral. También abandonaron la contienda dos candidatos a diputados del Movimiento Libertario (ML) y otros dos, uno del Frente Amplio (FA) y otro del PAC, fueron objeto de cuestionamientos y presiones para que desistieran de sus aspiraciones.

>> El PAC ganó la elección con el voto de un 38,5% de los distritos del país. El PLN perdió pese a haber ganado el 52,1% de los distritos. La diferencia se debió a que el PAC triunfó en todo el Valle Central, donde se concentra la mayoría de la población nacional. Este apoyo fue suficiente para obtener el primer lugar en las elecciones de febrero y pasar a la segunda ronda.

>> Las bases de apoyo electoral son muy diferentes entre los partidos políticos. El PAC es una agrupación urbana de clase media-alta, cuyos partidarios se concentran en el Valle Central, donde reside la mayoría de la población y la participación electoral es más alta. El PLN es un partido más nacionalizado, con apoyos tanto en zonas urbanas como rurales y una

distribución similar en cuanto a estratos altos y bajos. Y paradójicamente, por el antagonismo de las posiciones ideológicas que representan, el FA y el ML tienen bases de apoyo electoral muy parecidas: en ambos casos su mayor respaldo proviene de zonas rurales y estratos socioeconómicos bajos.

>> La realización de un “panel de electores” abrió una nueva perspectiva para el análisis de las campañas políticas y, específicamente, para conocer los cambios en las preferencias de las y los ciudadanos. Se dio seguimiento a las opiniones de un grupo de electores y se observó que, al inicio, una amplia mayoría de ellos se mostraba desilusionada y desmotivada. No obstante, su estado de ánimo fue variando con el transcurso de la campaña, y al final fue mayoritaria la proporción de votantes entusiasmados y decididos a asistir a las urnas.

>> El estudio de la conflictividad social en los últimos veinte años revela que las coyunturas de mayor intensidad en la protesta ciudadana se han caracterizado por la coordinación de acciones entre sindicatos (empleados públicos y Magisterio Nacional) sectores universitarios y grupos de transportistas, fundamentalmente. Cuando esta combinación de actores ha ocurrido, el país ha vivido episodios de intensa conflictividad.

>> Según los datos de la encuesta Lapop de 2014, Costa Rica muestra una leve mejoría en el apoyo a la democracia, luego de la situación crítica del 2012, cuando se registraron los niveles históricos más bajos en este indicador. De esta forma, el riesgo de un escenario que combine el deterioro de la cultura política con altos grados de conflictividad se ha reducido ligeramente.

>> En materia de política exterior, se gestionaron las visitas presidenciales de tres de los principales socios políticos y comerciales del país. En el marco de la Presidencia pro tēmpore de Costa Rica en el SICA se recibió a los mandatarios de México y Estados Unidos, y posteriormente, al de China.

CUADRO 5.1

Resumen de indicadores políticos. 2000-2013

Indicador	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Convivencia ciudadana						
Tasa de sindicalización ^{a/}	10,4	9,4	10,3	9,6	10,0	10,2
Tasa de asociación solidarista ^{b/}	20,5	16,3	17,5	18,0	18,7	19,7
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{c/}	1.661	2.754	3.210	3.331	3.394	3.471
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	40	46	46	46	47
Cantidad de partidos políticos nacionales inscritos		18	9	9	9	16
Cantidad de partidos políticos provinciales inscritos		17	8	6	8	12
Cantidad de partidos políticos cantonales inscritos		33	33	25	27	27
Participación ciudadana y rendición de cuentas						
Promedio de audiencias públicas por mes en la Aresep	5	5	14	25	26	30
Promedio de personas que asisten a las audiencias públicas	21	15	29	14	15	17
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (año legislativo)		65	322	195	143	148
Proporción de iniciativas presentadas en relación con el total de proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa (año legislativo)		21,5	68,7	53,4	46,4	42,3
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)^{d/}						
Legislativo	53	56	66	65	63	72
Ejecutivo	48	12	47	28	33	35
Tutela de derechos humanos						
Resoluciones de la Sala Constitucional ^{e/}	10.056	15.391	21.038	17.878	15.904	17.408
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	1.768	2.369	2.320	3.147	3.427
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia	59	76	45	91	91	87
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{f/}						
Solicitudes de intervención ^{g/}	19.787	24.901	20.785	19.610	24.651	29.293
Investigaciones por denuncia ^{h/}		2.302	3.066	3.305	2.945	3.208
Gobierno local						
Ingresos totales (millones de colones corrientes)	34.524	78.198	184.768	204.379	237.299	316.304
Ingresos tributarios	18.613	45.604	115.620	126.313	145.395	168.180
Carga tributaria ^{i/}	0,379	0,478	0,606	0,609	0,641	0,678
Presión tributaria ^{j/}	53,9	58,3	62,6	61,8	61,3	53,2
Administración de la justicia						
Oficinas judiciales de primera y única instancia ^{k/}						
Índice de casos entrados (base 1997=100)	120	83	104	104	94	95
Número de jueces por cada 100.000 habitantes		16	21	21	22	22
Relación de casos tramitados por juez (productividad)	716	669	600	616	480	490
Casos entrados netos por juez		683	677	666	577	567
Casos entrados netos por cada 100.000 habitantes		13.317	15.101	14.962	12.668	12.617
Seguridad pública y privada						
Relación entre el personal de seguridad pública y el privado	6,60	1,03	0,49	0,51	0,50	0,57

a/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada.

b/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a asociaciones solidaristas entre la población ocupada asalariada.

c/ A partir del año 2003 se incluyen CEN-Cinai, reservas integrales y reservas específicas.

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

e/ Se obtiene de sumar las resoluciones de recursos de amparo, acciones de inconstitucionalidad y hábeas corpus dictadas por la Sala Constitucional.

Se incluyen todos los casos fallados con lugar, con lugar parcial, sin lugar, rechazados de fondo y rechazados de plano.

f/ En el año 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajusta a partir del año 2001.

g/ Concentra todas las solicitudes presentadas por los habitantes durante todo el año; incluye consultas, denuncias y asesorías, entre otras.

h/ Son las investigaciones que generan la apertura de casos en áreas específicas de la Defensoría de los Habitantes.

i/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre el PIB nominal.

j/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre los ingresos totales nominales de los gobiernos locales.

k/ Incluye a la Sala Constitucional.

VALORACIÓN GENERAL

Durante el 2013 y los primeros meses del 2014 confluyeron dos situaciones políticas: finalizó la administración Chinchilla Miranda y, con ella, el mandato constitucional iniciado en 2010, y se celebró el decimosexto proceso electoral consecutivo desde 1953, para renovar los cargos en los poderes Ejecutivo y Legislativo. El balance del año es positivo en cuanto a las capacidades institucionales para el ejercicio de la democracia que ostenta el sistema político costarricense, pero insuficientes en términos de los efectos de esa institucionalidad sobre el desarrollo humano. Y en el plano más general, con el advenimiento de un sistema multipartidista fragmentado, los resultados electorales marcaron el fin de una fase de transición que inició con el resquebrajamiento del bipartidismo a partir de 2002.

Las dos rondas electorales celebradas en febrero y abril de 2014 comprueban que el país cuenta con una institucionalidad democrática robusta y una ciudadanía vibrante. La campaña estuvo marcada por eventos inéditos en la historia del país, con una fuerte polarización política y varias renunciaciones de candidatos. Esto ocurrió en el contexto de una amplia competencia, que se llevó a cabo bajo los más altos estándares democráticos; fueron elecciones libres y justas, desarrolladas en un escenario de paz social. Además, se ampliaron los espacios formales de participación ciudadana con la aplicación de la paridad de género y el voto en el extranjero. Los resultados fueron acatados sin mayores cuestionamientos, con altos niveles de confianza en la labor del Tribunal Supremo de Elecciones.

Esta nueva experiencia logró además una revitalización del sentimiento ciudadano hacia la política. Por medio de un panel de electores fue posible identificar que los votantes, inicialmente desilusionados, se interesaron en la campaña y optaron por dar un voto de confianza al sistema político. Además, la encuesta Lapop, realizada en los primeros meses de 2014, mostró un aumento en el apoyo a la democracia, luego de que en 2012 el país registrara sus niveles más bajos en este indicador.

La vitalidad ciudadana también fue patente en los espacios de organización social. El 2013 fue el año electoral con el mayor número de acciones colectivas de las dos últimas décadas, y el primero en superar el promedio anual de 418 movilizaciones. Típicamente, los años electorales han sido períodos de baja intensidad en la protesta ciudadana, la cual aumenta de modo considerable en los años entre elecciones. Sin embargo ese no fue el caso en 2013. Esta situación refleja una ciudadanía que, insatisfecha con el desempeño de la institucionalidad democrática, ha ido pasando del descontento pasivo a uno mucho más activo, expresado en las múltiples manifestaciones ocurridas durante los últimos tres años.

Ese descontento encuentra asidero en la incapacidad de las instituciones para satisfacer las demandas de una sociedad más urbana, educada y con mayor acceso a la información a través de los medios de comunicación y las redes sociales. Costa Rica es una sociedad más democrática que unas décadas atrás, y ello viene acompañado de una mayor exigencia ciudadana hacia el sistema político.

Es en ese ámbito del aporte institucional al desarrollo humano donde el balance es insuficiente. En el período 2010-2014 la Asamblea Legislativa promulgó el mayor número de leyes de las últimas tres administraciones. Sin embargo, más de dos terceras partes de las iniciativas demandadas por la opinión pública no fueron atendidas durante el último año de labores. Además persistió la práctica de ampliar la promesa democrática, mediante el reconocimiento de más derechos ciudadanos y la asignación de más competencias al Estado, sin identificar las fuentes de financiamiento para acatar esos mandatos. Brindar nuevos derechos alimenta las expectativas ciudadanas, pero el incumplimiento, por falta de recursos, nutre el malestar. En este sentido, la gestión del Congreso sigue sin proveer resultados que encaminen al país hacia una representación política más responsable y eficaz.

También fue insuficiente el desempeño del Poder Judicial, pues no varió el comportamiento de los indicadores agregados reportado en ediciones anteriores: aunque se redujo la cantidad de casos entrados al sistema, siguió aumentando la cantidad de casos que quedan pendientes al final del año. Con ello la ciudadanía ve incumplida la aspiración de una justicia pronta. Para identificar las causas específicas de esta situación se requieren análisis más profundos, que serán provistos por el primer *Informe Estado de la Justicia*, que el PEN planea publicar a inicios de 2015.

En materia de política exterior, Costa Rica mantuvo su tradicional discurso a favor de los derechos humanos, la paz y la democracia, así como los esfuerzos por ganar espacios de participación en foros multilaterales, como la OCDE. Además se siguió promoviendo la agenda ambiental y la ampliación de las fronteras comerciales del país. Sin embargo, no se encontró evidencia de que en el período 2010-2014 se llevaran adelante iniciativas de amplio alcance en los principales foros multilaterales, como en años anteriores. Y en Centroamérica el trabajo se centró en el conflicto fronterizo con Nicaragua, que se mantiene vigente desde 2010 y ha implicado la presentación de varias demandas ante la Corte Internacional de Justicia. Esto ha dificultado un mayor acercamiento a la región. No obstante, debe anotarse que la visita de los presidentes de Estados Unidos, China y México creó una oportunidad para relanzar esa agenda.

Finalmente, a modo de síntesis sobre el acontecer político puede afirmarse que con las elec-

ciones de 2014 concluyó la transición iniciada con la erosión del bipartidismo en la década de 2000. Como resultado de los comicios, el sistema de partidos y el balance de poder entre actores han sufrido cambios que dibujan nuevos rasgos en la democracia costarricense. Por primera vez el Poder Ejecutivo es controlado por una agrupación distinta a los dos partidos tradicionales que gobernaron el país durante las tres últimas décadas, cuyas raíces claramente pueden rastrearse hasta la guerra civil de 1948. Por cuarta vez consecutiva las elecciones parlamentarias produjeron un formato multipartidista, que de esta manera se afianzó como una característica estructural de la política nacional. Sin embargo, también generaron una situación nueva: de tener un esquema multipartidista con un partido hegemónico, como sucedía desde 2002 se pasó a un multipartidismo fragmentado de partidos pequeños, o a lo sumo medianos, que en ningún caso están cerca de tener mayoría.

Este nuevo escenario trae consigo altos riesgos de parálisis y conflicto, y dificulta la formación de cualquier mayoría a favor de una agenda de política pública, pues ello requiere la convergencia de varios sectores. Según la literatura especializada, este tipo de multipartidismo supone una amenaza para las democracias presidencialistas, pues debilita la capacidad de conducción del Ejecutivo y aumenta el potencial enfrentamiento entre ese poder y el Legislativo. Uno de los grandes desafíos que tiene Costa Rica consiste, precisamente, en evitar que ese escenario se materialice en los próximos años, para lo cual puede ser útil un debate sobre las reformas que se necesitan en el ámbito electoral y en los instrumentos que promueven la colaboración entre ambos poderes en la gestión política.

En este contexto, resultan decisivas la pericia y la voluntad de los representantes políticos. La mayor o menor capacidad de construir acuerdos políticos y sociales definirá el rumbo del país en el futuro inmediato: ¿será uno de conflicto y parálisis, o de cambios progresivos en favor del desarrollo humano? No solo ningún partido —o sector— tiene la fuerza suficiente para imponerse sobre los demás, sino que no está siquiera cerca de poder hacerlo.

Sin duda la democracia costarricense, una de las más antiguas y maduras del continente americano, provee las bases para resolver este dilema y obtener los mejores resultados para la ciudadanía y el sistema político en general. No obstante, la principal responsabilidad recae en los actores políticos y sociales, esto es, en la eficacia con que puedan conducir y gestionar el nuevo escenario de mayor pluralidad política y crecientes expectativas de la población.

VALORACIÓN DEL DECIMONOVENO INFORME

El Decimonoveno Informe reportó la profundización de las debilidades del sistema político costarricense. Señaló que el deterioro de la representación política no es únicamente producto de la interacción entre partidos, sino también de la fragilidad de las estructuras internas de esas agrupaciones y sus pobres vínculos con la sociedad.

En el ámbito político-electoral, indicó que el fuerte menoscabo en los pilares de la cultura política dio lugar al contexto más desfavorable para una elección desde que existen registros sobre

el tema. La campaña 2013-2014 inició en momentos en que convergieron débiles vínculos entre ciudadanos y partidos, un severo desalineamiento electoral, que se expresó en amplios territorios “desenganchados” de la participación en los comicios, un notable aumento de la insatisfacción ciudadana con la democracia, sus instituciones y la gestión de gobierno, y partidos que enfrentaron cuestionamientos por irregularidades en sus finanzas.

El Informe concluyó que, en 2012, Costa Rica mostró una democracia madura con problemas endémicos que la están afec-

tando severamente. Se advirtió que el próximo Gobierno debía ser consciente, desde el inicio, de que tendría un reducido margen de acción. En el desarrollo de su proyecto político tendría que enfrentar la profunda desconfianza ciudadana, los problemas objetivos heredados de la administración saliente y a organizaciones partidarias -incluida la de su propio partido- con débiles fundamentos para ejercer la función de agregar intereses y renovar liderazgos con un fuerte arraigo social.

ASPIRACIONES

» SISTEMA ELECTORAL Y 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. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos, para la escogencia de sus candidatos y candidatas.

» DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

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

» ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio

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

» GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce iniciativa ante el Poder Legislativo, para impulsar sus prioridades con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y las minorías.

» PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la dis-

cusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, a la vez que respetan la dignidad de las personas, en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticas de la población.

» CONVIVENCIA CIUDADANA

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

» POLÍTICA EXTERIOR

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

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia**Introducción**

El presente capítulo busca determinar en qué medida, en el año 2013, la democracia costarricense se acercó a las siete aspiraciones que en este ámbito orientan el *Informe Estado de la Nación*, y cuál fue su contribución al desarrollo humano del país. En algunos temas, como el legislativo y el electoral, el período de estudio se extiende a los primeros meses de 2014, para cubrir el fin de la administración Chinchilla Miranda y el proceso electoral hasta la segunda ronda realizada en el mes de abril.

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

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones
- de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia directa, están asociadas de manera directa a esta dimensión democrática.
- Un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación política responsables, participación y rendición de cuentas, así como la de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia.
- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

El capítulo se nutre de dos tipos de aportes. Por un lado están los indicadores políticos, que son objeto de seguimiento y actualización anual, y que brindan la base empírica para el análisis sobre el fortalecimiento de la democracia. Por el otro lado están los nuevos temas abordados, algunos de los cuales son primeras aproximaciones a asuntos complejos y otros son el resultado de investigaciones en profundidad (cuadro 5.2).

Sistema electoral y de partidos políticos

El balance general en la aspiración del sistema electoral y de partidos políticos fue positivo. Durante 2013 e inicios de 2014 se celebró el decimosexto proceso electoral consecutivo del país, que culminó con una jornada en la que se garantizó el ejercicio del voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de la gran mayoría de los ciudadanos.

CUADRO 5.2

Temas de seguimiento y temas nuevos en el capítulo "Fortalecimiento de la democracia"**Temas de seguimiento**

Actualización de indicadores electorales
Actualización de indicadores de desempeño legislativo
Actualización de variables de cultura política (encuesta Lapop)
Actualización de indicadores de administración de justicia
Seguimiento de las acciones en política exterior

Temas nuevos

Análisis político de las elecciones 2014: cartogramas electorales, bases de apoyo partidario, paridad de género, voto en el extranjero, entre otros
Análisis de panel electoral
Simulaciones del sistema de elección legislativa
Estudio sobre partidos políticos y sus herramientas para la gestión y representación política responsables
Análisis cualitativo sobre las acciones colectivas y ampliación de la serie de tiempo
Aproximación a la agenda temática de las embajadas estratégicas del país

Se abrieron, además, nuevas oportunidades de participación ciudadana, al llevarse a la práctica el principio de paridad de género y el mecanismo de alternancia en las listas de candidaturas y los órganos internos de los partidos políticos. También se permitió por primera vez el ejercicio del voto en el extranjero para la elección presidencial, de acuerdo con la normativa del Código Electoral de 2009.

Hay, sin embargo, dos ámbitos en los que el país sigue mostrando rezagos. El primero tiene que ver con los mecanismos que regulan el financiamiento político en el período electoral, y que imponen barreras a la equidad de acceso para todos los partidos. El segundo remite a las dificultades del sistema electoral para reflejar fielmente las preferencias ciudadanas en la conformación del Congreso y la ausencia de reformas que modernicen los instrumentos vigentes. Esta entrega del capítulo brinda un insumo para la discusión de este tema, a partir de simulaciones del sistema de elección legislativa en seis escenarios del período 1990-2014.

Los resultados electorales de 2014 confirmaron el formato multipartidista del sistema político costarricense. En los comicios legislativos se alcanzó el nivel más alto en el número efectivo de partidos desde 1953, y la mayor cantidad de partidos representados en el Congreso (nueve en total). Esta es la mayor fragmentación política en 61 años. En la elección presidencial se produjo un cambio sustantivo, pues la ciudadanía decidió asignar el mandato del Ejecutivo a un partido político distinto de los que ejercieron el poder en los últimos treinta años.

Proceso electoral con sobresaltos da la victoria a un nuevo partido en el Ejecutivo

En los resultados electorales de 2014 convergieron dos situaciones: por un lado, se confirmaron las principales tendencias del sistema político y de partidos que el país venía mostrando desde 1998 en cuanto a la participación electoral y la fragmentación en el Congreso y, por el otro, en la conformación del Ejecutivo se dio un cambio que marca el final de una fase política: por primera

vez en los últimos treinta años, la ciudadanía optó por una agrupación distinta al PLN y el PUSC para asignarle el mandato presidencial.

Ello ocurrió en el contexto de una campaña muy competitiva, en la que distintos candidatos se alternaban en el primer puesto de los sondeos de opinión, y en la que además hubo renuncias de aspirantes a diversos cargos, una mayor oferta electoral y una alta polarización en el discurso de los partidos en competencia. Adicionalmente, para este proceso se implementó un nuevo calendario electoral que separó los comicios locales de las nacionales, se ampliaron los espacios formales para la participación femenina y se habilitó el voto en el extranjero.

El resultado final confirmó los principios democráticos del sistema político costarricense: las elecciones fueron limpias y transparentes, se realizaron en un ambiente de paz, y hubo alternancia y renovación en el poder. Estos son logros que oxigenan la vida política y democrática del país. Sin embargo, aún hay tareas pendientes, como la remoción de las barreras procedimentales que limitan el acceso equitativo de los partidos al financiamiento y a los medios de comunicación en el período electoral, entre otros aspectos.

Campaña electoral marcada por renuncias, fuerte competencia partidaria y polarización

La campaña de 2014 estuvo marcada por eventos pocos comunes en la historia del país. En el ámbito de los partidos se presentaron renuncias de candidatos presidenciales y aspirantes a diputados. En la competencia electoral hubo fuertes confrontaciones entre al menos tres contendientes y una alta polarización del discurso político. Y en lo que concierne al proceso en general, hubo dos aspectos sobresalientes: las dificultades que tuvieron los partidos para acceder al financiamiento y la amplia difusión mediática de las propuestas programáticas. Los principales candidatos presidenciales participaron en una gran cantidad de debates y foros de opinión, tanto en medios escritos, como en radio y televisión.

Por otra parte, la selección de candidatos a lo interno de los partidos fue muy distinta entre las agrupaciones que compitieron. De los cinco principales partidos que tomaron parte en la contienda, tres eligieron a su candidato sin necesidad de una convención interna previa (PLN, FA y ML) y los otros dos sí realizaron esos procesos (PAC y PUSC).

En forma paralela a la dinámica interna de los partidos, también hubo intentos de establecer coaliciones, que debían inscribirse oficialmente antes de la fecha límite del 1º de agosto de 2013, definida por el TSE. No obstante fueron todos infructuosos. Tales fueron los casos, entre otros, del acercamiento entre el PAC, el FA y AP, y la iniciativa que impulsó la “Coalición Viva”, un grupo conformado por ciudadanos y ciudadanas de diversos sectores.

Entre las características señaladas, es interesante ahondar un poco más en el tema de las renuncias –y peticiones de separación– de candidatos, pues reflejan la debilidad de las estructuras partidarias en la conformación de sus papeletas y además generaron una amplia cobertura mediática. El primer caso ocurrió en el PUSC, en medio de una pugna de poder a lo interno del partido. Por discrepancias con otros líderes, el candidato presidencial renunció a sus pretensiones, luego reconsideró su decisión y finalmente se retiró en forma definitiva de la contienda. Fue sustituido por el candidato que fue su adversario en la convención interna.

A nivel legislativo también hubo presiones para retirar nombres de las papeletas del FA, el PAC y el ML, a raíz de diversas denuncias judiciales sobre actuaciones pasadas de los candidatos. En los casos del FA y el PAC, las personas cuestionadas mantuvieron sus candidaturas, pese a los intentos de las agrupaciones por separarlas. En el ML dos aspirantes renunciaron a solicitud del partido.

Finalmente, un mes antes de la segunda ronda electoral, en forma inesperada el candidato del PLN decidió abandonar la contienda y, con ello, su aspiración presidencial. Este hecho, inédito

DIAGRAMA 5.1

Cronología de los principales eventos de la campaña electoral 2013-2014

04/01/2013	Retiro de Rodrigo Arias de contienda interna por candidatura presidencial del PLN	Johnny Araya se confirma como candidato presidencial del PLN (sin necesidad de convención interna)	
10/01/2013			
09/03/2013	José María Villalta se confirma como candidato presidencial del FA (sin necesidad de convención interna)		TSE entrega a la Asamblea Legislativa propuesta de reforma electoral en materia de financiamiento partidario
01/04/2013			
19/05/2013	En convención abierta el PUSC elige a Rodolfo Hernández como candidato presidencial	Otto Guevara se confirma como candidato presidencial del ML (sin necesidad de convención interna)	
08/06/2013			En convención abierta el PAC elige a Luis Guillermo Solís como candidato presidencial
21/07/2013			En comunicado el PAC, el AP y el FA anuncian el cese en las negociaciones para concretar e inscribir la Coalición Viva
02/10/2013	Convocatoria Oficial a Elecciones 2014		
03/10/2013	Primera renuncia de Rodolfo Hernández como candidato del PUSC	Marcha y regreso de Rodolfo Hernández como candidato del PUSC	
05/10/2013			Segunda y definitiva renuncia de Rodolfo Hernández como candidato del PUSC
09/10/2013			
11/10/2013	Rodolfo Piza asume candidatura presidencial del PUSC		El partido Alianza Patriótica se alía al PAC para las elecciones
16/11/2013		Asamblea Nacional FA declara sin efecto la candidatura a diputado por San José Jorge Arguedas, por cuestionamientos internos	Directriz del TSE ordena a partidos que la emisión de certificados de cesión de derechos de contribución estatal (bonos electorales) debe ser a nombre de sus financistas y no al portador
22/11/2013			
06/12/2013		TSE anula la Asamblea del FA que declaraba sin efecto la candidatura a diputado por San José de Jorge Arguedas	
12/01/2014	Asamblea del PAC solicita renuncia a candidato a diputado por San José, Víctor Morales, y acuerdan desconocerlo como representante del partido	TSE emite comunicado a cámaras y asociaciones para advertir de las consecuencias del incumplimiento a la prohibición a los patronos de influir en las decisiones políticas	TSE ordena retiro de propaganda distribuida por empresa privada (Avon) entre empleados que influía a no votar por el FA
15/01/2014			
17/01/2014			
19/01/2014		Renuncia de dos candidatos a diputados del ML ante cuestionamientos públicos por delitos penales	
02/02/2014	Elecciones - Primera Ronda Partido ganador: PAC		
17/02/2014		TSE emite orden de celebración de segunda ronda de elecciones	
05/03/2014			Retiro de Johnny Araya (PLN) de la campaña electoral de cara a segunda ronda
10/03/2014	Denuncia de medio de comunicación por filtración de algunas papeletas presidenciales	TSE suspende a funcionario sospechoso de la sustracción de las papeletas e indica que no fue una acción dirigida al fraude porque la extracción de papeletas no fue masiva	
14/03/2014			
06/04/2014	Elecciones - Segunda Ronda Partido ganador: PAC		

Fuente: Chacón Mendoza, 2014.

en la política costarricense, produjo un remezón institucional a lo interno del PLN, con fuertes críticas al candidato y a su comando de campaña.

Por otra parte, la campaña estuvo marcada por la intensa competencia que protagonizaron tres partidos políticos, cuyos candidatos, en un período

corto, se relevaron unos a otros como favoritos –según las encuestas de opinión– para ganar los comicios. En solo tres meses las preferencias electorales, que al inicio del proceso daban el primer lugar al PLN, se desplazaron hacia el FA y, finalmente, al PAC. Además, durante este proceso emergió un fuerte

discurso anticomunista en contra de uno de los partidos que encabezaba las preferencias. Se trató de una campaña impulsada por sectores cercanos a grupos empresariales, que incluso ameritó la intervención del TSE para recordar la prohibición legal de influir en la decisión de los electores (diagrama 5.1).

Elecciones reñidas y con segunda vuelta dan victoria al PAC

El 2 de febrero de 2014 Costa Rica efectuó su decimosexto proceso electoral consecutivo desde 1953. En esta oportunidad se eligieron los cargos de presidente y dos vicepresidentes de la República y los 57 diputados de la Asamblea Legislativa. La papeleta presidencial contenía la oferta de trece partidos políticos.

Un repaso a los datos generales de la elección da cuenta de un total de 3.078.321 personas habilitadas para votar. Esta cifra representa un incremento de 7,4 puntos porcentuales con respecto al proceso de 2010. El 75,0% de los electores residía en las provincias centrales y el 25,0% restante en las regiones periféricas (fronteras y costas: Guanacaste, Puntarenas y Limón). Además, por primera vez, 12.654 costarricenses pudieron emitir su voto en el extranjero, una de las novedades de esta elección, que se puso en práctica según el mandato del Código Electoral de 2009. El TSE instaló 6.515 urnas en 2.116 centros de votación dentro y fuera del país.

Como es costumbre, los comicios transcurrieron con calma y normalidad. No se registraron actos de violencia o situaciones que pudieran atentar contra el proceso. Tampoco hubo denuncias a lo largo de la jornada ni durante el conteo de votos, que pusieran en duda la transparencia y validez de los resultados. Desde el punto de vista procedimental esta fue una elección limpia y justa, en la que se volvió a comprobar la fortaleza de la democracia costarricense. No obstante, el sistema electoral sigue mostrando debilidades en materia de equidad, particularmente en el acceso de los partidos a los medios de comunicación y al financiamiento político previo a la campaña. En estos y otros temas persiste la necesidad de impulsar reformas legales y adoptar mejores prácticas, tal como indicó, luego de su visita al país, la Misión de Observación Electoral de la OEA (recuadro 5.1).

El propio día de los comicios, el 2 de febrero, estuvo marcado por una gran incertidumbre, debido a la alta

RECUADRO 5.1

Evaluación de la Misión de Observación Electoral de la OEA

En su informe sobre las elecciones realizadas en Costa Rica en 2014, la Misión de Observación Electoral de la OEA destaca la tradición cívica y democrática del país y, en cuanto al TSE, reconoce su credibilidad, la confianza de la ciudadanía en su labor, sus altos niveles de profesionalismo y solidez técnica, así como su esfuerzo por promover el ejercicio del voto informado. Al mismo tiempo, sin embargo, también exhorta a impulsar reformas político-institucionales que permitan modernizar el sistema en las áreas de financiamiento, equidad de género y acceso a información.

Al justificar sus recomendaciones, el Informe advierte que hay inequidad en el acceso a los medios de comunicación, pues en la pasada campaña los debates, la cobertura mediática y la publicidad se concentraron en solo cinco de los trece partidos inscritos para la elección presidencial¹. Esa inequidad fue aun más evidente en el caso de las mujeres candidatas a la Asamblea Legislativa.

En materia de financiamiento, la Misión confirma que hay mecanismos efectivos para garantizar el acceso a la información, la rendición de cuentas y el control gubernamental sobre los recursos utilizados por los partidos. No obstante, señala como una deficiencia de la normativa el hecho de que las contribuciones estatales para los gastos de campaña se distribuyen en función de la fuerza electoral de cada agrupación y se entregan con

posterioridad a las elecciones. Asimismo, el adelanto del 15,0% es insuficiente y está condicionado a la presentación de garantías líquidas. Ambos aspectos perjudican a los partidos que tienen menos recursos.

También fue perjudicial, en el proceso de 2013-2014, la decisión de los bancos comerciales de utilizar los datos de las encuestas de opinión pública como criterio para otorgar préstamos a los partidos. Dado que las encuestas mostraron una alta volatilidad en las preferencias de los ciudadanos, el acceso al crédito bancario fue uno de los principales obstáculos para todas las agrupaciones. En este sentido la Misión califica la ausencia de financiamiento público indirecto como una debilidad del sistema electoral costarricense.

Con respecto a la equidad de género, la delegación de la OEA felicita por los avances en la aplicación del principio de paridad y el mecanismo de alternancia en la designación de candidatos y candidatas, pero insiste en buscar opciones para hacer efectivas las condiciones de equidad para las mujeres en las listas de candidaturas tanto en elecciones presidenciales como legislativas. Finalmente, señala que hubo algunos inconvenientes menores en la conformación de las juntas receptoras de votos, por la ausencia de miembros partidarios juramentados en 400 de los 6.515 recintos habilitados.

Fuente: Elaboración propia con base en OEA, 2014.

volatilidad en las preferencias electorales y lo reñido de la contienda en los días previos. Los resultados oficiales confirmaron este hecho, pues el PAC obtuvo el triunfo por un estrecho margen, superando al PLN por menos de un punto porcentual. En la tercera posición se situó el FA y bastante lejos de los tres anteriores se ubicaron el ML y el PUSC, en los lugares cuarto y quinto, respectivamente. Dado que ninguno de los partidos obtuvo el mínimo del 40,0% de los votos válidos para ganar

en primera ronda de acuerdo con el Código Electoral, fue necesario convocar a una segunda ronda entre el PAC y el PLN, para el 6 de abril (cuadro 5.3).

La segunda ronda también transcurrió con normalidad. Dado que se trataba del mismo proceso, se mantuvieron las mismas cantidades de juntas receptoras de votos y de electores convocados, tanto en el país como en el extranjero.

El candidato del PAC reorganizó su campaña con un objetivo claro: obtener

CUADRO 5.3

Resumen de resultados de las elecciones generales de 2014

Partido político	Elección presidencial		Elección legislativa		Escaños
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	
PAC	629.866	30,6	480.969	23,5	13
PLN	610.634	29,7	526.531	25,7	18
FA	354.479	17,2	269.178	13,1	9
ML	233.064	11,3	162.559	7,9	4
PUSC	123.653	6,0	205.247	10,0	8
Otros partidos ^{a/}	103.776	5,0	403.817	19,7	5
Total de votos válidos	2.055.472	100,0	2.048.301	100,0	57

a/ La categoría "Otros partidos" incluye, en el caso de la elección presidencial, a las otras ocho agrupaciones que participaron en el proceso, seis de las cuales no alcanzaron siquiera el 1% de los votos válidos emitidos. En el caso de la elección legislativa, dicha categoría agrupa a los restantes dieciséis partidos políticos, de los cuales uno obtuvo dos diputados, y tres un diputado cada uno.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014

un millón de votos para validar su mandato por una amplia diferencia. Este apoyo, equivalente a un tercio del electorado, era una cifra bastante ambiciosa. Sin embargo, en la ronda de abril el PAC no solo alcanzó la meta, sino que la superó: recibió un total de 1.338.321 votos, frente a 382.600 del PLN. Este caudal significó una ventaja superior a cincuenta puntos porcentuales sobre el PLN (77,8% versus 22,2%), el mayor margen de victoria en la historia costarricense. Esta diferencia se explica, en buena medida, por el retiro del candidato liberacionista, antes comentado. Con este resultado, el PAC accedió por primera vez al Poder Ejecutivo y, a la vez, puso fin al bipartidismo presidencial imperante en el país desde los años ochenta del siglo XX.

Participación se mantiene estable a pesar de nuevo calendario electoral

En febrero de 2014 un tercio del padrón electoral (31,8%) no asistió a las urnas. Al igual que en todos los comicios desde 1953, en Guanacaste, Puntarenas y Limón el abstencionismo fue superior al promedio nacional, e incluso sobrepasó el 40,0% en las dos últimas provincias. En términos generales, quienes no participan en la actividad electoral son mayoritariamente personas jóvenes, hombres y residentes de las regiones costeras y limítrofes.

Estos datos revelan que las fronteras políticas del país son más pequeñas que sus fronteras geográficas. Los mayores niveles de participación electoral se dan en los centros urbanos, particularmente en el Valle Central, mientras que las regiones periféricas siguen presentando altas tasas de ausentismo. Estas son las zonas donde las brechas son más evidentes, no solo en cuanto a participación política, sino también en términos de desarrollo económico y social.

A pesar de ello, no se cumplieron las predicciones más pesimistas sobre el abstencionismo. El Código Electoral vigente a partir de 2009 cambió el calendario electoral, separando los comicios nacionales de los municipales, que hasta entonces se celebraban el mismo día. Al eliminarse la concurrencia de esos dos procesos, surgió la hipótesis de que habría un aumento significativo en el abstencionismo, sobre todo porque los partidos ya no tendrían que activar sus estructuras a nivel local, que son las más cercanas a los votantes.

Sin embargo, como ya se mencionó, el abstencionismo fue del 31,8% y se mantuvo dentro del rango de las últimas cuatro elecciones, e incluso fue menor que el registrado en 2006, cuando llegó a un 34,8%. En la segunda vuelta el porcentaje aumentó al 43,5%, superando el 39,8% de la segunda ronda de 2002 (recuadro 5.2).

La experiencia de 2014 ofrece la posibilidad, a futuro, de estudiar a profundidad la participación electoral en procesos que incluyen dos rondas electorales.

Se amplían los espacios formales de participación política

En esta elección se ampliaron los espacios formales de participación de la ciudadanía en la política, con la implementación de dos nuevos procedimientos establecidos en el Código Electoral de 2009: el principio de paridad de género con alternancia de hombres y mujeres en las listas de candidatos y el voto en el extranjero.

Con respecto al primero, si bien se generaron condiciones más propicias para la participación igualitaria de las mujeres, su aplicación en 2014 no surtió el efecto esperado. En las elecciones legislativas se llevó a la práctica el principio de paridad con el mecanismo de alternancia en las listas de candidatos (un hombre y luego una mujer, o viceversa), pero los resultados no mejoraron el umbral alcanzado en el proceso anterior. Tanto en los comicios de 2006 como en los de 2010 veintidós mujeres fueron electas diputadas (38,6% de las curules) bajo la normativa que exigía un 40,0% de representación femenina. En el Congreso nombrado para el período 2014-2018 diecinueve candidatas

RECUADRO 5.2

“Núcleo duro” de abstencionismo en primera y segunda rondas de 2002

Desde 1998 el nivel de abstencionismo electoral en Costa Rica se ha ubicado por encima del 30,0%, y más del 40,0% en segunda ronda. Sin embargo, un análisis comparado del comportamiento en la primera y segunda rondas de 2002 da cuenta de que el “núcleo duro” de abstencionistas es menor.

El análisis consideró los poco más de 2,2 millones de personas que estaban habilitadas para votar en 2002, y comparó su asistencia o no a las urnas en la primera y segunda rondas electorales. Se determinó que solo un 23,6% de esta población no votó en ninguna de las dos rondas, es decir, una cifra menor al umbral

de 30,0% que se ha identificado desde 1998.

En cuanto a los perfiles, se encontró que en ambas elecciones votaron proporcionalmente más las mujeres (55,2% del total de ciudadanas empadronadas) que los hombres (50,1%).

Dado que al cierre de edición de este Informe no se contaba con los datos desagregados a nivel individual para las dos rondas electorales de 2014, queda pendiente para la próxima edición la réplica de este ejercicio, a fin de determinar si hubo cambios significativos en el comportamiento del grupo abstencionista.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE, 2014.

agregan otras distorsiones producto de la configuración del sistema electoral, el efecto de subrepresentación femenina es aun mayor².

Lo anterior fue, precisamente, lo que sucedió en 2014. Al analizar las nóminas de candidatos y candidatas, se comprueba que la mayoría de los partidos que lograron representación parlamentaria encabezó con hombres las siete listas. Hubo dos excepciones: el PASE y el PAC, que pusieron mujeres a la cabeza de sus papeletas en cuatro y tres provincias, respectivamente. Además cabe destacar que hubo un número importante de agrupaciones que encabezaron sus listas con mujeres, pero no obtuvieron ninguna diputación (cuadro 5.4).

Evidentemente, la situación descrita es en buena medida resultado de las decisiones tomadas a lo interno de los partidos a la hora de definir sus candidaturas. Por ello, uno de los principales desafíos para mejorar la representación femenina en la Asamblea Legislativa es que las agrupaciones políticas asuman con mayor responsabilidad sus esfuerzos en materia de equidad de género.

El otro procedimiento que amplió los espacios de participación electoral fue el voto en el extranjero. La normativa autoriza este tipo de sufragio para los electores radicados fuera del país, siempre y cuando soliciten el traslado de su domicilio electoral ante la correspondiente sede diplomática de Costa Rica. El voto debe ser personal –tal como manda la Constitución– y puede ejercerse únicamente en las elecciones presidenciales y en consultas populares de alcance nacional.

Para la implementación de esta modalidad, a mediados de 2010 el TSE habilitó 44 consulados para el empadronamiento voluntario de los costarricenses en el extranjero. Posteriormente puso en operación una plataforma electrónica con el mismo propósito. A la fecha de cierre del padrón, el 2 de octubre de 2013, un total de 12.654 personas podían ejercer el derecho al voto desde el exterior.

Para las elecciones presidenciales el Tribunal instaló 61 juntas receptoras de votos en 41 naciones de cuatro

CUADRO 5.4

Papeletas legislativas encabezadas por mujeres, según partido político. 1990-2014

Partido político	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	Total
PAC				3	3	4	3	13
PLN			1	2	5	1	2	11
PUSC	1	1	1	2	1	2	0	8
ML			1	0	2	2	2	7
PASE						2	4	6
PRC			1	1	0	1	1	4
FA						1	1	2
PRN						0	1	1
Otros partidos	0	3	14	13	10	1	8	49
Total	1	4	18	21	21	14	22	101

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

obtuvieron un escaño legislativo, para una proporción de 33,3%.

Esta reducción se debe a que el Código Electoral solo habla de paridad a lo interno de cada papeleta (paridad vertical), pero no indica nada sobre la paridad entre listas en las provincias (paridad horizontal). De esta manera, apegado a la nueva normativa, un partido bien puede encabezar con hombres las candidaturas para el Congreso en las siete provincias, y designar mujeres

en los segundos lugares. El problema surge porque, en el actual escenario de multipartidismo, la mayoría de los partidos solo logra la elección de los primeros lugares de las provincias, es decir, de las personas que encabezan las papeletas. Y si esas agrupaciones siguen postulando hombres en las primeras posiciones de las listas, es de esperar que se mantenga el predominio de estos sobre las mujeres en la conformación legislativa. Si a ello se le

continentes (en África no hubo recintos). El país con más juntas fue Estados Unidos con dieciséis, seguido por Nicaragua con tres y Canadá, México y Panamá con dos cada uno. En cada uno de los demás países se abrió una sola mesa de votación (Muñoz et al., 2014).

En la elección de febrero, el voto en el extranjero se comportó de manera análoga al emitido internamente: el PAC obtuvo el primer lugar (1.147 votos), seguido por el PLN (737) y el FA (403). Además registró un alto abstencionismo: de las 12.654 personas empadronadas solo 2.771 se acercaron a las juntas receptoras, para un abstencionismo del 78,1% en primera ronda. En la segunda ronda votaron 1.915 personas, lo que corresponde a un 84,9% de abstencionismo.

Uno de los desafíos del TSE es, entonces, promover una mayor afluencia a las urnas instaladas en otros países. Cabe recordar que, en virtud del mandato constitucional que obliga a ejercer el voto de manera directa y secreta ante las juntas electorales, no es posible poner en práctica otras formas de emitir el sufragio a distancia, como la vía postal o los medios electrónicos, al menos sin una reforma constitucional en tal sentido.

También es importante considerar, para los próximos comicios, las distancias entre los votantes y las juntas electorales. En los países donde había más personas empadronadas y, a la vez, mayores distancias entre los lugares de residencia y los centros de votación, se registraron niveles más altos de abstencionismo (Muñoz et al., 2014), debido fundamentalmente a los largos y costosos desplazamientos que debían realizar los electores. Estas y otras razones deberán analizarse con más detalle en próximos ejercicios de voto en el extranjero.

Análisis territorial de los resultados electorales

Los resultados electorales de 2014 reafirmaron las tendencias hacia el multipartidismo que se venían observando desde 1998. Aumentaron el número efectivo de partidos políticos y la cantidad de fracciones representadas en la Asamblea Legislativa. También generaron un cambio en la conformación del Ejecutivo, pues dieron lugar a la ruptura del bipartidismo que protagonizaron el PLN y el PUSC y, sobre todo, el posible fin del enfrentamiento político heredado de la década de los cuarenta. Asimismo, los resultados confirmaron la alternancia en el poder como una regla no escrita en el sistema electoral costarricense: ningún partido ha logrado ganar tres elecciones presidenciales consecutivas.

Además, el PAC triunfó en la primera ronda sin necesidad de ganar la mayoría de los distritos del país. Predominó en el Valle Central, la zona más poblada y con mayores índices de participación electoral, y eso le bastó para obtener el primer lugar en la primera ronda. Posteriormente recibió un amplio respaldo que le dio la victoria en la segunda ronda, como se comentará más adelante.

PAC gana la presidencia con el voto del Valle Central

A primera vista, los resultados de los comicios de febrero de 2014 son paradójicos. La diferencia entre el PAC y el PLN fue de menos de un 1,0% de los votos. Y aunque el PAC ganó la elección, al analizar los datos desagregados hasta el nivel distrital se observa que de hecho perdió la mayoría de los distritos del país.

El PLN ha ganado la mayoría de los distritos del país en las últimas elecciones. En el proceso de 2006 la diferencia entre ese partido y el PAC también fue muy ajustada, de apenas un 1,1% de los votos entre ambos, pero los liberacionistas triunfaron en una sola ronda. En esa oportunidad el PLN ganó el 63,5% de los distritos, suficiente para alcanzar el 40,9% de los votos válidos. En 2010 el PLN volvió a vencer en la elección presidencial. En esa ocasión arrasó en

todo el país, con el apoyo del 95,5% de los distritos. Con ello logró el 46,9% de los votos y una diferencia de más de 21 puntos porcentuales sobre el PAC, que ocupó el segundo lugar.

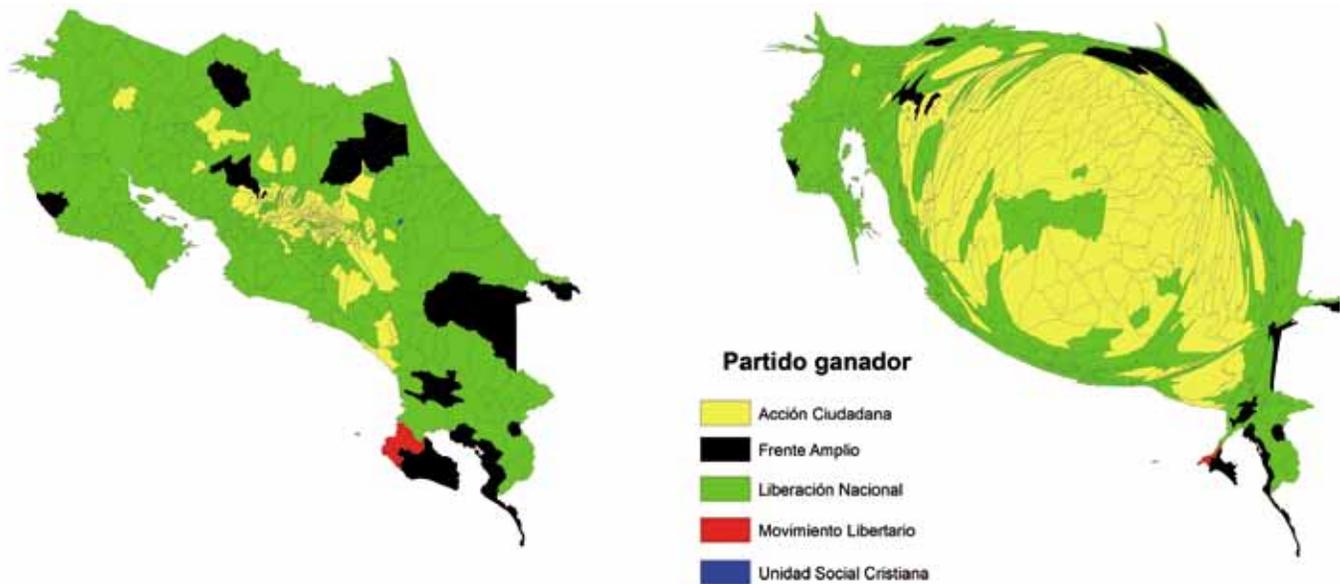
En 2014 el PLN de nuevo obtuvo el respaldo de la mayoría de los distritos, específicamente del 57,1% de ellos, pero esta vez no le alcanzó para ganar la elección en primera ronda, e incluso fue desplazado a la segunda posición. En cambio el PAC, con el apoyo del 38,5% de los distritos, logró el primer lugar y pasar a la segunda ronda.

El éxito del PAC se explica porque la minoría de distritos en los que logró vencer se ubica el centro del país, donde hay más población y mayores niveles de participación política. Para mostrar este fenómeno de modo más claro, se elaboró un mapa de resultados electorales y su equivalente “cartograma”, es decir, un mapa cuya extensión se distorsiona con el fin de destacar un atributo en particular, que en este caso es la proporción del total de votos emitidos en cada distrito (para mayor detalle de la metodología utilizada, consúltese el Anexo Metodológico).

Como se aprecia en el mapa 5.1, la mayor parte del área —a la izquierda— es de color verde, en correspondencia con la cantidad de distritos ganados por el PLN. Hay un grupo pequeño de distritos, en el centro del país, ganados por el PAC (color amarillo) y otro grupo menor, ubicado sobre todo en la periferia, ganado por el FA (color negro). Esta representación territorial es inconsistente con el desenlace que tuvieron los comicios: un mapa en el que predomina el color verde no concuerda con los resultados que dieron el primer lugar al PAC. El cartograma de la derecha, por el contrario, refleja los resultados de acuerdo con el volumen de electores en cada distrito, despejando la aparente contradicción antes señalada.

Con respecto al PLN, cabe anotar que si bien perdió el Valle Central, no fue desplazado por completo, pues en casi todos los distritos donde fue derrotado se ubicó de segundo lugar y muy cerca del PAC. De los 478 distritos del país, el PLN ganó 272, quedó en segundo lugar en 190 y en tercer lugar solo en 14.

MAPA 5.1

Mapa y cartograma^{a/} de resultados electorales según partido político. Primera ronda, elecciones de 2014

a/ El cartograma representa la proporción de votos válidos emitidos en cada distrito.

Fuente: Chacón Chavarría, 2014, con datos de TSE, 2014.

Esto explica por qué la diferencia final fue tan pequeña. El PAC por el contrario, tuvo una fuerte concentración de apoyo en los 182 distritos que ganó, pero en todos los demás el respaldo fue más disperso. Quedó segundo en 166 distritos, y tercero en 75, pero hubo otros 103 distritos en los que quedó de cuarto, quinto e incluso sexto, con menos votos que el PLN.

De cara a la segunda ronda el panorama fue muy distinto pues, como ya se mencionó, se registró una amplia diferencia de votos a favor del PAC. Así lo confirman los resultados desagregados territorialmente: el PLN solo ganó dos distritos (Huacas en Hojancha y Porvenir en Nandayure), frente a un PAC que se impuso de manera abrumadora en los restantes 476.

Apoys partidarios varían según perfil sociológico de los cantones

En esta entrega del capítulo se utilizan dos abordajes para analizar las bases de apoyo detrás de cada partido en las elecciones de 2014. El primero de ellos se centra en las necesidades socioeconómicas de los hogares, y busca

determinar si existe relación entre los porcentajes de apoyo electoral que recibieron las agrupaciones políticas y el indicador de insuficiencia de recursos³ en cada uno de los 81 cantones del país. El segundo abordaje emplea la técnica estadística de conglomerados para establecer una relación entre el índice de desarrollo humano cantonal, el porcentaje de urbanismo y el porcentaje de apoyo electoral. Ambas aproximaciones confirman que los partidos políticos se conectan con poblaciones que presentan perfiles socioeconómicos y demográficos muy distintos (recuadro 5.3).

El análisis a partir de la insuficiencia de recursos muestra que el perfil socioeconómico de las bases de apoyo electoral varía de modo significativo según el partido. El PAC, por ejemplo, tiene una base fundamentalmente urbana –como se pudo ver en el mapa 5.1– de estratos medios y altos. En el gráfico 5.1 se aprecia que, en efecto, los cantones donde esta agrupación obtuvo mayores proporciones de votos son los que presentan menos hogares con insuficiencia de recursos. Además, el PAC muestra la relación más alta entre el

apoyo electoral y el perfil socioeconómico de sus electores, con un coeficiente de determinación⁴ (R^2) de 0,837.

En términos de la magnitud de la relación analizada, el siguiente partido en orden de importancia es el FA, con un R^2 de 0,407. Su base electoral es distinta a la del PAC: quienes más apoyaron a esta agrupación de izquierda fueron los cantones que registran los mayores porcentajes de hogares con insuficiencia de recursos, es decir, los cantones más pobres, que además se encuentran en las regiones periféricas, sobre todo en las zonas costeras y limítrofes.

Paradójicamente el ML, que defiende una ideología de corte liberal opuesta por completo a la del FA, tiene una base de apoyo electoral muy similar a la de éste, aunque la relación entre las variables consideradas es menor (R^2 de 0,302). Su discurso ha logrado calar con mucho más fuerza en los cantones que tienen un perfil socioeconómico bajo.

Por último, el caso del PLN es totalmente distinto de los tres anteriores. Es el partido en el que la relación entre las dos variables es menor (R^2 de 0,258),

RECUADRO 5.3

Análisis de partidos políticos

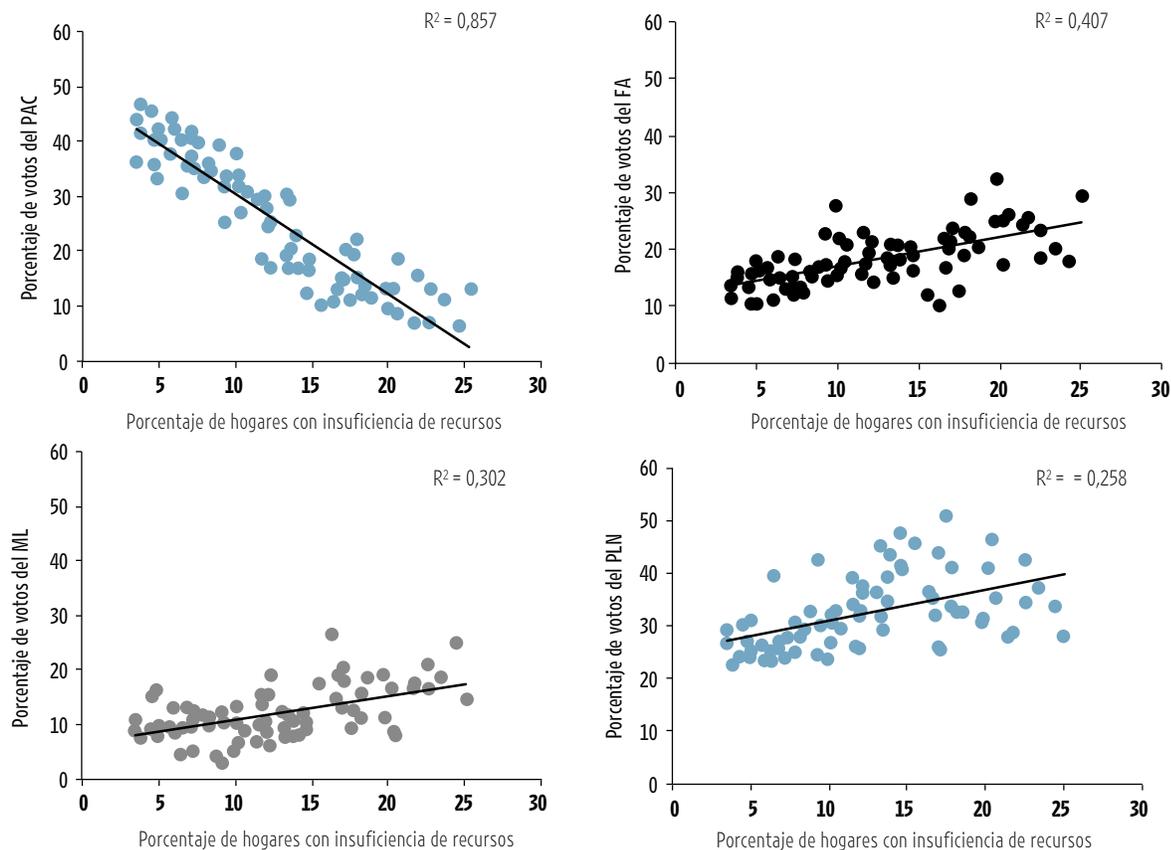
Desde el año 2012, el Programa Estado de la Nación y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del Tribunal Supremo de Elecciones, desarrollan en forma conjunta un proyecto de investigación que ha permitido generar un rico acervo de información sobre la estructura y el funcionamiento de los partidos políticos, tanto en los períodos de campaña, como en época no electoral.

En este marco, una de las principales conclusiones a las que han llegado los diversos estudios realizados es que los partidos políticos costarricenses son muy diferentes entre sí. No solo varían el tamaño

y los alcances de las estructuras formales, tal como se reseñó en el Decimonoveno Informe (2013), sino también las bases de apoyo electoral y la trayectoria de los liderazgos partidarios, entre otros aspectos. Esta nueva evidencia empírica contradice el enfoque que visualiza al sistema de partidos como un conjunto uniforme, con características aplicables a todas las agrupaciones. Por el contrario, el análisis a profundidad da cuenta de que en Costa Rica ese sistema está compuesto por organizaciones muy distintas, tanto a lo interno como en la práctica política.

En este Vigésimo Informe se agregan nuevas aproximaciones sobre los espacios de participación femenina en las listas de candidaturas, las bases de apoyo de los partidos desde el punto de vista territorial, los cambios en las preferencias electorales -observados por medio de un panel de votantes- y la experiencia política de los principales líderes partidarios. Otros productos de este proyecto de investigación relacionados con la oferta electoral en las elecciones de 2010 y 2014 pueden consultarse en el sitio <www.estadonacion.or.cr>.

GRAFICO 5.1

Bases de apoyo electoral partidario por cada cantón según hogares con insuficiencia de recursos^{a/}. Elecciones de febrero de 2014

a/ Índice de insuficiencia de recursos: relación porcentual entre los hogares que presentan insuficiencias en las condiciones habitacionales y/o de recursos corrientes (captación de ingresos), con respecto al total de hogares (Morales y Segura, 2014).

lo cual parece indicar que el rasgo principal de sus bases de apoyo electoral no es, al menos de manera significativa, el perfil socioeconómico. El PLN obtuvo votos en proporciones más homogéneas que los demás partidos, como se verá más adelante en el análisis sobre la nacionalización partidaria. Eso significa que sus apoyos provienen tanto de zonas urbanas como rurales, y de todos los estratos.

El segundo abordaje para el análisis de las bases de apoyo de los partidos utiliza la metodología de mercados electorales, desarrollada por Fernández y Chacón (2011). Esta considera tres dimensiones: i) la social, determinada por el valor de cada uno de los cantones en el índice de desarrollo humano cantonal (IDHC), ii) la demográfica, definida por el porcentaje de urbanismo, y iii) la política, que refiere al porcentaje promedio de participación política de cada cantón, el cual se obtiene de la razón entre los votos emitidos y el padrón electoral. A partir del valor de cada cantón en las tres dimensiones, se generaron seis segmentos de mercado lo más homogéneos posible en su interior y heterogéneos entre sí, usando el procedimiento estadístico de análisis de conglomerados en dos fases. La agrupación de los datos en seis

conglomerados permite ver que cada grupo está integrado por cantones que son muy similares entre sí y tienen, por tanto, lo que se denomina “cohesión interna”, pero a la vez son muy distintos de los otros, de modo que se encuentran en la situación que se define como “aislamiento externo”. Se obtienen así tres conglomerados de cantones más urbanos y tres más rurales. Internamente, los conglomerados se diferencian según el nivel de desarrollo humano de los cantones que los integran.

El análisis muestra, en primer lugar, que los cantones tienden a concentrarse en los conglomerados más urbanos y en las capas medias según nivel de desarrollo humano. Este resultado confirma los hallazgos expuestos en el mapa y el cartograma antes descritos, y en otras investigaciones que han ahondado en el perfil de la participación electoral en el país (PEN, 2013).

Como segundo aspecto es posible observar que el apoyo al PAC se concentró en los dos conglomerados más urbanos y con niveles de desarrollo medio y alto, que aglutinan el 10,0% y el 39,1% de los electores, respectivamente. Además, fue en esos conglomerados donde la abstención fue menor, de entre 25,8% y 29,2%, lo que aumentó su importancia relativa dentro del total

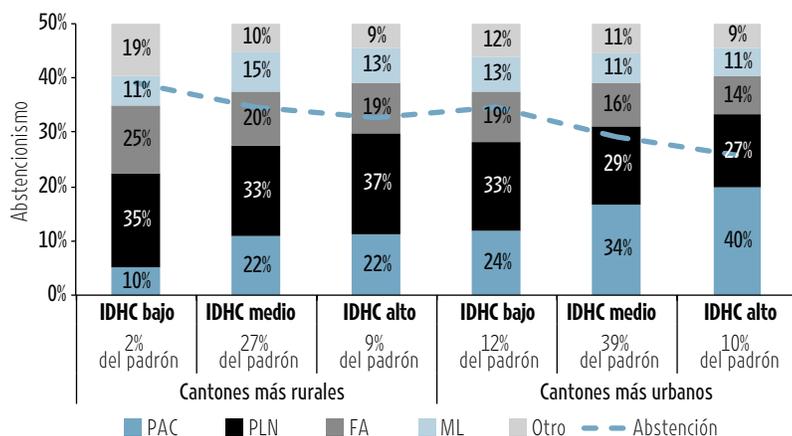
de votos válidos y también jugó a favor del PAC.

El PLN fue el partido más apoyado en los cuatro conglomerados restantes. Se trata de los tres conglomerados rurales y el urbano con menor desarrollo humano, que en conjunto representan la otra mitad del electorado. En ellos destaca el hecho de que, conforme el apoyo al PAC desciende, aumenta el respaldo a los tres partidos restantes: PLN, FA y ML, en ese orden. No obstante, en esas zonas la abstención fue de entre 34,5% y 39,3%, razón por la cual sus resultados no afectaron de manera significativa al PAC. A lo interno del grupo, el FA obtiene más apoyo en los conglomerados más rurales y de menor desarrollo, mientras que el ML muestra un apoyo más homogéneo entre los distintos conglomerados, aunque bastante más bajo, en términos comparativos, que los otros partidos (gráfico 5.2).

En síntesis, los hallazgos de los dos análisis realizados coinciden al mostrar un contraste entre dos realidades socio-demográficas y político-electorales. La primera, más urbana y desarrollada, apoya en mayor medida al PAC y presenta una menor abstención. La segunda, más rural y menos desarrollada, se caracteriza por un mayor respaldo al PLN y el FA, y por registrar mayores niveles de abstención. Esta relación es consistente con la reportada para los procesos electorales de 2006 y 2010 (PEN, 2011).

GRAFICO 5.2

Apoyo partidario según mercado político^{a/}. Elecciones de febrero de 2014



Consolidación del multipartidismo en el sistema de partidos

Las elecciones de 2014 consolidaron el formato multipartidista del sistema de partidos, luego de una fase de transición del anterior bipartidismo y sin que mediaran reformas político-electorales que impulsaran la búsqueda de una más amplia pluralidad política. Antes bien, este proceso ha sido el resultado del desencanto de la ciudadanía con los partidos de más larga tradición, y del surgimiento de nuevas agrupaciones que han logrado aprovechar esa coyuntura y obtener amplios apoyos, algunas incluso con una presencia creciente en el territorio, tal como muestra el índice de nacionalización partidaria.

a/ Con base en el índice de desarrollo humano cantonal (IDHC) elaborado por el PNUD.

En este contexto, es importante tener en cuenta que el multipartidismo trae consigo no solo oportunidades, sino también riesgos. Por el lado de las oportunidades, se amplía el espectro de partidos e intereses que intervienen en la arena política, con lo cual se fortalece la democracia. Pero también se pone en riesgo la gestión política, por la coexistencia entre un régimen presidencialista y un Congreso altamente fragmentado. Dado que el Ejecutivo y el Legislativo son poderes con soberanía propia, la coordinación entre ambos resulta más compleja en este escenario, tal como ha advertido este Informe en entregas anteriores.

Aumenta la fragmentación partidaria en el Congreso

Los resultados de las elecciones legislativas de 2014 afianzaron el sistema multipartidista, sin mayoría parlamentaria de ninguna agrupación, que se viene gestando en Costa Rica desde 1998. El Congreso para el período 2014-2018 quedó conformado por una primera minoría de 18 escaños, correspondiente al PLN, seguida por la bancada oficialista el PAC, con 13 legisladores. La distribución de curules hace que para conseguir una mayoría simple (29 votos) se requiera el concurso de tres o más partidos, cuando el PAC y el PLN no logren acuerdos conjuntos. En ese escenario, el éxito de las iniciativas de ley dependerá de la capacidad para alcanzar consensos, cuando menos, en una agenda de interés común. Lograr ese cometido no es una tarea sencilla.

En términos de los cambios en las cuotas de poder, considerando la conformación de la Asamblea Legislativa en períodos anteriores, los resultados muestran que los principales ganadores fueron el FA, el PUSC, el PAC y el bloque de partidos evangélicos, en tanto que los perdedores fueron el PLN, el ML y el PASE (cuadro 5.5).

El más sobresaliente de estos cambios es el significativo aumento en el número de curules que obtuvo el FA. Pasó de un diputado en los dos períodos anteriores, a nueve, y con una característica muy importante: eligió representantes de todas las provincias

CUADRO 5.5

Conformación del Congreso por período constitucional, según partido político. 2006-2018

Partido político	Período constitucional			Diferencia 2014/2010
	2006-2010	2010-2014	2014-2018	
PLN	25	24	18	-6
PAC	17	11	13	2
FA	1	1	9	8
PUSC	5	6	8	2
ML	6	9	4	-5
PRC		1	2	1
PASE	1	4	1	-3
PRN	1	1	1	0
ADC			1	1
PUN	1			0
Número de partidos	8	8	9	

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

del país. Esto refleja la expansión territorial que ha logrado este partido, lo que a su vez se traduce en un mayor nivel de nacionalización partidaria, como se verá más adelante.

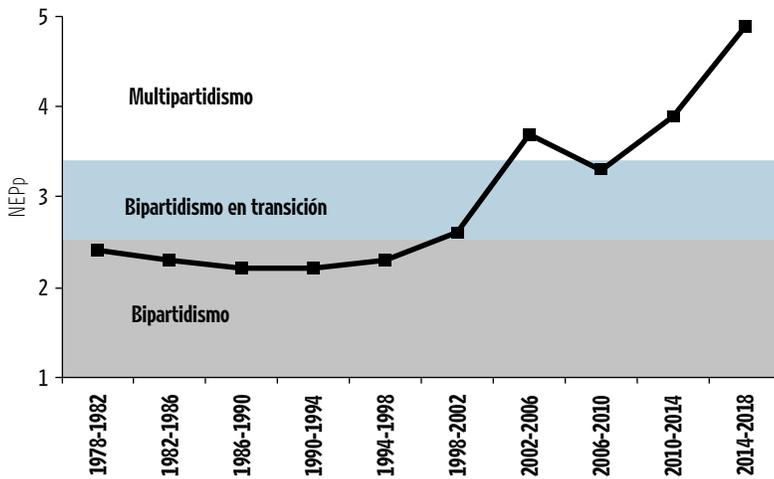
Otro cambio relevante es que la Asamblea Legislativa quedó conformada por nueve fracciones, la cantidad más alta de la historia nacional. Ello se debió al ingreso de la Alianza Demócrata Cristiana (ADC), con lo cual aumentó a cuatro el número de curules de partidos de orientación evangélica y se duplicó la representación que tuvo ese sector en el período 2010-2014.

En el análisis sobre partidos políticos predomina la idea de que, a mayor fragmentación del sistema, mayor dificultad para construir mayorías y lograr que estas generen acuerdos. Para medir esa fragmentación se utiliza el indicador denominado número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp; Laakso y Taagepera, 1979). Cuanto más se acerca el valor del índice a 2, mayor es la evidencia de que se está en presencia de un sistema bipartidista, y cuanto más alto es el valor, mayor es la fragmentación del sistema. Básicamente, el NEPp permite estimar cuántos partidos tienen un peso significativo en la conformación del Congreso⁵.

En 2014 Costa Rica registró el NEPp más alto desde el inicio de la Segunda República, en 1953. Luego de un período (1986-1998) en el que predominó un sistema bipartidista (del PUSC y el PLN), en la primera mitad de la década de 2000 el número efectivo de partidos aumentó a tres. Los resultados de 2010 anunciaron un nuevo incremento de la pluralidad política, con un valor de 3,9. Y en la elección de 2014 se confirma la estructura multipartidista a nivel legislativo, con un valor máximo de 4,9 en el NEPp (gráfico 5.3).

La apertura del sistema político a nuevas fuerzas ha ocurrido a pesar de que no se han realizado reformas electorales significativas para propiciar ese cambio⁶. Y si bien este hecho representa un avance, también plantea retos desde el punto de vista de la gobernabilidad, en la medida en que la participación de más partidos políticos implica un aumento de los costos de transacción para llegar a acuerdos. Por ello este Informe ha llamado la atención sobre la necesidad de mejorar la deliberación para facilitar acuerdos políticos. Esos esfuerzos se deben acompañar, además, de reformas electorales que adecuen las reglas del juego legislativo al nuevo escenario multipartidista.

GRAFICO 5.3

Número efectivo de partidos parlamentarios^{a/} (NEPp)

a/ Rangos definidos con base en Lijphart, 2000.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

Fuerte caída en la nacionalización partidaria

La literatura especializada emplea el índice de nacionalización partidaria (INP) para medir la fortaleza relativa de los partidos a lo largo y ancho de un país, de manera que por nacionalización partidaria se debe entender el grado en que las agrupaciones políticas reciben niveles homogéneos de apoyo electoral en las distintas regiones de un país. Un partido más nacionalizado es una organización que está más institucionalizada y tiene mayor arraigo en todo el territorio. Esas características, en principio, mejorarían la función de canalización de intereses y el desempeño general de estas agrupaciones.

El INP se basa en el coeficiente de Gini y permite hacer comparaciones entre partidos, entre sistemas de partidos, entre elecciones y a lo largo del tiempo. La escala del índice es de 0 a 1. Un nivel de nacionalización partidaria cercano a 0 significa que el partido recibe un 100% de votos en una provincia y un 0% de respaldo en el resto. Cuanto más se acerque el valor a 1, más “nacionalizado” será el partido o sistema de partidos. En este sentido, dos agrupaciones pueden tener el mismo porcentaje de votos, pero

mostrar disparidades importantes en su grado de nacionalización. Un sistema de partidos “nacionalizado” es aquel en que los niveles de apoyo electoral de la mayor parte de las agrupaciones políticas no varían significativamente entre una provincia y otra. Por el contrario, a mayores diferencias territoriales en el apoyo partidario, menor es el grado de nacionalización (Alfaro Redondo, 2006).

En 2014 el sistema de partidos políticos costarricense registró una caída en sus niveles de nacionalización partidaria en ambas elecciones, la presidencial y la legislativa. En el primer caso el INP pasó de 0,92 en los comicios de 2010, a 0,82 en 2014, y se situó muy lejos del valor más alto mostrado en el período bipartidista, de 0,98 en 1994. En la elección legislativa el descenso fue menor, de 0,87 en 2010 a 0,85 en 2014. El valor más alto en este nivel fue el de 1966, con un INP de 0,95. Dos factores incidieron en este resultado. Por una parte, el PLN, el ML y el PAC experimentaron un descenso de su nacionalización con respecto al 2010 y, por otra, el PUSC y el FA más bien incrementaron sus grados de nacionalización.

Al analizar los partidos individualmente se observa que los mayores niveles de nacionalización corresponden al

PLN y el PUSC (excepto en 2006). En la elección de 2014 el PLN, pese a haber sufrido una reducción, siguió encabezando a las demás agrupaciones en esta materia. El FA registró el segundo mayor nivel de nacionalización, con un valor de 0,91.

Paradójicamente, el partido más votado en las dos rondas electorales de 2014, el PAC, obtuvo su nivel más bajo de nacionalización: 0,79. En el ML el índice mostró una leve reducción, de 0,89 a 0,88. Y el PUSC, luego de registrar su grado más bajo de nacionalización en 2006 (0,79), ha logrado acercarse a sus niveles previos; en 2014 su INP ascendió a 0,89, el valor más alto de las últimas tres elecciones, pero aún por debajo de las cifras reportadas a finales de los años ochenta e inicios de los noventa (gráfico 5.4).

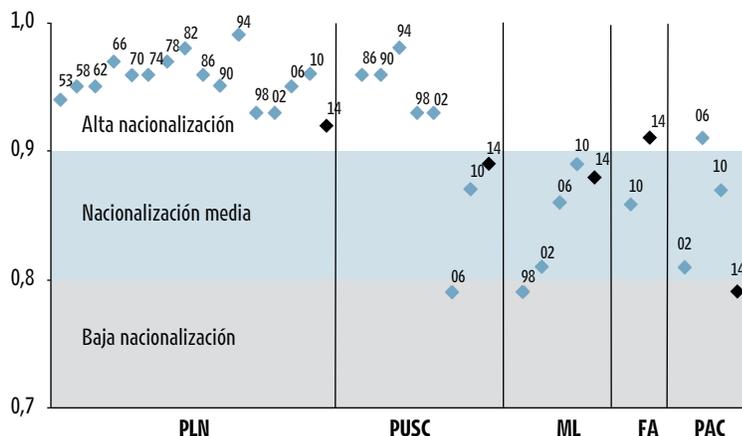
En síntesis, la evidencia expuesta en este apartado confirma un aspecto central: que el sistema de partidos políticos costarricense pasa por una etapa de cambios y reconfiguraciones en la que los partidos tradicionales muestran un considerable debilitamiento, por la incapacidad de ampliar sus márgenes de apoyo y mantener las afiliaciones políticas que los favorecieron en el pasado. En respuesta a esta situación, desde finales de la década de los noventa ha emergido una amplia oferta de nuevos partidos. Algunos de ellos repitieron los síntomas de los tradicionales y desaparecieron; otros en cambio han logrado seguir adelante y mejorar su desempeño electoral, ganando más espacios de representación a nivel local, legislativo y, en el caso del PAC, incluso en el Poder Ejecutivo.

En este escenario, sin embargo, las agrupaciones siguen acarreado altos niveles de descrédito por su desempeño general en la política. Por ello los partidos –nuevos y viejos– deben poner énfasis, entre otros aspectos, en la reconstrucción de sus relaciones con los diferentes sectores sociales y recuperar la confianza perdida de la ciudadanía. Además requieren fortalecer sus estructuras internas, particularmente las de reclutamiento, formación partidaria y pensamiento político, tal como se indicó en la entrega anterior de este capítulo (PEN, 2013).

GRAFICO 5.4

Índice de nacionalización partidaria en las elecciones presidenciales. 1953-2014

(partidos y años seleccionados)

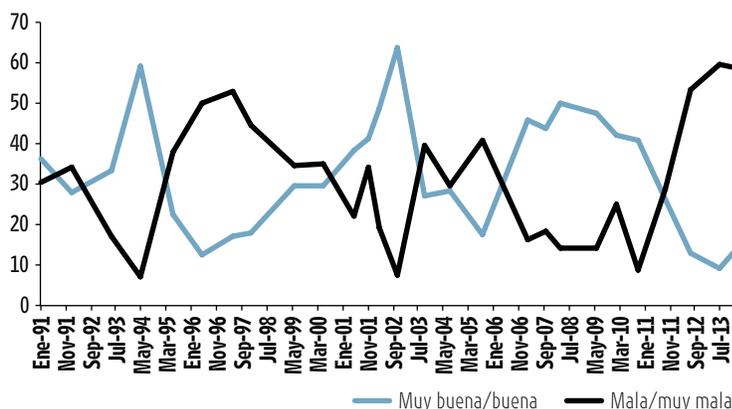


Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

GRAFICO 5.5

Calificación de la labor presidencial

(escala de 0 a 100)



Fuente: Unimer, 2014.

La perspectiva del votante: aproximación con encuestas y un panel electoral

En el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* (2013) se argumentó que las elecciones nacionales de 2014 se efectuarían en el contexto político más desfavorable desde que se tiene registro, caracterizado por una menor concurrencia a las urnas, desalineamiento partidario, alta incertidumbre y volatilidad

en las preferencias electorales y los niveles más bajos de apoyo y satisfacción con la democracia.

No obstante, los resultados de febrero y abril, así como la evidencia recopilada para este Informe, muestran que la ciudadanía optó por darle un voto de confianza al sistema político. A pesar de que, ciertamente, las condiciones eran adversas, la contienda electoral logró transformar el estado de ánimo

del votante promedio. Así se determinó en un panel realizado en conjunto por el PEN y la empresa Unimer, con el fin de entender mejor los cambios en las preferencias de los electores y su magnitud. En la modalidad de panel, a diferencia de un encuesta convencional, se trabaja con un grupo de personas a quienes se entrevista varias veces a lo largo de la campaña. Se empleó este instrumento debido a la alta volatilidad del contexto electoral, y aunque se obtuvo una muestra no probabilística, la información recabada logró capturar los cambios individuales en la población estudiada (más detalles pueden consultarse en el Anexo Metodológico).

Tres hallazgos sobresalen en los resultados del panel: la metamorfosis de los estados de ánimo de los entrevistados, el incremento del interés en la campaña y la inestabilidad de las preferencias electorales. Al inicio predominaban los desilusionados o decepcionados, y al cierre del proceso la mayoría de los participantes se declaraba entusiasmada o ilusionada. Además, el interés aumentó más entre las personas que tenían bajas probabilidades de votar, no entre los más jóvenes, como en algún momento de la campaña indicaron encuestas de opinión y analistas. Por último, los cambios en las preferencias fueron de distintas magnitudes, en todas las direcciones y ocurrieron en diversos momentos de la contienda. En el balance final, el gran beneficiado fue el PAC, con apoyos provenientes de todos los partidos políticos.

Contexto inicial de apatía e indecisión

El inicio de la campaña, en octubre de 2013, se dio en el contexto de mayor descontento ciudadano desde que se tienen registros sobre este tema en el país. Durante el período electoral el indicador que evalúa la labor presidencial llegó a sus niveles más altos de mala calificación, solo comparables con los que se registraron a mediados de los años noventa (gráfico 5.5).

En ese contexto, durante el segundo semestre de 2013 las primeras encuestas evidenciaron el desalineamiento del electorado, pues un amplio porcentaje

de las y los votantes no sabía si iba a votar o manifestaba que no tenía preferencia por ningún candidato. Entre agosto y septiembre la proporción de personas que no estaban definidas en su intención de voto fluctuaba entre 33,0% y 55,0%, según los principales sondeos de opinión pública⁷. Y a poco menos de un mes de los comicios, en enero de 2014, los niveles de indecisión electoral se mantenían altos, entre 22,0% y 35,0%.

No obstante, las encuestas arrojaban diferencias significativas en los resultados para cada uno de los candidatos en momentos muy parecidos. Al buscar explicación a tales variaciones, una de las hipótesis que surgió fue que estas tenían que ver con la calidad técnica de los estudios de opinión pública, tema que generó discusiones sobre la necesidad de un escrutinio más riguroso de los datos. Pero otra de las hipótesis –que no excluye a la anterior– fue la alta volatilidad que caracterizaba las preferencias de los votantes. Así por ejemplo, en noviembre de 2013 las encuestas mostraban discrepancias de casi treinta puntos porcentuales en la intención de voto para el PLN. Prácticamente ninguna de ellas logró detectar el ascenso del PAC, ni hacer un pronóstico aproximado de los resultados de febrero.

Así pues, la campaña se desarrolló en un contexto marcado por el descrédito del oficialismo y el escaso interés de la ciudadanía en la oferta electoral. Sin embargo, ese escenario fue cambiando a medida que avanzaba el proceso, tal como se constató en el panel realizado para este Informe y como demostró, finalmente, el desenlace de los comicios.

Electores desilusionados o desmotivados al inicio de la campaña

Se ha dicho ya que las elecciones nacionales de 2014 se desarrollaron en un escenario poco propicio, pero ¿qué tan desfavorable era ese contexto al inicio de la campaña?, ¿en qué condiciones arrancó la contienda?, ¿cuáles eran los estados de ánimo de los electores?, ¿qué proporción de ellos manifestaba tener una simpatía partidaria? y ¿qué eventos coyunturales influyeron en las

preferencias de los ciudadanos? Describir minuciosamente el clima político que prevalecía en las primeras semanas de la campaña es central para entender los cambios en las preferencias ciudadanas y, a la postre, los resultados de los comicios. Y aunque no existe información que se pueda generalizar para todo el país, los datos recabados por medio del panel electoral brindan pistas útiles para el análisis de esos temas.

El panel de votantes realizado para este Informe tuvo su primera ronda de entrevistas en octubre de 2013. En ese momento, los electores desilusionados, molestos e indiferentes ante la campaña representaban el 80,7% del grupo consultado. Un tercio de ellos (35,0%) manifestó no tener simpatía por ningún partido político. Cuando en posteriores rondas se les preguntó si habían cambiado su posición, el 80,0% indicó que no lo había hecho. Entre los que sí expresaron simpatía por una agrupación en la primera consulta, un 20,0% mencionó al PLN, un 18,0% al FA y un 15,0% al PAC. No obstante, debe tenerse en cuenta que, a esa altura, solo un 4,9% de los entrevistados decía apoyar con firmeza a un partido y que probablemente no cambiaría.

A pesar de ello, al inicio de la campaña la población estudiada daba un seguimiento relativamente alto a la

información relacionada con las elecciones. El 68,0% dijo que en la semana anterior a la consulta había conversado de modo ocasional sobre la campaña y los aspirantes presidenciales. Además, el 55,0% manifestó que prestaba atención cuando la televisión transmitía un mensaje de alguno de los candidatos y solo un 18% dijo que cambiaba de canal cuando aparecía propaganda política.

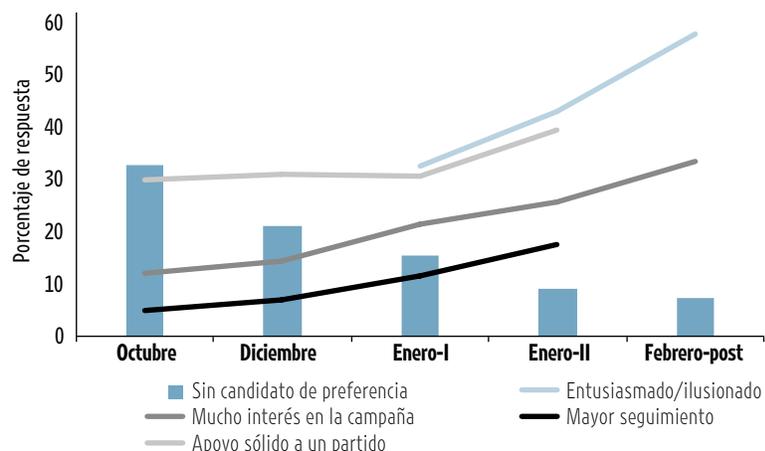
El votante identificado con la política creció durante la campaña

La fuerte desaprobación del Gobierno saliente y el generalizado desinterés ciudadano en la política presagiaban una campaña desteñida y con poca capacidad para atraer a un electorado cada vez más indiferente. Sin embargo, el panel permitió observar cambios importantes en el estado de ánimo y el grado de interés de los entrevistados. Al analizar la evolución de las preferencias y actitudes según el perfil de los participantes, se comprobó que en todos los casos el entusiasmo crecía a medida que avanzaba el proceso. Lo más interesante es que ese crecimiento fue mayor entre las personas que al inicio reportaron bajas probabilidades de votar. Lo mismo sucedió con la variable de interés en la campaña.

Como se aprecia en el gráfico 5.6, conforme transcurría la contienda,

GRAFICO 5.6

Evolución del votante identificado con la política en la campaña electoral 2013-2014



Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014.

el contexto desfavorable para la participación política fue generando las condiciones para el crecimiento del ánimo, el interés, el escrutinio de los candidatos y el respaldo a una agrupación. Como era de esperar, entonces, se dio una progresiva disminución de los electores que manifestaban no tener preferencia por un candidato.

Por otro lado, en la campaña 2013-2014 la inestabilidad en las preferencias de los votantes fue un factor determinante por al menos tres razones. En primer lugar, la identidad partidaria de los costarricenses es débil y poco influyente en sus decisiones electorales. En otras sociedades donde la ciudadanía tiene fuertes vínculos con los partidos, las personas recurren a esas afiliaciones para solventar dos dilemas: la opción de votar y a cuál candidato apoyar. Pero en contextos donde esa afinidad es inexistente o frágil, los ciudadanos deben realizar un esfuerzo mayor para reunir y procesar la información, antes de decidirse.

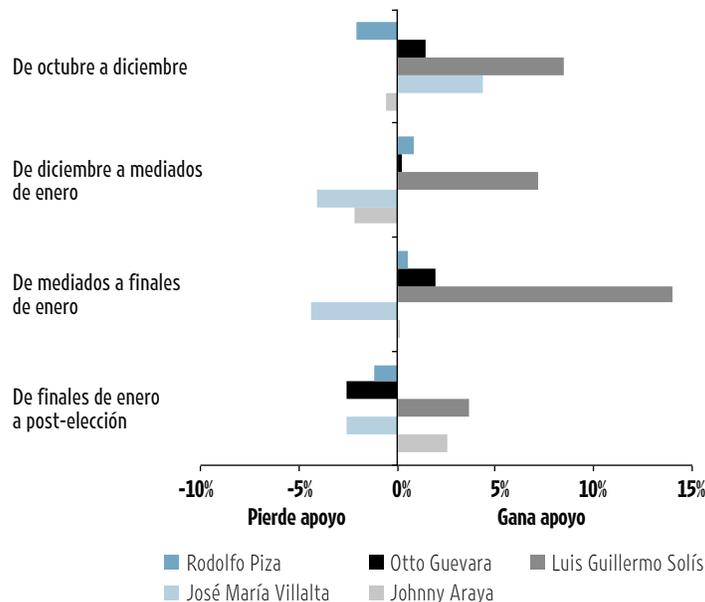
En segundo lugar, y producto de lo anterior, desde el inicio y durante la mayor parte de la campaña el grupo de los indecisos superaba las puntuaciones de todos los candidatos en las encuestas, con una proporción de más del 30,0% del electorado. Además, aun quienes decían apoyar a un aspirante o partido tenían una preferencia frágil, es decir, no estaban del todo convencidos, de modo que al final optaron por un candidato distinto o respaldaron temporalmente a varios de ellos en el transcurso de la contienda. Esos titubeos constituyeron el principal desafío para candidatos y partidos, donantes, empresas encuestadoras y medios de comunicación.

Dos momentos clave para la decisión electoral

Como resultados de los constantes movimientos en las preferencias electorales, se produjo una alternancia de aspirantes en la posición de candidato favorito. Inicialmente el PLN encabezaba la intención de voto, pero no logró avanzar a lo largo del proceso; el FA tuvo una ventaja temprana y efímera, y desde finales de diciembre el PAC

GRAFICO 5.7

Panel electoral: cambio en las preferencias entre rondas de consulta, según candidato. 2013-2014 (porcentajes)



Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014.

empezó a posicionarse como el principal receptor del apoyo ciudadano.

Los datos del panel revelan que durante la campaña hubo dos momentos clave en el comportamiento de las preferencias electorales. El primero se dio hacia mediados de diciembre, justo antes de la tregua navideña, cuando se reportó un cambio de 17 puntos porcentuales, que se distribuyeron como ganancias o pérdidas entre todos los candidatos. El segundo se dio en la recta final de la elección, en la segunda quincena de enero, cuando se registró un cambio de 21 puntos porcentuales. Ello confirma lo que se ha indicado en otras ediciones de este Informe, en el sentido de que la decisión de voto se construye, mayoritariamente, en las semanas previas a los comicios (gráfico 5.7).

Para medir los efectos de este comportamiento, se analizó la magnitud y la dirección de las fluctuaciones registradas en cada una de las rondas del panel y se trazaron las trayectorias individuales de los participantes. Ello permitió conocer incluso quién y en qué momento cambió su preferencia

electoral. El gráfico 5.8 representa a cada persona con una línea del color del partido que dijo apoyar, de manera que, cuando un individuo modificó su posición, cambia el color de la línea. Este ejercicio funciona entonces como un termómetro de la preferencia electoral.

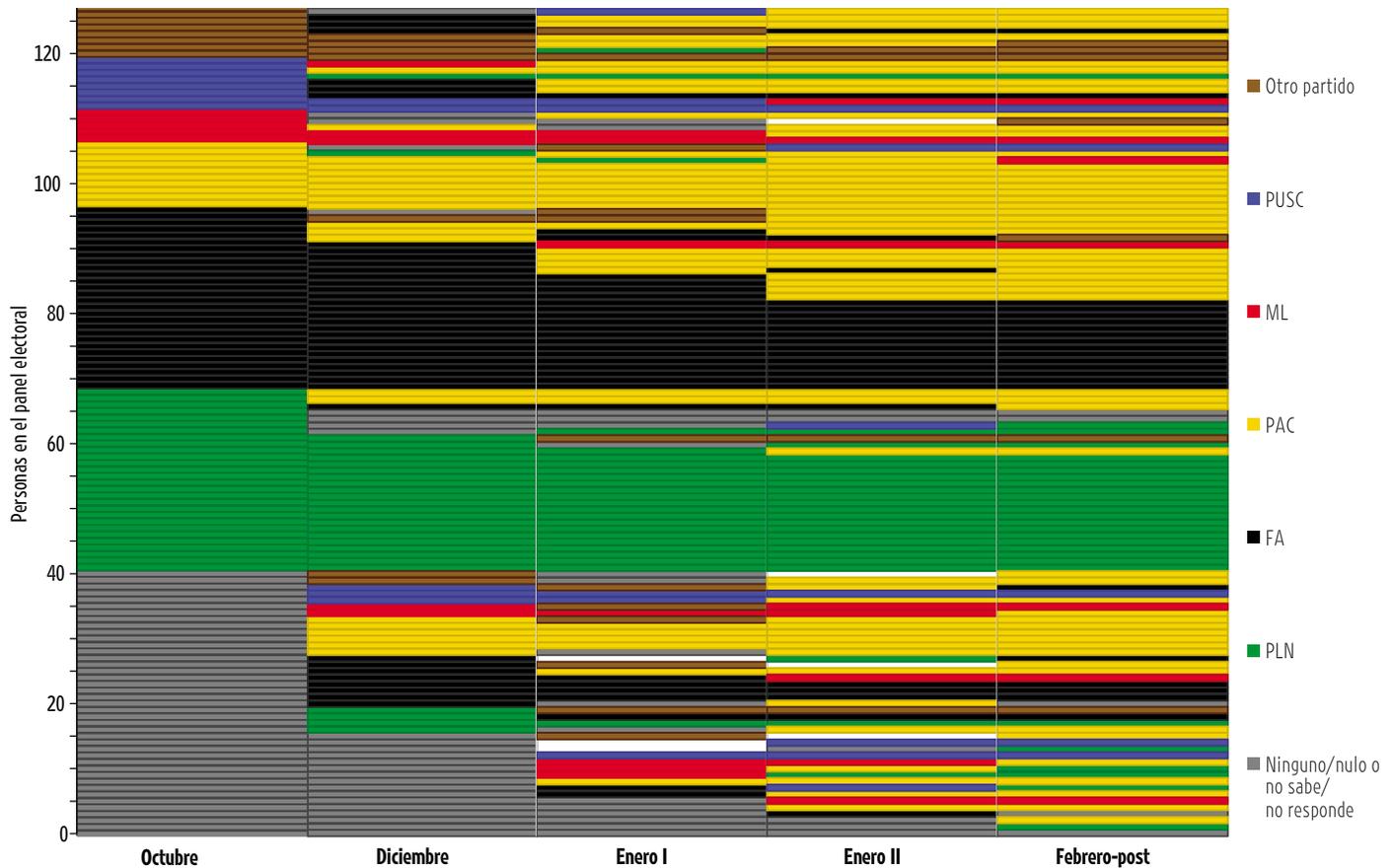
Los resultados que muestra el gráfico brindan un panorama más claro de lo que sucedió con la población estudiada y permiten llegar a cinco conclusiones: i) los constantes cambios en los colores confirman la alta volatilidad de las preferencias electorales, ii) las personas se fueron entusiasmando y adoptando una posición a medida que avanzaba el proceso, iii) el PAC fue el partido más beneficiado, pues recibió apoyos desde todas direcciones, pero fundamentalmente del FA, iv) el FA perdió respaldo luego de un inicio fuerte, y v) el PLN mantuvo los apoyos más constantes a lo largo de toda la campaña.

Simpatía partidaria y candidato, claves en triunfo del PAC

El otro aspecto importante analizado por medio del panel fueron los factores

GRAFICO 5.8

**Panel electoral: trayectorias individuales de las preferencias electorales^{a/}.
Primera ronda, elecciones de 2014**



a/ Cada individuo es una línea. Un cambio en el color de la línea indica un cambio en la preferencia electoral.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014.

asociados a la preferencia electoral y su magnitud. Para su estudio se recurrió a la técnica de regresión estadística (el detalle de la metodología utilizada se presenta en el Anexo Metodológico de este mismo Informe).

Los gráficos 5.9 y 5.10 muestran las variables consideradas, las estimaciones de los coeficientes de la regresión logística y sus errores estándar, en los casos del PLN y el PAC. Para comprender los gráficos, en primera instancia hay que determinar si la estimación (línea negra a los lados de cada punto) cruza la línea discontinua vertical. Si esto sucede quiere decir que el efecto de la variable no es estadísticamente significativo. Para que lo sea, el coeficiente debe estar a alguno de los dos lados de la línea discontinua vertical, sin

tocarla. Si se encuentra a la derecha del cero el efecto es positivo y, viceversa, si está a la izquierda del cero el efecto es negativo.

Los datos muestran una notable similitud de los factores asociados a las preferencias de los entrevistados. Tanto en el caso del PLN como en el del PAC los gráficos permiten concluir que “el candidato con el que está más de acuerdo”, “el candidato con mejor propaganda” y la simpatía partidaria son las variables que mejor explican la preferencia de los votantes por los candidatos de los partidos mencionados.

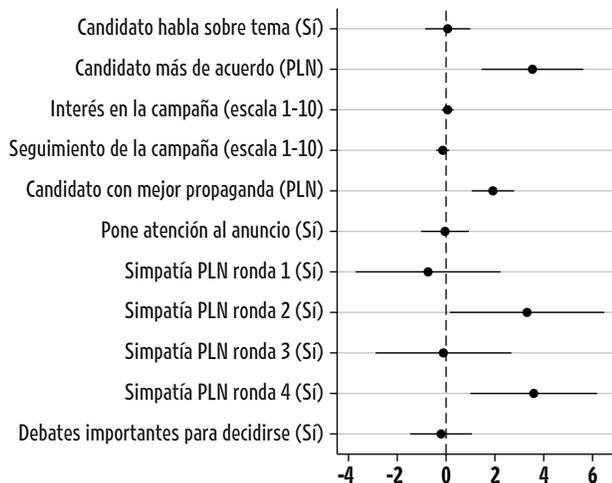
Otro hallazgo es que la simpatía partidaria⁸ fue relevante en unos momentos de la campaña más que en otros y, además, que el efecto fue distinto según el candidato o partido. En el

PLN la simpatía fue clave en diciembre y a finales de enero, mientras que en el PAC ese factor fue importante en el último mes de la contienda, no así en los primeros meses de la misma. Estos datos corroboran el hallazgo comentado en párrafos anteriores, sobre los dos momentos clave en la definición de las preferencias electorales.

Por último, los resultados de este ejercicio brindan una perspectiva diferente de los hallazgos divulgados por otros estudios de opinión en cuanto a la relevancia de los debates presidenciales. La evidencia obtenida en el panel indica que esas actividades no fueron determinantes en la decisión de los electores entrevistados. Funcionaron más bien como un canal para conocer las propuestas y posiciones de los

GRAFICO 5.9

Factores explicativos^{a/} de la preferencia electoral por el PLN en las elecciones de 2014

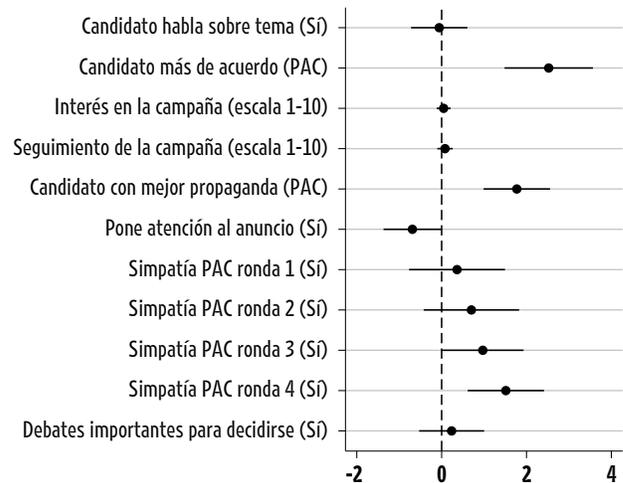


a/ La variable "Simpatía" es binaria, de modo que las personas que expresaron simpatía por el PLN fueron codificadas como 1, y a las que no lo hicieron se les asignó un valor de 0.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

GRAFICO 5.10

Factores explicativos^{a/} de la preferencia electoral por el PAC en las elecciones de 2014



a/ La variable "Simpatía" es binaria, de modo que las personas que expresaron simpatía por el PAC fueron codificadas como 1, y a las que no lo hicieron se les asignó un valor de 0.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

candidatos, que al final fueron los elementos que pesaron en la decisión de voto. No obstante, se requieren más estudios a profundidad para corroborar esta hipótesis.

Insumos para el debate: simulaciones del sistema de elección legislativa

Los sistemas electorales son "las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno" (Nohlen, 2007). Esas reglas determinan cómo se distribuyen las curules legislativas, cuáles partidos son beneficiados (o perjudicados) con esa asignación y quiénes se adueñan de los puestos en disputa. Sus instrumentos son, fundamentalmente, las circunscripciones, la fórmula electoral y la cantidad de escaños por distribuir. El objetivo del sistema es que la conformación del Congreso refleje de la manera más cercana posible la voluntad popular expresada por medio del voto. No obstante, ese fin puede distorsionarse si los mecanismos de

elección crean mayorías artificiales que no se originaron en las urnas, o cuando se discrimina a minorías o partidos por razones políticas.

Con el propósito de indagar si el sistema electoral costarricense genera distorsiones en la forma de convertir los votos en escaños, para esta edición del capítulo se realizaron seis simulaciones con diferentes escenarios. Se buscó determinar si con distintas reglas se obtienen mejores resultados, de acuerdo con el efecto que tengan las diferentes combinaciones sobre la pluralidad política (medida por el número efectivo de partidos parlamentarios, o NEPP) y sobre la desproporcionalidad (para mayor detalle de la metodología utilizada puede consultarse el Anexo Metodológico).

El diagnóstico sobre el sistema de elección legislativa apunta en una sola dirección: desde hace varias décadas Costa Rica no modifica las reglas mediante las cuales los votos se convierten en curules, y algunos de los cambios requeridos son complejos e incluso impopulares. Los ciudadanos eligen a los diputados de acuerdo con

las circunscripciones electorales en las que están inscritos. Esas circunscripciones corresponden a las siete provincias, cuyos límites fueron definidos a finales del siglo XIX e inicios del XX. Dado que desde entonces no ha tenido variaciones, en la actualidad esa delimitación no guarda relación con la realidad demográfica, socioeconómica y política del país.

La conformación de la Asamblea Legislativa con 57 diputados y diputadas data de 1962, cuando la población nacional era de aproximadamente 1,2 millones de personas. Hoy en día el número de habitantes se ha más que triplicado, mientras que la cantidad de legisladores se mantiene invariable.

En cuanto a la fórmula electoral (Hare modificada), la asignación de escaños se hace por cociente, el cual resulta de dividir los votos válidos emitidos en la provincia, entre el número de puestos disponibles. Si quedan curules después de esa distribución, la siguiente asignación se realiza entre los partidos que hayan obtenido el mayor residuo o, al menos, el subcociente, que es la mitad del cociente.

En los seis escenarios analizados (que se describen en el cuadro 5.6), las simulaciones generaron al menos tres hallazgos generales. Primero, en todos los casos se obtiene un sistema multipartidista. Segundo, en cualquiera de los escenarios la pluralidad política es incluso mayor que la actual. Y tercero, se reducen los niveles de desproporcionalidad con respecto al presente. No obstante, debe considerarse que la situación actual no es de alta desproporcionalidad.

El escenario 1, que propone la creación de un único distrito nacional, es el que arroja la asignación de curules más pluralista y proporcional. En este caso, la fragmentación partidaria crece a partir de la elección de 1998 y la menor desproporcionalidad se da con los resultados de 2014. Los escenarios 2 y 3 le siguen en mejoras en materia de pluralidad y proporcionalidad. Por su parte, los escenarios que aumentan la cantidad de diputados (5 y 6) –la reforma más impopular entre la ciudadanía– no se traducen en un incremento significativo de la pluralidad política en el Parlamento y la reducción en la desproporcionalidad es menor que en otros escenarios.

En el escenario 4, que solo elimina la barrera del subcociente, una de las medidas más recomendada por algunos especialistas, los efectos son mixtos. Esta simulación tiende a arrojar asignaciones más plurales pero no necesariamente más proporcionales.

En conclusión, los escenarios con mejores resultados son aquellos en los que se modifica la cantidad de legisladores por elegir en las circunscripciones, ya sea adoptando un distrito único o incrementando las curules en las circunscripciones, y no necesariamente eliminando el subcociente, adoptando un sistema mixto o añadiendo una lista nacional, como se ha sugerido.

A manera de síntesis, el cuadro 5.7 muestra los cambios que ocurrirían en la conformación de la Asamblea Legislativa al correr las seis simulaciones con los datos electorales de 2014. Como se indicó anteriormente, en todos los escenarios el multipartidismo no solo se mantiene, sino que incluso habría una mayor fragmentación, con un descenso del peso relativo de la primera fuerza política y aumentos en otras bancadas. En los escenarios 1 y 5 además variaría la cantidad de partidos representados. En el primero, la creación de un único distrito nacional daría participación a tres agrupaciones que en la actualidad no están en el Congreso. Y en el segundo caso, la aplicación de un sistema mixto, si bien elevaría el número de diputados, reduciría a ocho la cantidad de partidos representados.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SIMULACIONES DEL SISTEMA DE ELECCIÓN LEGISLATIVA, véase Cascante, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Gestión y representación política responsables

El análisis que se realiza en esta sección revela que, al cierre del mandato constitucional del período 2010-2014, no hubo cambios significativos en la aspiración de una gestión y una representación política responsables. Durante ese cuatrienio la Asamblea Legislativa aprobó muchas leyes, pero la mayor parte de ellas estuvo desvinculada de las principales demandas de la población. Además, se mantuvo la práctica de aprobar legislación sustantiva que amplía los derechos ciudadanos sin proveer recursos financieros para su cumplimiento. Y en una época de limitaciones en las finanzas públicas, se siguieron creando exoneraciones fiscales sin requisitos mínimos para su control y seguimiento. Tal balance refuerza la evaluación hecha por este capítulo en años anteriores: la gestión y el desempeño del Congreso no están generando resultados que lo encaminen hacia una representación política más responsable y eficaz.

Esta edición del capítulo presenta dos nuevos aportes. El primero consiste en una indagación acerca de los sectores o instancias sobre los que recae la responsabilidad política de exoneraciones fiscales que carecen de mecanismos de control y seguimiento. En este sentido se ha constatado que, aun en un período de contención del gasto público, se siguen aprobando exoneraciones con

CUADRO 5.6

Número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp)^{a/}, según escenario electoral. 1990-2014

Escenarios	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Resultados oficiales	2,5	2,3	2,6	3,7	3,3	3,9	4,9
Escenario 1: Único distrito nacional	2,4	2,7	3,4	4,3	4,4	4,5	6,1
Escenario 2: Aumentar curules en circunscripciones	2,3	2,4	2,6	3,9	3,9	4,4	5,4
Escenario 3: Cambio de fórmula electoral	2,2	2,4	2,7	3,7	3,7	4,5	5,2
Escenario 4: Eliminar subcociente	2,4	2,7	3,2	3,9	4,1	4,3	5,6
Escenario 5: Sistema mixto (PCY ^{b/})	2,1	2,2	2,4	3,8	3,0	3,7	5,5
Escenario 6: Agregar 18 curules en la lista nacional	2,2	2,3	2,6	3,7	3,4	4,0	5,1

a/ Para calcular el número efectivo de partidos se utiliza la fórmula de Laakso y Taagepera (1979).

b/ La sigla PCY refiere a la propuesta planteada por la organización "Poder Ciudadano Ya".

Fuente: Cascante, 2014.

CUADRO 5.7

Efectos de simulación sobre los partidos políticos, según escenario electoral. 2014

Escenarios	Tamaño del Congreso	Partidos representados		Peso relativo en el Congreso						Suma de las diferencias ^{a/}
		Cantidad	Diferencia	PLN	PAC	FA	PUSC	ML	Otros	
Resultados electorales 2014	57	9	--	31,6	22,8	15,8	14,0	7,0	8,8	
Escenarios sin aumento del Congreso										
Escenario 1: Único distrito nacional	57	12	+3	26,4	22,8	14,0	10,5	8,8	17,5	21,1
Escenario 3: Cambio fórmula electoral	57	9	0	29,9	22,8	15,8	14,0	7,0	10,5	3,5
Escenario 4: Eliminar subcódigo	57	9	0	24,6	24,6	15,8	14,0	10,5	10,5	14,0
Escenarios con aumento del Congreso										
Escenario 6: Agregar 18 curules en lista nacional	75	9	0	30,6	22,7	14,7	13,3	8,0	10,7	5,8
Escenario 5: Sistema mixto (PCY ^{b/})	84	8	-1	27,4	25,0	14,3	10,7	8,3	14,3	18,0
Escenario 2: Aumentar curules en circunscripciones	90	9	0	27,8	23,3	16,7	11,1	8,9	12,2	13,5

a/ Suma las diferencias entre el resultado electoral de 2014 con el del escenario respectivo, para mostrar el tamaño del cambio en cada escenario.

b/ La sigla PCY refiere a la propuesta planteada por la organización "Poder Ciudadano Ya".

Fuente: Elaboración propia con base en Cascante, 2014.

esas características, y el principal responsable de ello es el Poder Ejecutivo.

El segundo aporte es un estudio sobre la experiencia de las cúpulas de liderazgo de los partidos políticos en tres niveles: las estructuras internas y los poderes Legislativo y Ejecutivo. Se buscó determinar la magnitud el conocimiento acumulado que tienen esas agrupaciones para el ejercicio de la representación política. Los datos muestran que la fortaleza de los liderazgos políticos del país es la experiencia legislativa.

Congreso no exhibe mejoras sustanciales en indicadores de desempeño

La dinámica parlamentaria durante el año legislativo 2013-2014 no se apartó del comportamiento observado en los últimos años. La legislación sustantiva siguió representando una tercera parte de las leyes promulgadas y se mantuvo la tendencia de que alrededor de una cuarta parte de la producción legislativa correspondió a convenios y tratados internacionales.

Mejoró la relación entre los proyectos aprobados por el Congreso y las prioridades señaladas por la opinión pública. No obstante, esa mejoría ocurrió en una agenda más acotada, pues la demanda ciudadana se concentró

más en temas electorales y desafíos del nuevo Gobierno, y menos en aspectos legislativos. Persistió, además, la práctica de promulgar leyes garantistas que reconocen derechos sin los recursos para su cumplimiento.

Desde una perspectiva temporal más amplia y comparada, se observa que en el período 2010-2014 se aprobó la mayor cantidad de leyes de los últimos tres períodos constitucionales (desde el 2002). No obstante, en la práctica, la creación de más leyes no ha garantizado la resolución de los principales desafíos del desarrollo humano. Todo lo contrario, la acumulación de leyes parece ser uno de los factores que dificulta la gestión eficaz de los asuntos públicos en el país.

El análisis de esta sección se basa en tres criterios metodológicos. El primero consiste en la revisión del número y el tipo de leyes aprobadas. Si bien la cantidad no es el único –ni el más importante– indicador para esta evaluación, el seguimiento por tipos de leyes sí permite una aproximación a las prioridades que tuvo el Congreso durante el año en estudio. Esta información se complementa con datos de la legislación promulgada según la administración en la que se originó la iniciativa. Con esto se pretende retratar el desfase entre los tiempos de gestión del Legislativo y el

Ejecutivo, y algunos de los problemas que esto puede ocasionar para el buen desempeño de la representación política.

El segundo criterio es el análisis de lo que este Informe denomina la oferta y la demanda legislativas. Se trata de la comparación entre las leyes aprobadas (oferta) y una agenda de proyectos que diversos sectores de la opinión pública consideran prioritarios para el país (demanda). Además se mide la "potencia" de esa demanda.

El tercer criterio se usa como un indicador indirecto (o *proxy*) de la calidad de la legislación: se analiza cada una de las leyes aprobadas para determinar si generan obligaciones para el Estado o amplían derechos ciudadanos, y si proveen los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto último no ocurre, se produce lo que este Informe llama "promesa democrática sin sustento económico".

Congreso más productivo en legislación de últimos doce años

Durante la última legislatura de la administración Chinchilla Miranda, una tercera parte de las 107 leyes aprobadas correspondió a legislación sustantiva, que genera efectos sobre el desarrollo humano del país. Esta proporción se ha mantenido constante en las últimos tres gobiernos.

De las leyes sustantivas promulgadas en el período 2013-2014, algunas buscan facilitar el acceso a vivienda a las personas jóvenes y la clase media (leyes 9151 y 9157); otras se dirigen a la atención de sectores vulnerables, como la población con discapacidad y las personas adultas mayores (leyes 9171, 9188 y 9207)⁹. En este grupo destaca la Ley 9220, que institucionaliza y asegura la continuidad de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, uno de los principales programas sociales impulsados por la administración Chinchilla.

En materia de salud destacan dos piezas de legislación. Una de ellas es la Ley 9162, “Expediente Digital Único de Salud”, que procura hacer más eficiente el manejo de la información de los pacientes en todo el país. El proyecto que dio origen a esta norma se mantuvo en la corriente legislativa durante casi cinco años. También se aprobó la Ley Reguladora de Investigación Biomédica, n° 9234, luego de un amplio debate en la opinión pública y sectores afines al tema, sobre el alcance y las consideraciones éticas de la experimentación médica con seres humanos.

En términos comparados la Asamblea Legislativa de este cuatrienio fue la más productiva de las últimas tres administraciones. En total se aprobaron 410 leyes, frente a 323 en la administración Arias Sánchez y 234 en la administración Pacheco de la Espriella. Y hay otra característica que distingue a la

administración Chinchilla Miranda: durante su gestión, el Congreso aprobó la mayor cantidad de legislación sustantiva y convenios y tratados internacionales de los últimos doce años (cuadro 5.8).

Esa es una buena noticia desde el punto de vista de expansión de los derechos ciudadanos y los vínculos comerciales del país. Se requieren análisis más a fondo para determinar si, en el caso de la ampliación de garantías, las nuevas leyes se traducen en mejores condiciones para el desarrollo humano. Más adelante se ofrece una aproximación a este tema.

Para explicar otra dimensión del desempeño del Congreso, en esta edición se presenta un estudio sobre el origen político de las leyes, esto es, la administración que inicialmente propuso la legislación aprobada en el último cuatrienio. Un análisis comparado muestra que hay un desfase entre los tiempos efectivos de gestión de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Los datos recopilados indican que, al cabo de cuatro años de mandato, fue poco lo que logró gestionar desde el Congreso el Gobierno que asumió funciones en 2010. El oficialismo y la oposición tuvieron que esperar hasta la tercera legislatura para lograr que la mayoría de las leyes promulgadas (el 71,1%) fuera de su propia iniciativa. Durante los dos primeros años, la mayor parte de la producción legislativa se originó en

gobiernos anteriores, fundamentalmente en la administración Arias Sánchez. En ese gobierno se gestaron el 80,5% y el 54,8% de las leyes promulgadas en la primera y segunda legislaturas, respectivamente, del período 2010-2014 (cuadro 5.9).

Esta diferencia en los tiempos efectivos de gestión política genera riesgos en el desempeño tanto del Legislativo como del Ejecutivo, pues implica que el “*delivery* político”, o cumplimiento de las promesas de campaña, puede ser relativamente bajo en la primera mitad del mandato. Eso fue lo que ocurrió en el Congreso durante los primeros dos años del período 2010-2014; en un momento en que suele existir mayor capital político para buscar consensos e impulsar iniciativas propias de amplio alcance, se privilegió la aprobación de una agenda heredada. Ciertamente la situación se revirtió en los dos años siguientes, pero esa es una fase en la que ya se manifiesta el desgaste propio de las negociaciones parlamentarias, por lo que la trascendencia de la legislación promulgada, en términos de desarrollo humano, pudo ser menor. Lo mismo le sucedió al Ejecutivo, que debió esperar poco más de dos años para que la mayoría de sus iniciativas de ley recibieran trámite en el Congreso. Se requieren estudios más detallados para determinar las repercusiones específicas de este fenómeno sobre la relevancia de la normativa que se aprueba.

CUADRO 5.8

Total de leyes aprobadas, según tipo de legislación. Últimas tres administraciones. 2002-2014

Tipo de legislación	Pacheco de la Espriella		Arias Sánchez		Chinchilla Miranda	
	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje
Legislación sustantiva	74	31,6	103	31,9	147	35,8
Autorizaciones locales	84	36,0	118	36,5	91	22,2
Convenios y tratados internacionales	26	11,1	43	13,3	96	23,4
Legislación circunstancial	20	8,5	31	9,6	30	7,3
Declaraciones y benemeritazgos	9	3,8	8	2,5	23	5,6
Exenciones, amnistías y condonaciones	7	3,0	8	2,5	8	2,0
Derogaciones	1	0,4	1	0,3	4	1,0
Presupuestos	13	5,6	11	3,4	11	2,7
Total	234	100,0	323	100,0	410	100,0

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2014, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

CUADRO 5.9

Leyes aprobadas según administración en que se inició el trámite. 2010-2014

(porcentaje de leyes)

Administración	Primera legislatura	Segunda legislatura	Tercera legislatura	Cuarta legislatura
Chinchilla Miranda 2010-2014	12,4	40,9	71,1	96,3
Arias Sánchez 2006-2010	80,5	54,8	25,8	2,8
Pacheco de la Espriella 2002-2006	6,2	4,3	3,1	0,9
Rodríguez Echeverría 1998-2002	0,9	0,0	0,0	0,0
Total de leyes aprobadas	113	93	97	107

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2014, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

CUADRO 5.10

Comparación de la legislación sustantiva aprobada y la legislación potencial demandada por la opinión pública. Legislatura 2013-2014

Legislación	Aprobada	No aprobada	Total	Agenda no aprobada 68,7%
Demandada	21	46	67	
No demandada	33			
Total	54			
Implementación fuera de agenda	61,1%			

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2014, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Mejora relación entre la oferta y la demanda legislativas

En este apartado se examina la relevancia de la legislación que se aprueba cada año (oferta), medida a través de su correspondencia con la agenda de temas señalados como prioritarios por sectores expertos y los principales formadores de opinión pública del país (demanda). Además se valora la pertinencia de esa normativa desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. La metodología de la oferta y la demanda legislativas fue propuesta por Feoli (2008, 2009, 2010 y 2011) al Programa Estado de la Nación y se utilizó por primera vez en 2008 (para mayor detalle consúltese el Anexo Metodológico).

En la legislatura 2013-2014 se registró una amplia brecha entre la oferta y la demanda legislativas que, sin embargo, fue la menor del período 2010-2014.

Pasó de 78,0% en 2012-2013, a 68,7% en el último año legislativo. Esto significa que 46 asuntos prioritarios para la opinión pública no fueron atendidos por el Congreso durante el año en estudio. Esta brecha se dio en un contexto de menor demanda hacia la Asamblea Legislativa, debido a que la atención de los sectores de opinión pública considerados en este análisis estuvo enfocada en asuntos electorales y los desafíos del nuevo Gobierno. La “agenda potencial” estuvo conformada por 67 iniciativas, cifra muy inferior a los 103 temas del año anterior (cuadro 5.10).

El otro indicador que permite conocer la relevancia de la legislación es la “potencia de la demanda”, entendida como la intensidad con que la opinión pública solicita la aprobación o rechazo de una ley, la cual se contrasta con la respuesta del Congreso al final del año legislativo¹⁰ (Gómez Campos y Murillo

Chinchilla, 2012 y 2013). Aunque la Asamblea Legislativa no está obligada a acatar de modo absoluto lo solicitado por la ciudadanía, este indicador representa los costos políticos en los que podría incurrir si se aleja sistemáticamente de temas que suscitan amplios consensos en la sociedad.

Durante el período 2013-2014, la potencia de la demanda estuvo concentrada –aunque no de modo exclusivo– en siete temas legislativos que a la postre no fueron atendidos por el Congreso. El principal fue la necesidad de una reforma sustantiva en materia tributaria, tarea que infructuosamente trató de acometer la administración Chinchilla y que se convirtió en desafío para el nuevo Gobierno, con especial urgencia dado el creciente déficit fiscal que registra el país.

Otros dos temas que destacaron entre las demandas de la opinión pública, y que tampoco obtuvieron respuesta del Congreso, fueron la reforma al Código Electoral en lo relativo al financiamiento político y la reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa; esta última estuvo presente en la agenda de la opinión pública durante todo el cuatrienio. Este año se sumaron además los llamados a aprobar una ley para garantizar la libertad de prensa, una ley para aumentar la participación privada en la generación de electricidad (conocida como ley de contingencia eléctrica), una reforma en el ámbito procesal laboral y una ley de empleo público. Todos estos proyectos quedaron pendientes al culminar el año legislativo.

Por el lado positivo, se aprobaron tres leyes con las que la Asamblea Legislativa sí atendió el llamado de la opinión pública, en asuntos en los que, además, la potencia de la demanda fue baja. Se trató de la Ley Reguladora de Investigación Biomédica, la Ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y la reforma a la Ley de Estupefacientes para introducir la proporcionalidad y especificidad de género.

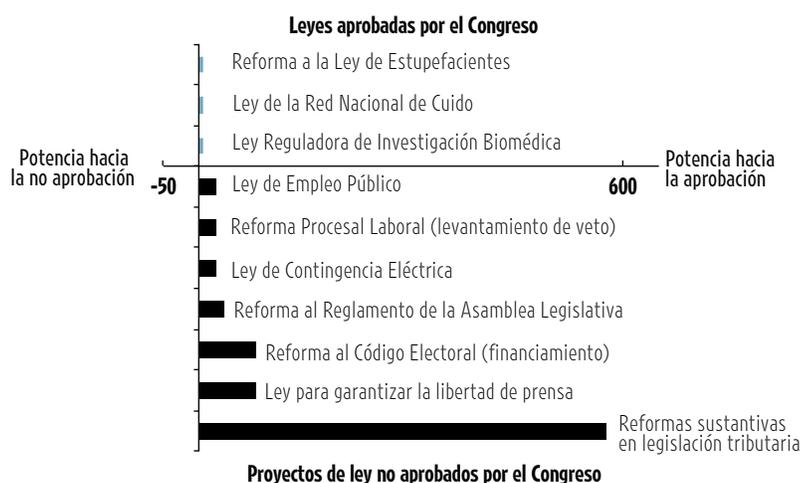
Dos características más resultan relevantes. La primera es que no hubo potencia en la demanda para que se rechazara legislación. Esto fue así porque, como ya se mencionó, en la agenda

de la opinión pública predominaron asuntos que, en el contexto de un año electoral, fueron planteados como desafíos del nuevo Gobierno, no como solicitudes dirigidas al Congreso. La segunda característica fue la menor intensidad de la demanda en comparación con el período anterior, cuando se

midió por primera vez este indicador. Con excepción de la reforma tributaria, los demás temas no tuvieron un alto perfil público. Tampoco hubo un tema polarizador y ampliamente discutido, como lo fueron la Ley de Tránsito en la legislatura 2012-2013 y la Ley de Solidaridad Tributaria en 2011-2012 (gráfico 5.11).

GRAFICO 5.11

Potencia de la demanda legislativa^{a/} según aprobación y no aprobación en el Congreso. 2013-2014



a/ La potencia de la demanda refiere a la intensidad con que la opinión pública pide la aprobación o el rechazo de cada proyecto. Valores negativos en el eje X indican que el criterio predominante entre la ciudadanía es el rechazo. Por ende, valores positivos en el mismo eje indican un apoyo mayoritario a la aprobación de la ley.

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2014, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

CUADRO 5.11

Promesa democrática: legislación aprobada con reconocimiento de derechos y creación de obligaciones estatales, por asignación de recursos. 2010-2014

Año ^{a/}	Concede o amplía derechos, o genera obligaciones ^{b/}		Asigna o reasigna recursos	
	Absoluto	Porcentaje	Porcentaje	No asigna recursos
2010-2011	58	27,6	8,6	63,8
2011-2012	50	8,0	24,0	68,0
2012-2013	58	20,7	25,9	53,4
2013-2014	49	16,3	28,6	55,1

a/ La legislación aprobada abarca el año legislativo (entre el 1 de mayo y el 30 de abril del año siguiente).

b/ Considera la legislación que explícitamente amplía derechos reconocidos en leyes anteriores, reconoce nuevos derechos a favor de personas o grupos, o genera nuevas obligaciones del Estado para la tutela de los derechos cubiertos por la norma.

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2014, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Mitad de la legislación sustantiva carece de recursos para su cumplimiento

Este Informe denomina “promesa democrática sin sustento económico” a la práctica de aprobar legislación que amplía las competencias del Estado, por la vía del reconocimiento de derechos ciudadanos o la asignación de nuevas obligaciones al aparato institucional, sin proveer los recursos necesarios para hacer efectivos esos mandatos. Esto genera presiones sobre la institucionalidad democrática, que no tiene la capacidad para cumplir con lo dispuesto en las nuevas leyes y, por ende, con las expectativas de la ciudadanía. La situación se agrava en el actual escenario de contención del gasto público, como resultado del déficit fiscal. Por ello es deseable que, al ampliarse las competencias del Estado, se identifique claramente la base económica que permitirá la correcta aplicación de la norma.

Todos los años, este capítulo hace una revisión de las leyes promulgadas en el período bajo análisis, a fin de determinar cuántas de ellas caen en la categoría de “promesa democrática”. Para ello se utiliza información del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Los datos del cuatrienio 2010-2014 muestran que la aprobación de leyes sin sustento económico fue más alta durante los dos primeros años (por encima del 60,0%). Cabe anotar que la mayor parte de esa legislación correspondió a proyectos heredados de administraciones anteriores. Durante los años tercero y cuarto, en los que la iniciativa fue mayoritariamente de legisladores en funciones, la promesa democrática se redujo. Pese a ello la proporción siguió siendo alta: más de la mitad de la legislación aprobada no asigna recursos financieros para su implementación (cuadro 5.11).

Esta situación tiene dos efectos antagónicos. El positivo es que el país está legislando a favor de la ciudadanía, al ampliar derechos y garantizar otros que no existían. El efecto negativo es que, si esto se hace sin el debido sustento económico, el descontento ciudadano frente al incumplimiento puede aumentar.

Entre las piezas de legislación sustantiva aprobadas en el período de estudio destacan dos ejemplos que ayudan a entender el alcance de este fenómeno. Uno de ellos es la “Ley para la prevención y sanción de la violencia en eventos deportivos” (n° 9145), una iniciativa que recibió amplio apoyo, en respuesta a los incidentes de violencia en escenarios deportivos que se han reportado en los últimos años. Esta normativa le impone nuevas obligaciones al Estado, entre ellas la creación del Sistema de Información para la Seguridad en Eventos Deportivos (Sised) y la Comisión Nacional de Seguridad en Eventos Deportivos, ambos adscritos al Ministerio de Seguridad. Para cumplir estos mandatos se debe utilizar el presupuesto ya asignado al Ministerio, pues la Ley no identifica otra vía de financiamiento.

El otro ejemplo es la ya mencionada Ley 9162, que crea el expediente digital único en salud. Esta norma es detallada al asignar obligaciones a la CCSS, pero escueta a la hora de precisar las fuentes que proveerán los fondos para su cumplimiento. La CCSS deberá diseñar una estrategia de implementación del expediente digital que debe

incluir, entre otros aspectos: i) dotación de *software* y *hardware*, ii) conectividad, iii) almacenamiento de datos, iv) marco regulatorio, v) capital humano, vi) gestión del cambio, vii) capacitación, viii) controles y ix) un plan integrado en el que se definan roles, responsabilidades, actividades, controles, costos y plazos. Sin embargo, antes que señalar con claridad de dónde saldrán los recursos económicos, técnicos y humanos, la Ley incurre en una indefinición manifiesta al indicar que para su ejecución “deberán desarrollarse los mecanismos necesarios para garantizar la sostenibilidad financiera del proyecto”. Además dispone que las instituciones públicas y los poderes del Estado deberán apoyar a la CCSS en la obtención de financiamiento interno o externo para la consecución de los fines buscados.

Poder Ejecutivo, principal responsable de exoneraciones sin mecanismos de control

Las exoneraciones fiscales son una herramienta para propiciar el desarrollo de determinados sectores de la economía o para mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable. Su aplicación, sin embargo, implica

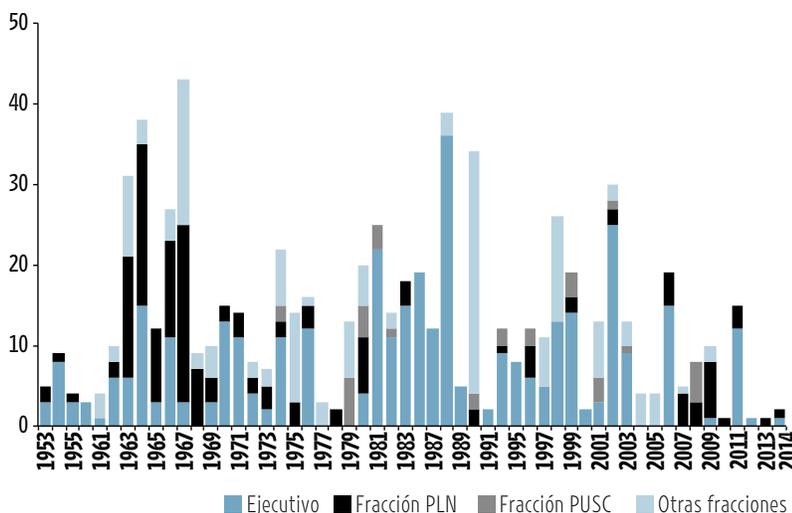
un sacrificio financiero, pues supone una renuncia del Estado al dinero que podría recibir si cobrara los impuestos respectivos. La importancia de este tema se incrementa en el contexto actual de severas limitaciones fiscales.

Existen 1.259 exoneraciones, distribuidas en 414 leyes aprobadas entre septiembre de 1951 y mayo de 2014. De ellas, el 57,5% carece de los requisitos mínimos para su control y seguimiento (como plazos y beneficiarios) que establece el Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Este tema se analiza en profundidad en el capítulo 3 del presente Informe.

Como complemento de los datos anteriores, se efectuó una revisión con el fin de conocer qué instancia o sector político fue el proponente o impulsor original de cada una de las exoneraciones que no tienen mecanismos de control. Se determinó que el principal responsable de gestionar beneficios en estas condiciones ha sido el Poder Ejecutivo (50,8%), seguido por la fracción legislativa del PLN (22%) y, muy de lejos, por la fracción legislativa del PUSC (4,8%). El restante 22,4% corresponde a iniciativas de otros partidos (gráfico 5.12). Asimismo, se constató que, incluso en el escenario de contención fiscal de los últimos años, persiste la práctica de crear exoneraciones sin los requisitos mínimos de seguimiento exigidos por ley.

GRAFICO 5.12

Exoneraciones fiscales sin mecanismos de control, según proponente



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de exoneraciones del PEN y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Experiencia legislativa es la base de los liderazgos políticos

En el marco de un proyecto de investigación que en forma conjunta desarrollan el PEN y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del TSE, en esta sección del capítulo se presentan los resultados de un análisis sobre la trayectoria de los liderazgos partidarios en el país. Para llevar a cabo el estudio se rastreó lo que se denominó “la cara visible” de los partidos, entendida como la cúpula de personas de mayor rango e importancia a lo interno de la agrupación (presidentes, secretarios generales y candidatos presidenciales), así como en el Congreso (presidentes del Directorio y jefes de fracción) y el Poder Ejecutivo (presidentes

y vicepresidentes de la República) durante el período 1982-2014. Esta es una aproximación al tema de la experiencia acumulada que tienen los partidos, de la cual depende la mayor o menor dificultad que pueden enfrentar sus líderes para realizar sus labores de gestión y representación política (para mayor detalle de la metodología utilizada, consúltese el Anexo Metodológico).

El principal hallazgo es que la trayectoria política de los líderes al llegar a su cargo más alto está sobre todo en la esfera partidaria. De las 162 personas identificadas, el grupo más numeroso acumuló experiencia en las estructuras internas de sus respectivas agrupaciones (34,6%). El análisis por cúpulas reveló que, en el ámbito de los partidos, el grupo más amplio (18 personas) tuvo experiencia previa en ese nivel y en el legislativo, es decir, además de ser líderes partidarios en algún momento también fueron diputados; un segundo grupo (14 casos) está conformado por personas que al ingresar a la cúpula no habían tenido otra participación de alto perfil. En el plano legislativo, la mayoría de quienes ostentaron los máximos cargos (presidente del Directorio o jefe de

fracción) tuvo una trayectoria previa en los órganos internos de una agrupación política (45 casos). Finalmente, en el Poder Ejecutivo 9 de los 23 presidentes y vicepresidentes de la República desde 1982 no desempeñaron puestos de liderazgo en otros ámbitos del gobierno o de sus partidos (cuadro 5.12).

Convivencia ciudadana

La convivencia ciudadana durante el 2013, y en general en años recientes, pasa por un período vibrante. En Costa Rica existen activos sectores sociales y políticos que han buscado diversificar sus espacios de participación mediante la acción colectiva. Esta actividad ha planteado nuevos retos a la institucionalidad nacional, que ha mostrado dificultades para administrar los conflictos y responder a las demandas de la población. Pero, más allá de esas dificultades, lo cierto es que hoy existe mayor escrutinio ciudadano sobre la función pública y una sociedad que demanda más y mejores explicaciones de las instituciones democráticas, lo que abona a la deliberación política y fortalece el control social sobre el Estado.

Que esta mayor actividad social sea

de provecho para la democracia costarricense depende de la capacidad del sistema político y las instituciones para enfrentar las protestas ciudadanas, y en general las acciones colectivas, como un componente esencial de las democracias modernas. La falta de atención a esas manifestaciones, o los intentos por desafiarla y desacreditarla sistemáticamente significaría que, en la práctica, no se entiende la importancia de los movimientos sociales como complemento de la acción política tradicional, que suman en vez de restar, en el balance general de la vida en democracia.

Las acciones colectivas son, como resumen en pocas palabras Tarrow y Tilly (2009), “una lucha política colectiva”. Suceden dentro de la política, no fuera de ella. Son movimientos que, por lo general, no tienen el objetivo de sustituir el régimen democrático. Se trata más bien de manifestaciones ciudadanas por la falta de atención a demandas específicas por parte del Estado. Ciertamente un episodio de alta conflictividad que se mantiene en el tiempo sin soluciones satisfactorias puede generar inestabilidad, sobre todo porque esconde un fuerte malestar con la respuesta –nula o insuficiente– de la institucionalidad democrática. Sin embargo, tal desenlace sería una consecuencia no buscada, y quizá tampoco deseada, pues las protestas ciudadanas no tienen como fin desestabilizar gobiernos ni atentar contra la democracia representativa, sino enriquecerla y complementarla.

Como indica Goldstone (2004), ambos, la democracia y los movimientos sociales, parten de un mismo principio: que la gente debe ser consultada. Tanto las protestas como los procesos electorales buscan incidir en las decisiones de las instituciones representativas, haciendo manifiesto al público y a esos mismos órganos el apoyo popular detrás de ciertos objetivos específicos. Las movilizaciones sociales y la actividad política convencional son métodos distintos para influenciar el curso de los asuntos de interés público, a menudo trazado por los mismos actores, las mismas audiencias y buscando los mismos objetivos.

CUADRO 5.12

Trayectoria política de los liderazgos partidarios, por cúpula^{a/}. 1982-2014

Tipo de experiencia	Cúpula			
	Total	Partidaria ^{b/}	Legislativa ^{c/}	Ejecutiva ^{d/}
Partidario y ejecutivo	14	2	11	1
Partidario y legislativo	37	18	15	4
Partidario y local	5	1	4	0
Partidario, legislativo y ejecutivo	16	7	6	3
Partidario, local y legislativo	4	2	2	0
Partidario, local, legislativo y ejecutivo	0	0	0	0
Solo ejecutivo	6	3	0	3
Solo partidario	57	9	45	3
Ninguno	23	14	0	9
Total	162	56	83	23

a/ La cúpula (partidaria, legislativa y ejecutiva) está conformada por líderes que cumplen alguno de los criterios consignados en el cuadro 7.2 del Anexo Metodológico.

b/ Incluye presidentes y secretarios generales del partido y candidatos a la Presidencia de la República.

c/ Incluye presidentes del Congreso y jefes de fracción.

d/ Incluye presidentes y vicepresidentes de la República.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con base en Muñoz, 2014.

del promedio histórico

El 2013 fue un año de alta conflictividad, con 480 manifestaciones sociales de diversa índole, según la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación (PEN; para mayor detalle de la metodología utilizada, consúltese el Anexo Metodológico). Este resultado lo ubica por encima del promedio anual de 418 movilizaciones del período 1994-2012. Además, el 2013 es, comparativamente, el de mayor protesta para un año electoral, como se verá más adelante.

En general, las protestas de 2013 tuvieron muy diversos actores, demandas y repertorios, estos últimos entendidos como las modalidades de acción desplegadas por los manifestantes. La mayor cantidad de movilizaciones (39,4%) fue protagonizada por trabajadores organizados, lo que es consistente con la tendencia observada en la serie histórica (1994-2014). Los otros actores frecuentes fueron los grupos de vecinos (19,0%) y, en mucho menor grado, los empresarios (4,6%).

En lo que concierne a las demandas planteadas, destaca en primer lugar la defensa del trabajo y las condiciones laborales, con un 18,5% de las acciones colectivas registradas durante el año. Esto incluye disputas relacionadas con salarios, despidos, pensiones, derechos laborales y sindicalización, entre otros asuntos. El segundo tema en importancia fue la oposición o apoyo a leyes, actos administrativos, recursos judiciales o decretos, con un 15,2%. En tercer lugar figuran la calidad y el costo de los servicios y la infraestructura, con un 13,3%.

El 2013 trajo una novedad en el repertorio de la protesta social (cuadro 5.13). De acuerdo con los datos históricos (1994-2012), los métodos de movilización social más comunes en el país han sido, en orden de importancia, la declaración pública (31,2%) y el bloqueo (12,9%). No obstante, en el año bajo análisis esta relación se invirtió. El bloqueo, que constituye una expresión de descontento más agresiva, fue el mecanismo predilecto por la ciudadanía para hacer sentir su malestar. Así ocurrió en el 25,8% del total de acciones del

CUADRO 5.13

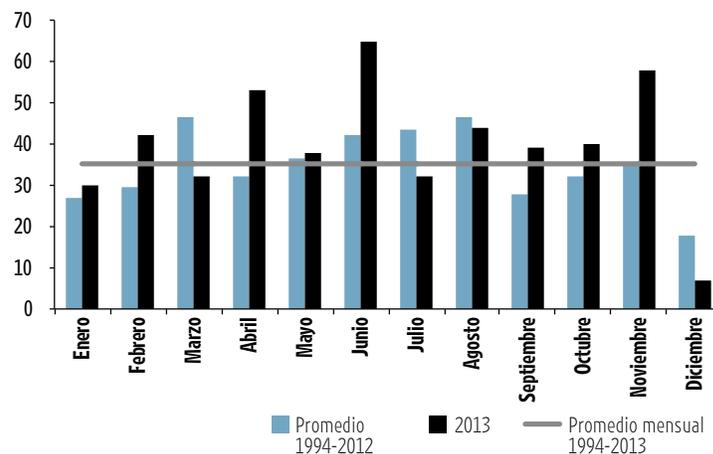
Repertorios de protesta social en Costa Rica. 1994-2013

Repertorio	1994-2012		2013	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Declaración pública	2.478	31,2	113	23,5
Bloqueo	1.020	12,9	126	26,3
Mitin o concentración	949	12,0	74	15,4
Reunión con autoridades	881	11,1	16	3,3
Marcha	572	7,2	90	18,8
Denuncia ante entidades estatales y/o internacionales	538	6,8	2	0,4
Otros	1.496	18,9	59	12,3
Total	7.934	100,0	480	100,0

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

GRAFICO 5.13

Acciones colectivas registradas por mes (promedio mensual)



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

2013, mientras la declaración pública fue utilizada en el 26,3% de los casos (Guillén, 2014c). Este es un cambio significativo, que puede ser señal de una transición a una tendencia de protesta más beligerante.

Los actores que más se manifestaron a través del bloqueo fueron los trabajadores informales, quienes lo aplicaron en el 81,0% de sus protestas, seguidos por el grupo de vecinos con un 39,6%. En cambio, cuando el actor forma parte de la institucionalidad pública, el uso de ese mecanismo se reduce y se opta fundamentalmente por la declaración pública y la marcha. Estas dos

modalidades son también las preferidas por los empresarios.

Otro rasgo sobresaliente del 2013 tiene que ver con el comportamiento estacional de las acciones colectivas. En comparación con el patrón prevaleciente en el período 1994-2012, los meses de febrero, abril y noviembre, que típicamente son de baja conflictividad, en el 2013 fueron muy convulsos, con cifras de protesta por encima del promedio para esos meses en toda la serie histórica (gráfico 5.13). Esa situación se aproxima a la observada en 2011 y 2012, años que forman parte del actual episodio de alta conflictividad, como se comentará más adelante.

En el mes de junio, el más conflictivo del año, se registraron 65 acciones colectivas, de las cuales 29 ocurrieron el día 26. Para esa fecha se convocó una gran huelga nacional en la que participó un amplio número de sectores con una gran variedad de demandas. Entre ellas estaban la aprobación de la llamada reforma procesal laboral, la eliminación del modelo de concesión de obra pública, el repudio a la impunidad en el asesinato del ecologista Jairo Mora y la oposición a la supuesta privatización de los Ebais, la instalación de una planta de tratamiento de aguas en la ciudadela La Carpio y el proyecto de construcción de una refinería a cargo del Gobierno de China. Además, se manifestó el descontento ciudadano frente a la corrupción, la crisis del sistema de seguridad social y el préstamo con el Banco Mundial para financiar la educación superior, entre otros asuntos (Guillén, 2014c).

Disputas más frecuentes: transporte de personas, servicios médicos y concesiones

Las disputas más frecuentes del 2013 giraron en torno a tres temas: el conflicto entre porteadores y taxistas, el fin del contrato de la UCR como administradora de 45 Ebais y la concesión de la construcción de la carretera San José-San Ramón.

En el conflicto tripartito entre gobierno, taxistas y transportistas informales o porteadores, la piedra angular del diferendo fueron los derechos sobre el servicio de transporte de personas. Mientras los taxistas defendían la exclusividad, los porteadores reclamaban el derecho al transporte privado bajo la figura del porteo. Entre enero y octubre de 2013 esta pugna dejó un rastro de movilizaciones, enfrentamientos y amenazas, que tuvo su momento más álgido en el mes de abril.

En el caso de la UCR, el problema inició con la no renovación del convenio con la CCSS, mediante el cual la Universidad operaba 45 equipos básicos de atención integral en salud (Ebais) en los cantones de Montes de Oca, Curridabat y La Unión. Esa decisión suscitó la abierta oposición de los

usuarios de los servicios, el Sindicato de Empleados de la UCR (Sindeu) y los funcionarios de los Ebais, y motivó que estos últimos, ante la posibilidad de ser cesados en sus labores, se declararan en huelga. El enfrentamiento llegó a su punto máximo en noviembre, con una vigilia en las afueras de la Rectoría de la UCR. Al movimiento se sumaron los técnicos en Farmacia, la Undeca, la ANDE, la APSE y el Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense.

La huelga fue declarada ilegal por el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, lo cual abrió la posibilidad de despidos. El 29 de noviembre, después de dieciocho días de paro y manifestaciones, se llegó a un acuerdo que subsanó parcialmente las demandas. El Sindeu, respaldado por la Asamblea de Trabajadores, aceptó el regreso a las labores, a cambio de un plan de contingencia para la reubicación de los funcionarios en otras instituciones.

El tercer gran conflicto del 2013 se dio a raíz del proyecto de construcción de la carretera San José-San Ramón. En marzo, el Gobierno anunció que la obra se realizaría bajo la figura de concesión, con un contrato a treinta años plazo. La construcción, que empezaría en septiembre, se prolongaría por treinta meses y tendría un costo de 524 millones de dólares. Sin embargo, vecinos de ocho cantones aledaños a la futura autopista conformaron el denominado Foro de Occidente para oponerse a la iniciativa, tanto por su costo, como por las especificaciones técnicas y los elevados montos de peaje proyectados.

Los miembros del Foro de Occidente se manifestaron en las actividades del 11 de Abril en Alajuela, y hubo un enfrentamiento con la policía. La tensión de ese día aumentó el perfil del conflicto ante la opinión pública. Diputados y sindicalistas pidieron la destitución del ministro de Obras Públicas y Transportes y a lo interno del partido oficialista (PLN) hubo discrepancias en torno a la concesión.

El conflicto transcurrió por distintas sendas. A nivel local hubo un intento de mediación promovido por alcaldes

de cantones adyacentes a la carretera, pero no fue aceptado por los grupos opositores. A nivel del Ejecutivo, la Presidenta creó una comisión para analizar las condiciones y el costo del contrato, y en el nivel judicial, la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción inició una investigación por supuestas irregularidades en el contrato. Finalmente, el 22 de abril el Gobierno anunció la anulación del contrato de concesión. A este punto los sectores opuestos al proyecto reforzaron su atención en el costo de la indemnización que habría que pagar a la empresa concesionaria, por un monto cercano a 35 millones de dólares.

El descontento de múltiples sectores con el Gobierno hizo que se conformara un frente común, con una agenda de demandas ampliada que, aunque lo incluía, trascendía el tema de la concesión. Las convocatorias a marchas, bloqueos y concentraciones tuvieron su mayor expresión el 26 de junio, cuando ocurrieron 29 de las 65 acciones colectivas registradas ese mes.

Vale anotar que los logros y la visibilidad del Foro de Occidente motivaron el uso de esa forma de organización regional en otros lugares. Así surgieron el Foro de Oriente y el Foro Caribe Sur. Asimismo, en el segundo semestre de 2013 se realizaron protestas en Monteverde, San Carlos y Los Santos, por viejas luchas relacionadas con carreteras vecinales.

En general, los tres casos analizados comparten la fuerte presencia de grupos descontentos en las calles, el alto perfil de los conflictos ante la opinión pública y la oposición activa de diversos segmentos de la población a las decisiones de las autoridades (Guillén, 2014c).

Patrones de la conflictividad social durante los últimos veinte años

El análisis de dos décadas de acciones colectivas en Costa Rica permite ubicar la conflictividad del 2013 en un contexto social y político más amplio. Desde esta perspectiva sobresalen dos hallazgos. El primero es que, si bien se redujo la cantidad de manifestaciones con respecto a los dos años previos, el 2013 fue el año electoral con el mayor

número de movilizaciones desde que existen registros. El segundo hallazgo es la tendencia al aumento en la protesta ciudadana en cada administración de gobierno y, en particular, el uso creciente de la acción en las calles para presentar demandas ante la institucionalidad democrática.

Cabe señalar que, hasta el momento, no se ha identificado una relación fuerte entre indicadores macroeconómicos y las acciones colectivas registradas en el período 1994-2014. En ediciones anteriores se exploró esa dimensión, pero no se encontraron asociaciones claras entre los ciclos de crecimiento económico o la inflación y la movilización social.

Aumenta la protesta ciudadana en año electoral

Cuando en el análisis de las acciones colectivas se toma como referencia los cuatrienios de cada gobierno, es posible observar un comportamiento estacional. Típicamente, a inicios de cada administración la conflictividad es baja, aumenta en los años segundo y tercero, y vuelve a bajar en el último año. En otras palabras, los principales “picos” de protesta suelen ocurrir a la mitad de los períodos gubernamentales y luego, conforme empiezan a soplar los vientos electorales, la agitación social suele reducirse de modo significativo. Sin embargo, ese no fue el caso en el 2013.

El gráfico 5.14 ilustra la cantidad anual de acciones colectivas reportadas desde 1994, distinguiendo cada uno de los años electorales. Allí se aprecia que, desde la década de los noventa, el comportamiento descrito en el párrafo anterior viene mostrando una variación, pues en los años electorales la conflictividad ha tendido a aumentar en forma sostenida, aunque manteniéndose siempre por debajo del promedio de todo el período (representado en el gráfico con una línea gris). Esto cambió por primera vez en el 2013, cuando se registró el nivel más alto de protesta ciudadana en un año electoral y el único por encima del promedio.

Aumenta la protesta en las calles

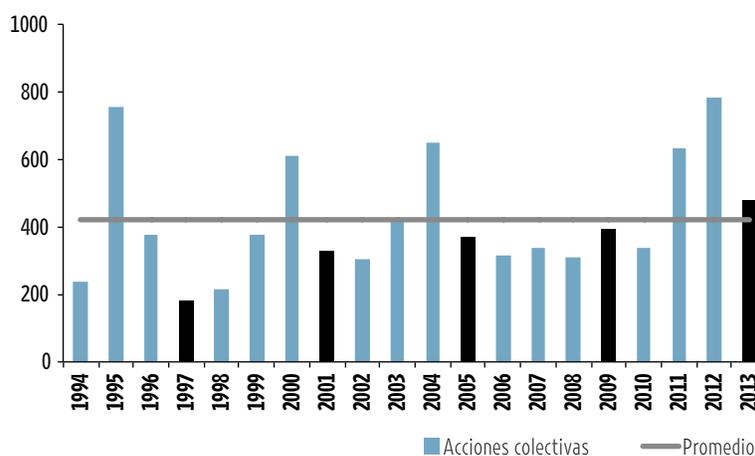
De acuerdo con Tarrow y Tilly (2007), los repertorios de acción colectiva son definidos por las identidades, vínculos y formas de organización social cotidiana. De ahí emergen tanto las demandas colectivas como los medios empleados para hacer que estas sean escuchadas. Al movilizarse, o ver a otros grupos hacerlo, las personas aprenden cuáles interacciones generan mejores resultados políticos. En un momento dado, esas manifestaciones promueven el agrupamiento de reclamos en un número limitado de actuaciones reconocibles, es decir, repertorios específicos.

Cabe señalar que los repertorios, o formas de expresión social, varían entre las distintas sociedades y a lo largo del tiempo.

La efectividad política de ciertos repertorios motiva que los grupos sociales y la ciudadanía en general tiendan a utilizarlos con mayor frecuencia. Eso es lo que parece ocurrir con el uso de la protesta callejera como forma de acción colectiva. El repertorio de la protesta en las calles tiene tres modalidades registradas en la base de datos de acciones colectivas del PEN: el mitin o concentración, la marcha y el bloqueo.

GRAFICO 5.14

Acciones colectivas registradas por año^{a/}



a/ Las barras en color negro representan los años electorales.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

CUADRO 5.14

Total de acciones colectivas y protestas en las calles, por administración. 1994-2014

Administración ^{a/}	Total de acciones colectivas	Protestas en las calles	Porcentaje de acciones colectivas en las calles
Figueres Olsen (1994-1998)	1.531	421	27,5
Rodríguez Echeverría (1998-2002)	1.549	677	43,7
Pacheco de la Espriella (2002-2006)	1.763	478	27,1
Arias Sánchez (2006-2010)	1.353	443	32,7
Chinchilla Miranda (2010-2014)	2.367	888	37,5
Promedio	1.713	622	36,3

a/ Se consideran las acciones colectivas registradas entre el mes de mayo del primer año de gobierno y el mes de abril del último año de la administración.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

El cuadro 5.14 muestra el incremento en la cantidad de protestas en las calles y revela que fue en la administración Chinchilla Miranda en la que más se utilizaron esas modalidades en términos absolutos, un total de 888 acciones colectivas. El gobierno que más se le acerca es el de Rodríguez Echeverría (677 protestas). Durante las demás administraciones este tipo de movilización no superó las 500. En promedio, una tercera parte de las acciones colectivas que registra la base de datos fueron protestas callejeras, las cuales tuvieron un leve incremento en el período 2010-2014.

En términos relativos, sin embargo, la administración Rodríguez Echeverría es la que ha registrado más protestas en las calles (43,7%), en su gran mayoría relacionadas con el conflicto en torno al “Combo del ICE” en el año 2000 y protagonizadas por estudiantes universitarios y diversos gremios del sector público. El gobierno de la presidenta Chinchilla no enfrentó un episodio tan intenso, y corto, de movilización social,

pero a lo largo de los cuatro años acumuló muchas más protestas.

Características de los episodios de alta conflictividad

El examen del comportamiento mensual de las acciones colectivas en el período 1994-2014 permite visualizar cinco “picos” o momentos que destacan por la gran cantidad de movilizaciones sociales. A estos “picos” se les denomina episodios de alta conflictividad. En esta sección se analizan detalladamente cuatro de esos episodios, con el propósito de identificar características comunes. Se trata de las protestas por el régimen de pensiones del Magisterio Nacional en 1995, las manifestaciones por el “Combo del ICE” en el 2000, los bloqueos por la asignación de la revisión técnica vehicular a una empresa privada en 2004, y la intensa conflictividad que, por diversos motivos, se registró entre junio de 2011 y diciembre de 2012. Estos comprenden dieciséis de los 244 meses (6,6%) de la serie histórica (gráfico 5.15).

1995: espiral conflictiva por reforma al régimen de pensiones del Magisterio

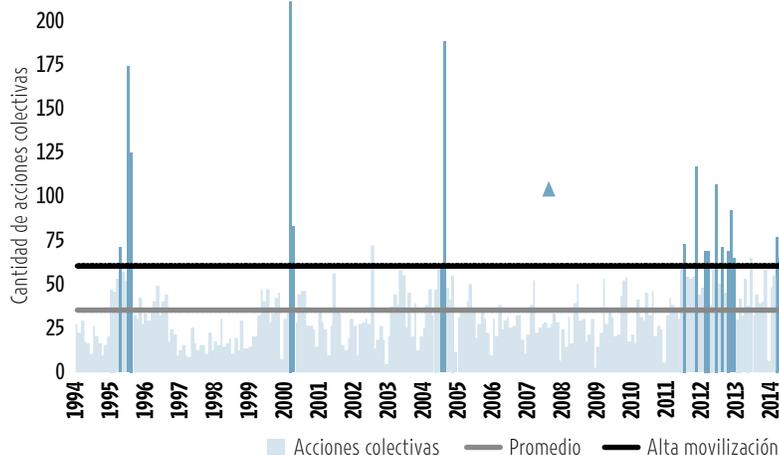
Aunque el primer episodio de conflictividad del período inició en 1993, tuvo su punto de mayor tensión en 1995, en particular en abril, julio y agosto, con 71, 174 y 125 acciones colectivas, respectivamente. Sus principales actores fueron los sindicatos de educadores, que se oponían a una reforma al régimen de pensiones de ese gremio (Alpizar, 2014). El detonante del conflicto, que se conoció como la huelga del Magisterio Nacional, fue el denominado Pacto Figueres-Calderón que, con el objetivo de solucionar problemas de gobernabilidad, tramitó mediante el procedimiento de “vía rápida” una serie de medidas relacionadas con el funcionamiento del Estado. En ese contexto, en menos de dos semanas la Asamblea Legislativa discutió y aprobó la Ley 7531, que entró en vigencia el 13 de julio de 1995 y que cambió las condiciones y requisitos para que los docentes optaran por sus pensiones.

La disputa se convirtió en episodio de alta conflictividad cuando otras agrupaciones se unieron a ella: la ANEP, la Conferencia de Trabajadores Rerum Novarum, la Conferencia de Trabajadores de Costa Rica, la Central del Movimiento de los Trabajadores y varios comités cívicos, entre otros. Esta alianza dio origen al Comité Cívico Nacional, que se constituyó en un frente de lucha más amplio y con nuevas demandas, como mejores condiciones de vida para el campesinado, justicia salarial, evitar el despido de trabajadores públicos y, por supuesto, la derogatoria de la Ley de Pensiones del Magisterio (Menjívar, 1999).

A ello hay que sumar el efecto contagioso sobre otros grupos que, aunque no estaban directamente relacionados con el conflicto, expresaban malestar con el Gobierno y las condiciones sociales del momento. En Limón, por ejemplo, se dieron protestas en la Municipalidad y el hospital Tony Facio, en solidaridad con la huelga de los educadores y para reivindicar demandas propias. También hubo manifestaciones en el hospital San Juan de Dios, por el mal estado de los quirófanos, una amenaza

GRAFICO 5.15

Acciones colectivas registradas por mes. Enero de 1994 a abril de 2014 (promedio mensual)



▲ En 2007 la base de datos no registró el “pico” de acciones colectivas en torno al referéndum sobre el TLC con Estados Unidos, porque en ese contexto la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral, entre las posiciones a favor y en contra del tratado, y no como protesta ciudadana. Sin embargo, este fue otro momento de alta movilización social.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

de huelga de los empresarios gasolineros y una movilización de agricultores en Cartago, entre otras.

Para los sectores sociales involucrados en este episodio, el rumbo y las medidas del gobierno Figueres Olsen amenazaban las condiciones sociales, laborales y económicas de la mayoría de la población, por lo que era necesaria la defensa de intereses generales mediante la protesta (Alpizar, 2014).

El “Combo del ICE” en 2000: el pico de mayor conflictividad del período

El año 2000 marcó un hito histórico en la movilización social y la vida política de Costa Rica. Entre marzo y abril ocurrió un episodio de aguda conflictividad que tuvo su máxima expresión en marzo, de tal forma que este último se convirtió en el mes con más protestas en los veinte años de registro, con 211 acciones colectivas.

Una vez más el detonante fue la aprobación de una ley. En este caso se trató del proyecto de “Ley para el mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y la participación del Estado” (expediente 13867), conocido como el “Combo del ICE”, el cual buscaba reformar la estructura del ICE y romper el monopolio público sobre el mercado de telecomunicaciones. Las sospechas de que ese proceso conduciría a la privatización y el desmantelamiento del Instituto generaron la movilización de funcionarios públicos, grupos de vecinos y estudiantes universitarios y de secundaria, principalmente. Estos actores hicieron uso de un repertorio que incluyó la huelga de hambre y, sobre todo, manifestaciones callejeras. En los dos meses de este episodio se contabilizaron 294 acciones colectivas, de las cuales el 74,8% se realizó en las calles (189 bloqueos, 21 mítines y 10 marchas). Solo en marzo hubo 160 acciones de este tipo, el número más alto de protestas en las calles de toda la serie histórica.

Durante ese mes de marzo, además de las protestas contra el “Combo del ICE”, un movimiento de agricultores bloqueó la carretera entre San José

y Cartago. Sus principales demandas fueron la revisión de los créditos y la defensa de la producción nacional ante las importaciones de papa y cebolla (Alpizar, 2014).

El 17 de marzo ambos movimientos generaron una jornada de protestas en todo el país. En los días siguientes hubo negociaciones entre el Gobierno y los agricultores y se logró el cese de las acciones en ese frente. Sin embargo, el 20 de marzo se dio un punto de inflexión, al aprobarse en primer debate el proyecto de ley del “Combo”. Esto se hizo mediante un trámite expedito que incluyó la discusión y aprobación en bloque de gran cantidad de mociones, el rechazo de otras y el trabajo en días no hábiles; estos y otros aspectos fueron declarados inconstitucionales días después. Este hecho aumentó la conflictividad y motivó que el Frente Interno de Trabajadores del ICE, la ANEP, el sindicato del AyA, el Sindicato de Trabajadores Petroleros, Químicos y Afines (Sitrapequia), la Feucr, la Feuna, la Federación de Trabajadores de Limón (Fetral), Undeca y los sindicatos del Magisterio Nacional se sumaran a la protesta.

El 23 de marzo se produjo un enfrentamiento entre la policía y estudiantes universitarios que terminó con varios heridos y más de cincuenta personas arrestadas. Ese día las protestas paralizaron los muelles y puertos del país, así como los hospitales públicos (Alpizar, 2014).

El 4 de abril las partes acordaron retirar el proyecto de la corriente legislativa mientras una Comisión Especial Mixta lo estudiaba, con lo cual la protesta se desmovilizó. Sin embargo, al día siguiente en los servicios de la CCSS se inició una huelga por problemas salariales que se extendió hasta el día 15, cuando se llegó a un nuevo acuerdo. Finalmente, el 18 de abril la Sala Constitucional emitió la resolución 00-03220, en la que declaraba inconstitucional el trámite seguido para la aprobación del proyecto en primer debate. Con esto, el movimiento de oposición obtuvo una victoria también en el campo legal (Alpizar, 2014).

La masiva movilización social en este

episodio tuvo como motivo central la oposición a una ley que reformaba el ICE, una institución que por su función social tiene un valor simbólico para los costarricenses. Creció hasta convertirse en una protesta ciudadana de amplio espectro, con numerosos sectores y temas involucrados, que reclamaba espacios de participación y que puso en entredicho la legitimidad de las actuaciones de la Asamblea Legislativa y la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002).

Los sectores directamente afectados, como los sindicatos del ICE, lograron convertir un tema particular en una lucha cívica nacional que apeló al sentir ciudadano, se apoyó en el descontento social y la deslegitimación de los partidos tradicionales (PLN y PUSC) y a través de la presión en las calles creó nuevos canales democráticos de interlocución (Alvarenga, 2005; Menjívar, 2012; Alpizar, 2014). Y aunque los partidos de izquierda no capitalizaron en términos electorales esta coyuntura, para los comicios de 2002 surgió una nueva agrupación, el PAC, que canalizó el malestar de la población ante al rumbo impuesto por el bipartidismo.

Alianza de actores supera dispersión de demandas en 2004

Julio de 2004 fue un mes de alta conflictividad, con 61 acciones colectivas. En agosto la agitación se incrementó significativamente, hasta llegar al “pico” de 188 manifestaciones, de las cuales 122 se dieron en las calles. Los principales actores fueron los trabajadores sindicalizados, seguidos por empresarios, estudiantes universitarios, grupos de vecinos y estudiantes de secundaria.

Al inicio de este episodio hubo una intensa movilización de carácter local y regional. Por ejemplo, un grupo de campesinos de Bambuzal de Sarapiquí tomó la Catedral Metropolitana para solicitar acceso a tierras que reclamaba como propias, pero la desalojó días después sin recibir respuesta a sus demandas (Alpizar, 2014). Al mismo tiempo, un conflicto por temas salariales llevó a los controladores aéreos a declararse en huelga, situación que obligó al

Gobierno a traer personal del extranjero para operar las torres de control en los aeropuertos del país.

En agosto las movilizaciones empezaron a tener un claro alcance nacional, a raíz de las protestas generalizadas contra la revisión técnica vehicular (RTV), cuya operación fue encomendada en forma exclusiva a una empresa privada. En este conflicto, los transportistas manifestaban su descontento con la aplicación del cobro por la reinspección de los vehículos, en tanto que un grupo de empresarios de talleres mecánicos, que quería entrar en el negocio, se oponía al monopolio establecido (Alpízar, 2014). El movimiento se fortaleció con el apoyo del Movimiento Cívico Nacional, conformado por representantes de la ANEP, el Frente Interno de Trabajadores del ICE, la Undeca, el Sindicato Independiente de Trabajadores Estatales Costarricenses, la Asociación Sindical de Empleados Industriales de las Comunicaciones y la Energía, la Feuna y la APSE, quienes además plantearon un conjunto más amplio de demandas, como disminuir el costo de bienes y servicios básicos, establecer una nueva canasta básica, decretar un aumento salarial mayor al 4% para el sector público y evitar que el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (TLC) ingresara a la corriente legislativa (Hernández, 2013).

Los transportistas realizaron nume-

rosos bloqueos, que paralizaron el país y ejercieron una fuerte presión sobre el Gobierno. El 25 de agosto la policía detuvo a 85 personas y decomisó varios camiones, pero las manifestaciones se repitieron en los días siguientes. Finalmente, el día 31 el Gobierno y el Comité Cívico acordaron un aumento de 0,5% en los salarios del sector público y cambios en el contrato de la RTV. Además se tomó nota de la oposición al TLC. Concluyó así más de una semana de protestas, con 99 bloqueos registrados (Alpízar, 2014).

Si bien el centro de este episodio fue la disputa en torno a la RTV, la unión de otros grupos para crear un frente más amplio permitió a los transportistas legitimar sus demandas con el apoyo de actores más experimentados en este tipo de procesos. En ese escenario, el Gobierno se vio obligado a negociar. Sin embargo, la principal victoria del movimiento no fue la rescisión del contrato de la RTV, como pedían los transportistas, sino el aumento salarial para los empleados públicos.

En la serie de tiempo de acciones colectivas, este episodio es un primer ejemplo de una nueva forma de movilización social en el país, caracterizada por la fragmentación de las demandas, por un lado, y la unión organizada de actores muy distintos y no necesariamente cohesionados entre sí, por el otro, condición suficiente para aumen-

tar el caudal de la protesta, paralizar el país y obligar al Gobierno a negociar. Esa fragmentación supone una dificultad para las autoridades, pues deben enfrentar demandas y asumir compromisos de distinto alcance en un mismo “paquete” (Alpízar, 2014).

Conflictividad a partir de 2011: alta y persistente, pero fragmentada

El más reciente episodio de conflictividad se extendió de junio de 2011 a diciembre de 2012. Es el período más conflictivo de toda la serie de veinte años, y también el más prolongado, pues abarcó diecinueve meses en total. En ese lapso ocurrieron numerosas acciones colectivas, aunque poco relacionadas entre sí y dispersas a lo largo de más de un año y medio. Este episodio tuvo tres meses de mayor protesta: noviembre de 2011, junio y noviembre de 2012.

En el primer “pico”, en noviembre de 2011, no hubo un único tema que motivara los altos niveles de movilización. Todo lo contrario, fue un período en el que múltiples actores plantearon una gran diversidad de demandas al Gobierno y a la institucionalidad del Estado (cuadro 5.15).

Sin embargo, el conflicto más importante de este mes fue la huelga de los anesthesiólogos de la CCSS, que duró cerca de dos semanas y a la cual terminó sumándose todo el gremio médico. Esta disputa tuvo serias repercusiones en el funcionamiento del sistema de salud, sobre todo por la pérdida de citas y cirugías. Finalizó cuando las autoridades aceptaron varias de sus demandas (Alpízar, 2014).

Entre noviembre de 2011 y junio de 2012, cuando ocurrió el segundo “pico” de este episodio, la conflictividad estuvo por encima del promedio histórico, con oscilaciones y sin un patrón consistente. En junio de 2012 se incrementaron las protestas, de nuevo sin un motivo principal aparente ni una relación clara entre ellas (cuadro 5.16).

El tercer “pico” de este episodio de conflictividad, en noviembre de 2012, también estuvo caracterizado por la diversidad de temas y actores.

CUADRO 5.15

Principales actores y demandas de las acciones colectivas ocurridas en noviembre de 2011

Actor	Demanda
Productores de arroz	Oposición a las importaciones de arroz
Empresarios gasolineros	Mayor margen de ganancia
Ambientalistas y grupos de vecinos	Oposición al proyecto minero en Crucitas de San Carlos
APSE	Mejora en condiciones laborales
Taxistas	Mayor control de los porteadores
Motociclistas	Oposición al aumento en el costo del derecho de circulación (marchamo)
Diversos sectores	Oposición al “Plan Fiscal”
Trabajadores bananeros del Caribe	Mejora en condiciones laborales
Trabajadores del CNP	Oposición al proceso de reestructuración del CNP
Trabajadores de la Imprenta Nacional	Mejora en condiciones laborales

Fuente: Elaboración propia con base en Alpízar, 2014.

CUADRO 5.16

Principales actores y demandas de las acciones colectivas ocurridas entre noviembre de 2011 y junio de 2012

Actor	Demanda
Sindicato de Japdeva	Oposición a concesión otorgada a la empresa APM Terminals
Porteadores	Permisos para el transporte de personas
Taxistas y autobuseros	Mayor control sobre los porteadores
Sindicatos de la CCSS	Denuncias por atraso en el otorgamiento de citas
Sindicato del INS	Mejora en condiciones laborales
Grupo de vecinos	Oposición a las altas tarifas del AyA
Productores de arroz	Oposición a las importaciones de arroz
Varias organizaciones	Marcha contra la corrupción en el Gobierno y el supuesto saqueo de varias instituciones públicas
Ganaderos	Protesta por plaga de moscas causada por el cultivo de la piña
Sector agrícola	Oposición al impuesto sobre bienes inmuebles
Trabajadores del ICE	Oposición al proyecto de Ley de Contingencia Eléctrica
Movimiento LGBT ^{a/}	Defensa de los derechos humanos de esta comunidad

a/ Movimiento por la diversidad sexual:lésbico-gay, bisexual y transexual.

Fuente: Elaboración propia con base en Alpízar, 2014.

CUADRO 5.17

Principales actores y demandas de las acciones colectivas ocurridas en noviembre de 2012

Actor	Demanda
Contratistas del ICE y dirigentes comunales	Oposición por incumplimiento de acuerdos con la comunidad y contratistas del proyecto hidroeléctrico Reventazón del ICE
Grupos de vecinos	Oposición a líneas de alta tensión del ICE
Diversos sectores	Oposición al proyecto sobre acceso a la información conocido como "Ley Mordaza"
Trabajadores del ICE	Oposición a la asignación de frecuencias radioeléctricas
Saloneros	Mejora en condiciones laborales
Productores de arroz	Oposición a las importaciones de arroz
Porteadores	Permisos para el transporte de personas
Funcionarios del Poder Judicial	Protesta por no reelección de un Magistrado de la Sala Constitucional
Motociclistas	Oposición al aumento en el costo del derecho de circulación (marchamo)
Diversos sectores	Defensa de la CCSS

Fuente: Elaboración propia con base en Alpízar, 2014.

Destacan la marcha de los funcionarios del Poder Judicial, ante la negativa de la Asamblea Legislativa a reelegir a un Magistrado de la Sala Constitucional. En este mes destacó el conflicto de los motociclistas como uno de los más intensos, pues durante varios días se dieron numerosos bloqueos y actos violentos; este grupo protestó de nuevo contra el INS por el costo del derecho

de circulación (marchamo) y manifestó que sentía un desencanto total con el Gobierno (cuadro 5.17). Posteriormente, una ex Defensora de los Habitantes, presente en una marcha contra la criminalización de la protesta, resumió el sentir del momento al decir que la ciudadanía se sentía "harta de no tener rumbo" (Alpízar, 2014).

Análisis comparado de los "picos" de conflictividad entre 1994 y 2014

Dos décadas de estudio de la protesta ciudadana muestran, como primer gran hallazgo, que los medios y motivos de los principales "picos" de conflictividad social han cambiado sustancialmente con los años, lo cual es de esperar dada la variación de las demandas de la población. Sin embargo, se observan algunas características comunes entre los episodios de 1995, 2000 y 2004 (no ocurre lo mismo con lo sucedido entre 2011 y 2012; cuadro 5.18).

La primera característica está relacionada con el proceso que generó un episodio de conflictividad. En los tres casos, un grupo se movilizó por un tema específico que luego fue legitimado por otros sectores y dio lugar a algún tipo de alianza. Se constituyó así un frente común y más amplio de actores y demandas para el Gobierno, siguiendo una dinámica de "bola de nieve".

El segundo rasgo común es que las alianzas antes mencionadas implicaron la participación, en mayor o menor grado, de al menos cuatro actores centrales: los sindicatos de empleados públicos (entre los que destaca la ANEP), el Magisterio Nacional, las universidades públicas y sectores de campesinos y agricultores.

La tercera y última característica es que el tema principal del conflicto era un asunto de alto impacto social, que afectaba a un amplio segmento de la ciudadanía y que casi siempre era acompañado de fuertes críticas por supuestos intentos de dismantelar el Estado o su rol en áreas específicas. Así ocurrió en 1995 con la huelga del Magisterio Nacional. Como se comentó anteriormente, a ese gremio se unieron, en el denominado Comité Cívico Nacional, sindicatos de empleados públicos, universidades y campesinado, todos con nuevas demandas, pero con un factor común: la oposición a los cambios en el régimen de pensiones de los educadores y a otras reformas contenidas en el Pacto Figueres-Calderón, que fue interpretado como un intento de dismantelar el Estado de Bienestar (Cortés, 2001).

CUADRO 5.18

Perfil comparado de los “picos” de alta conflictividad. 1994-2014

	Fragmentación de las protestas ^{a/}	Articulación ^{b/}	Actor principal
Pico 1995	Baja	Sí	Sindicatos
Pico 2000	Media	Sí	Sindicatos y universitarios
Pico 2004	Alta	Sí	Transportistas y sindicatos
Pico 2011-2012	Alta	No	No hay

a/ Fragmentación: baja: una demanda central domina; media: una demanda central coexiste con otras; alta: no hay demanda central.

b/ Articulación: sí: los grupos coordinan acciones de protesta; no: los grupos no coordinan acciones de protesta.

Fuente: Elaboración propia con base en Alpízar, 2014.

motivan las acciones colectivas se han diversificado, y las formas de protestar también han variado con el tiempo. La evidencia sugiere que la acción organizada de ciertos actores es una variable importante para entender cuándo ocurren “picos” de conflictividad en el país. Y en sentido contrario, la ausencia de esos frentes gremiales y sociales puede generar episodios, si bien fuertes, mucho menos intensos que otros registrados en la serie histórica.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ACCIONES COLECTIVAS,

véase Alpízar, 2014, y Guillén, 2014c, en

www.estadonacion.or.cr

Mejora el apoyo a la democracia y sus componentes

La campaña electoral de 2013-2014 inició en medio del clima político más adverso desde que se da seguimiento al tema, de acuerdo con las principales variables que analiza el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos. Durante ese proceso se registraron los valores más bajos en los indicadores de apoyo difuso a la democracia y en el índice de estabilidad democrática (PEN, 2013). Además, la evaluación de la presidenta Chinchilla fue inferior a las de los mandatarios que la antecedieron y solo semejante a la obtenida por el presidente Figueres a mediados de los años noventa (PEN, 2012). Todo ello se dio en un contexto que, visto desde una perspectiva más amplia, se caracterizó por la incertidumbre y la inestabilidad política, el debilitamiento y recomposición del sistema de partidos, y una alta volatilidad en las preferencias electorales.

Sin embargo, conforme avanzó la campaña creció el interés de la población y se generó un escenario propicio para una mejor evaluación de la democracia. Los datos de Lapop para 2014 confirman que el proceso electoral le inyectó una buena dosis de valores democráticos a la ciudadanía.

La literatura especializada distingue entre dos tipos de apoyo a los sistemas

En marzo de 2000 la dinámica fue similar. Las manifestaciones de oposición al “Combo del ICE” concitaron el apoyo y la suma de demandas de los sindicatos de empleados públicos, los sectores universitarios, el Magisterio Nacional y el campesinado. El argumento central para las manifestaciones fue la defensa de la institucionalidad del Estado, en este caso representada por el ICE, ante lo que se consideró el inicio de un proceso de privatización.

En el episodio de julio y agosto de 2004 se repitió el mismo patrón; se conjugaron demandas dispersas que se fueron articulando a modo de “bola de nieve” hasta generar una coyuntura de alta conflictividad. Como se reseñó en páginas anteriores, en este “pico” convergieron los campesinos de Bambuzal de Sarapiquí, los controladores aéreos, los grupos que luchaban contra el TLC con Estados Unidos y los transportistas opuestos al monopolio de la revisión técnica vehicular. A ellos se unieron, nuevamente, los sindicatos de empleados públicos, las universidades, los gremios del Magisterio y el campesinado.

El episodio de 2011 y 2012 es distinto a los anteriores. La protesta ciudadana se caracterizó por la presencia de múltiples actores y demandas, sin temas comunes y de amplio alcance nacional. Esta podría ser una variable relevante, pues aunque las acciones colectivas de ese período generaron una alta conflictividad, en ningún caso esta fue cercana a los grandes “picos” históricos de 1995, 2000 y 2004.

Las razones de la movilización fueron, como en todos los casos, muy distintas: desde la petición de un mayor

margen de ganancia por parte de los empresarios gasolineros, hasta la protesta de los ganaderos por una plaga de moscas ocasionada por el cultivo de piña, entre muchas otras. También hubo demandas generales y hasta imprecisas, con poca posibilidad de respuesta del Gobierno, como las marchas por las discusiones sobre el Plan Fiscal, o contra la corrupción.

Además reaparecieron asuntos que se ventilan cada cierto tiempo. Se trata de conflictos cuya intensidad se reduce en el momento de la acción colectiva, sin que se resuelva el problema de fondo. Son los casos de las diferencias entre porteadores y taxistas, los derechos de circulación de los motociclistas y la lucha de los arroceros contra la importación del grano. En otro grupo están las demandas similares que plantean actores distintos, como las luchas por mejores condiciones laborales de los anestesiólogos, los controladores aéreos, los educadores y los funcionarios de la Imprenta Nacional, entre otros.

Hay un contexto de fondo en las protestas de este período, y es el hecho de que expresaron el más fuerte descontento ciudadano con la gestión de los asuntos públicos y el Gobierno desde que existe registro en las encuestas de opinión. El malestar existía desde antes, pero su intensidad en este último episodio fue mayor, lo que parece haber sumado tensión en los distintos momentos de las movilizaciones.

En síntesis, existen características comunes a los tres primeros episodios analizados, y una clara diferencia entre estos y el más reciente período de agitación social. Las demandas que

políticos. En primer lugar, se acepta que existen evaluaciones generales referidas a los principios, valores y normas sobre los que se fundamenta el sistema político; esto es lo que se conoce como apoyo difuso. Por otro lado, los individuos evalúan aspectos más particulares, asociados al desempeño de las instituciones, gobiernos y partidos, que constituyen lo que tradicionalmente se denomina apoyo específico (Easton, 1965 y 1975). El apoyo difuso indica en qué medida los ciudadanos reconocen al sistema como legítimo, es decir, aceptan obedecer la autoridad de las instituciones para adoptar decisiones que son vinculantes para el conjunto de la población. En la situación contraria, un bajo apoyo al sistema evidenciaría cuestionamientos que, eventualmente, podrían generar episodios de inestabilidad política (Vargas Cullell et al., 2006).

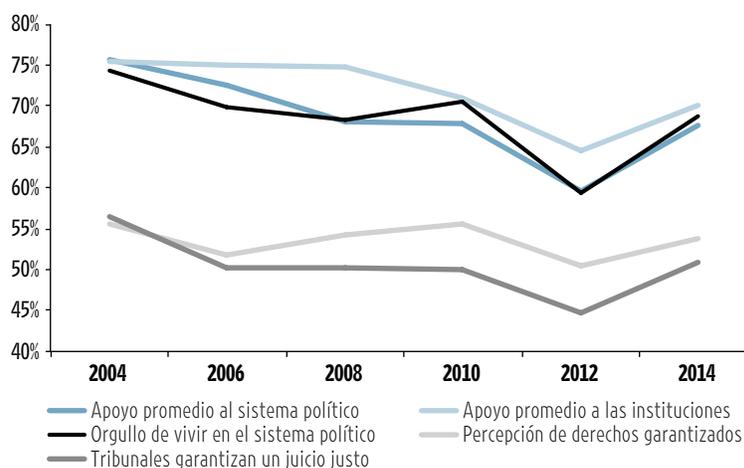
En 2014 mejoró la evaluación de la ciudadanía costarricense sobre los principales indicadores de legitimidad del sistema político. Según los datos de Lapop, el apoyo difuso mostró una recuperación, al pasar de 56 puntos en 2012 a 63 en 2014, en una escala de 0 a 100. Este valor se asemeja a la tendencia observada en el período 2004-2010, aunque aún está muy por debajo de los niveles máximos registrados en los años ochenta, superiores a 75 puntos.

Cabe señalar que la medición que realiza Lapop cada dos años esta vez se efectuó en marzo y abril, es decir, después de la primera ronda electoral y justo en el proceso hacia la segunda ronda.

En contraste con la tendencia a la baja mostrada entre 2004 y 2012, en esta oportunidad la recuperación del apoyo a la democracia fue acompañada de un aumento en los cinco componentes específicos del apoyo al sistema. En cuatro de ellos el valor del índice se incrementó en más de 5 puntos en la escala de 100 unidades.

Los aumentos más significativos se dieron en el orgullo de vivir en el sistema político costarricense (9,4 puntos) y el apoyo promedio al sistema (8,1 puntos) (gráfico 5.16). Pero además los datos de 2014 revierten el estado de creciente deterioro en el apoyo al sis-

GRAFICO 5.16

Promedio en los componentes del apoyo al sistema político

Fuente: Alfaro Redondo, 2014, con datos de Lapop.

tema político y sus componentes que se detectó en 2012, tal como se reportó en el *Decimoctavo Informe Estado de la Nación*.

Experimentos: aproximación a algunos rasgos culturales de la sociedad costarricense

El análisis de la opinión ciudadana sobre asuntos controversiales, como la corrupción, el aborto, la homosexualidad y el trato que se da a los inmigrantes, plantean serios desafíos a los estudiosos. No obstante, la técnica de experimentos naturales ha permitido una aproximación a esos temas tan poco investigados, pues tiene una ventaja frente a otros instrumentos analíticos: la distribución aleatoria de los participantes en dos grupos, uno denominado “grupo de tratamiento”, en el que las personas son expuestas a un estímulo manipulado por el investigador, y un “grupo de control” en el que se reproducen exactamente las mismas condiciones que en el primero, con la única excepción de la ausencia del estímulo. Esta particularidad permite aislar por completo la causa del fenómeno por estudiar y comparar sus efectos en los dos grupos, de modo que cualquier diferencia entre ambos se atribuye al tratamiento o estímulo aplicado, ignorando cualquier otra causa exógena.

En esta oportunidad, en el marco

del panel electoral realizado para este Informe –y reseñado en la primera sección de este capítulo– se diseñaron cinco experimentos, uno en cada ronda de entrevistas. El objetivo fue explorar las conductas y actitudes de los votantes consultados en torno a cinco temas controversiales, así como la incidencia de estos en la decisión de apoyar o no a un candidato (cuadro 5.19). La inclusión de estos experimentos en la dinámica del panel permitió aprovechar las ventajas de “los dos mundos”: la selección aleatoria de los entrevistados, por un lado, y la asignación aleatoria de estos a los grupos de control y tratamiento, por el otro¹¹.

El gráfico 5.17 muestra si la respuesta al estímulo fue positiva o negativa. Como se aprecia, en todos los experimentos los participantes del grupo de tratamiento mostraron menor disposición a seguir apoyando incondicionalmente al candidato de su preferencia (barras grises).

Las mayores pérdidas fueron las generadas por la homosexualidad y la corrupción. No obstante, en ambos casos el balance siguió siendo positivo. Es decir, en la situación hipotética planteada, al revelarse una relación homosexual el apoyo al candidato se redujo, pero no llegó a niveles negativos. Este es un resultado satisfactorio desde el punto de vista de la tolerancia y la

CUADRO 5.19

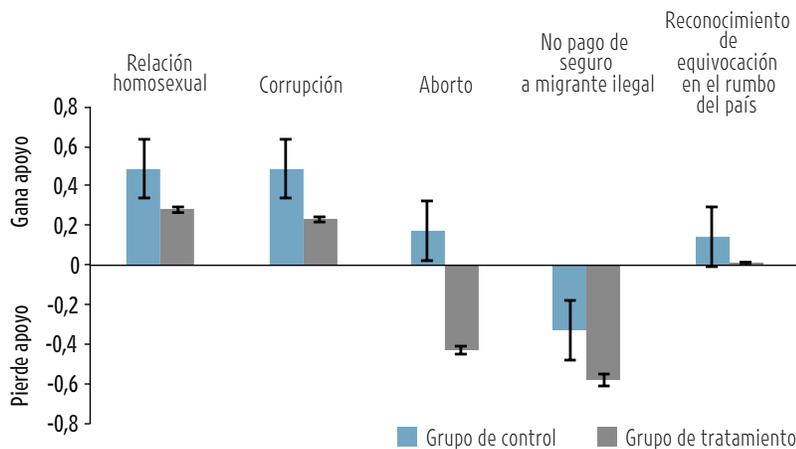
Detalles sobre los experimentos aplicados en el panel de votantes

Experimento	Grupo de control	Grupo de tratamiento
Ronda 1 (octubre) Tema: Relación homosexual	Suponga que luego de evaluar y pensar detenidamente, usted ha decidido apoyar a un candidato en las próximas elecciones presidenciales y está convencido de que es la mejor decisión. Este candidato promueve ideas muy similares a las suyas, comparte su visión de país y habla de los temas que a usted le interesan. No obstante, en medio de la campaña se revela que ese candidato ha sido infiel a su esposa.	Suponga que luego de evaluar y pensar detenidamente, usted ha decidido apoyar a un candidato en las próximas elecciones presidenciales y está convencido de que es la mejor decisión. Este candidato promueve ideas muy similares a las suyas, comparte su visión de país y habla de los temas que a usted le interesan. No obstante, en medio de la campaña se revela que ese candidato ha sido infiel a su esposa en una relación con otra persona del mismo sexo (relación homosexual).
Ronda 2 (diciembre) Tema: Corrupción	El alcalde de su comunidad, por el cual usted votó, dispone de recursos limitados para invertir en infraestructura cantonal. Sin embargo, logra construir una carretera que beneficia a productores locales. Posteriormente, un medio de comunicación local revela que la carretera mejoró el acceso a una propiedad del alcalde.	El alcalde de su comunidad, por el cual usted votó, dispone de recursos limitados para invertir en infraestructura cantonal. Sin embargo, logra construir una carretera que beneficia a productores locales. Posteriormente, un medio de comunicación local revela que la carretera mejoró el acceso a una propiedad del alcalde. Además el medio informa que la empresa constructora le pagó al alcalde una comisión.
Ronda 3 (primera quincena de enero) Tema: Aborto	Suponga que luego de evaluar y pensar detenidamente, usted ha decidido apoyar a un candidato en las próximas elecciones presidenciales y está convencido de que es la mejor decisión. Este candidato promueve ideas muy similares a las suyas, comparte su visión de país y habla de los temas que a usted le interesan. No obstante, en medio de la campaña se revela que ese candidato ha sido infiel a su esposa y que su otra pareja está embarazada.	Suponga que luego de evaluar y pensar detenidamente, usted ha decidido apoyar a un candidato en las próximas elecciones presidenciales y está convencido de que es la mejor decisión. Este candidato promueve ideas muy similares a las suyas, comparte su visión de país y habla de los temas que a usted le interesan. No obstante, en medio de la campaña se revela que ese candidato ha sido infiel a su esposa y que su otra pareja está embarazada. Además se revela que el candidato le ha pedido que aborte al bebé.
Ronda 4 (segunda quincena de enero) Tema: No pago de seguro a inmigrante ilegal	Suponga que luego de evaluar y pensar detenidamente, usted ha decidido apoyar a un candidato en las próximas elecciones presidenciales y está convencido de que es la mejor decisión. Este candidato promueve ideas muy similares a las suyas, comparte su visión de país y habla de los temas que a usted le interesan. No obstante, en medio de la campaña se revela que la empleada doméstica de ese candidato está en condición de ilegal en el país.	Suponga que luego de evaluar y pensar detenidamente, usted ha decidido apoyar a un candidato en las próximas elecciones presidenciales y está convencido de que es la mejor decisión. Este candidato promueve ideas muy similares a las suyas, comparte su visión de país y habla de los temas que a usted le interesan. No obstante, en medio de la campaña se revela que la empleada doméstica de ese candidato está en condición de ilegal en el país. Además se revela que el candidato no le paga seguro médico.
Ronda 5 (posterior a la elección) Tema: Reconocimiento de equivocación en rumbo del país	Suponga que usted tiene la posibilidad de ejercer el voto en una elección en la que hay un candidato que pertenece a un partido político con una larga trayectoria que ha gobernado en varias oportunidades. Además él afirma tener una amplia experiencia en asuntos de gobierno. Este candidato ha insistido en que su competidor no posee experiencia en temas gubernamentales y que el partido que éste representa es desconocido para muchos.	Suponga que usted tiene la posibilidad de ejercer el voto en una elección en la que hay un candidato que pertenece a un partido político con una larga trayectoria, que ha gobernado en varias oportunidades. Además él afirma tener una amplia experiencia en asuntos de gobierno. Este candidato ha insistido en que su competidor no posee experiencia en temas gubernamentales y que el partido que éste representa es desconocido para muchos. En la campaña el candidato ha reconocido públicamente que el gobierno de su partido se ha equivocado, que ha hecho mal las cosas y ofrece enderezar el rumbo del país.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014.

GRAFICO 5.17

Promedio^{a/} de respuestas del panel de votantes, según grupo y experimento



a/ Promedio calculado a partir de tres posibles valores de respuesta: -1 (retiraría el apoyo al candidato); 0 (tendría dudas de apoyarlo); y 1 (lo seguiría apoyando).

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014.

apertura a la diversidad. Sin embargo, lo mismo sucedió en el caso de la corrupción: si bien en menor proporción, los entrevistados estuvieron dispuestos a seguir apoyando al candidato aun cuando se presentasen denuncias abiertas de corrupción. En este sentido, la población estudiada reflejó altos grados de permisividad, siempre y cuando se realicen obras concretas.

El tema del aborto fue el que causó el mayor efecto en ambos grupos. El apoyo siguió siendo positivo en el escenario de infidelidad y embarazo extraconyugal, pero al introducirse la idea de que el candidato sugiere la realización de un aborto, los niveles de apoyo en el grupo de tratamiento disminuyeron significativamente y pasaron por completo a un balance negativo.

El cuarto experimento mostró que la contratación de una inmigrante ilegal como empleada doméstica tendría un efecto negativo en el apoyo a un candidato, y mucho más si a ello se agregara el no pago del seguro social. Esta información provee dos variables relevantes en términos de cultura política: la población estudiada castiga fuertemente el hecho de emplear personas inmigrantes en condición ilegal y el abuso del empleador que se aprovecha de esa condición.

Por último, el quinto experimento

reveló que, cuando el candidato reconoce públicamente que su propio partido se ha equivocado al marcar el rumbo de país, el apoyo también se reduce de modo considerable.

Lo más interesante de este análisis es que el respaldo a un candidato parece estar determinado por la exposición a circunstancias en las cuales tienden a existir rasgos culturales comunes en la población estudiada. La identificación de esas características es una guía para conocer más sobre la cultura política de la sociedad costarricense. Desde esa perspectiva, y con base en los resultados de los experimentos, parece entonces que hay cierta tolerancia a la homosexualidad, pero no al aborto, y a la corrupción mientras haya obras concretas. Estos son solo dos ejemplos de aspectos que pueden influir en la decisión de apoyar o no a un candidato, con base en una muestra reducida y no probabilística, como la del panel. Sin duda se requieren estudios más amplios para confirmar estos indicios y, en tal sentido, el ejercicio aquí presentado es una aproximación que busca abrir el debate sobre los temas mencionados.

Administración de la justicia

En el 2013 se mantuvo la tendencia reportada en ediciones anteriores en el desempeño del Poder Judicial. A pesar

de la reducción en la entrada de casos, medida a través de la litigiosidad por mil habitantes y la entrada neta anual por juez, algunos indicadores que dan cuenta del quehacer del sistema no mejoran: el número de casos terminados por juez registró un nuevo descenso y la tasa de congestión se incrementó. La disminución en la demanda de servicios judiciales y el aumento de los recursos disponibles no se reflejan positivamente en los indicadores *proxy* de efectividad y congestión. Esto es cierto tanto para la generalidad del sistema de administración de justicia, como para buena parte de sus catorce materias jurisdiccionales.

Los indicadores agregados que se monitorean en esta sección son útiles para conocer el comportamiento del sistema de administración de justicia como un todo. Han permitido identificar importantes avances, como el incremento de los recursos financieros, humanos y físicos, logrado a raíz del proceso de modernización judicial. También han sido útiles para reseñar los efectos de cambios normativos como la puesta en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo, en 2008, la creación de los Tribunales de Flagrancia y sus posibles efectos sobre el aumento de la población carcelaria. Con estos datos ha sido posible, además, señalar las dificultades de una aparente sobreestimación de casos en las materias de Cobro, Civil y Pensiones Alimentarias, por la no actualización de expedientes.

Pese a su importancia, esos indicadores son insuficientes para un análisis en profundidad del desempeño del Poder Judicial a la luz de la aspiración de justicia pronta, cumplida e igual para todos. Es necesario pasar de la identificación de problemas y la caracterización de tendencias, a la indagación de las causas y procesos que explican los cambios en el sistema. Para satisfacer esa necesidad, que rebasa los objetivos de este apartado, se encuentra en proceso de investigación y elaboración el *Primer Informe Estado de la Justicia*. Este es un proyecto que desarrolla el Programa Estado de la Nación en forma independiente, con el auspicio

RECUADRO 5.4

Análisis del Estado de la Justicia

El *Informe Estado de la Justicia*, que se publicará a inicios del 2015, tendrá como insumo una serie de estudios que, desde una perspectiva multidisciplinaria, contribuirá a superar el vacío de investigación que existe en el país en el área que a nivel internacional se conoce como “la política de lo judicial”. A manera de ejemplo, a continuación se presentan las preguntas de investigación que sirvieron de guía a algunos de esos trabajos y una muestra de sus principales hallazgos.

¿Actúa la Sala Constitucional como un senado? de María Lourdes Echandi

- Con base en el estudio de las consultas previas de constitucionalidad presentadas por los diputados entre 1989 y 2013, se concluyó que el tiempo que tarda en completarse esa gestión representa un 3,7% del plazo promedio para la aprobación de las leyes (24 de 657 días). La Sala Constitucional resolvió el 96% de los casos (683) en un mes y medio o menos. En veinticinco años se han evacuado 715 consultas, el 38,0% de ellas facultativas (voluntarias) y el 62,0% preceptivas (obligatorias).
- Aunque los pronunciamientos de la Sala Constitucional sobre vicios de fondo en los proyectos de ley no son vinculantes, en el 85,0% de los casos el Poder Legislativo ha optado por atender el señalamiento de ese tribunal.

¿Quiénes utilizan los servicios del Poder Judicial? de Antonella Mazzei

- El Poder Judicial desconoce en buena medida las características de sus usuarios, dado que no hay una recolección sistemática de los datos personales en los expedientes. La disponibilidad de esa información es mayor en la materia de Violencia Doméstica y mucho menor en la Civil.
- El análisis de una muestra de 1.800 expedientes ingresados en 2013 permitió distinguir perfiles muy definidos en las y los usuarios de algunas materias. Así por ejemplo, en la materia Civil el

mayor porcentaje de los recurrentes son ocupados calificados, tienen las edades más altas y en su mayoría son hombres, casados o en unión libre. En los tribunales de Violencia Doméstica predominan mujeres jóvenes, la mitad de ellas casadas o en unión libre, que se dedican a labores del hogar y a oficios que no requieren titulación. Los usuarios de otras materias, como la Laboral, la Penal y la de Contravenciones, no tienen perfiles tan claros y varían mucho en cuanto a características socioeconómicas.

Tutela la administración de justicia efectivamente los derechos ciudadanos, de Catalina García

- Una vez que se ingresa al sistema de justicia, la mayoría de los casos se procesa con las garantías de la tutela efectiva de derechos. Esto significa que no se encontraron evidencias de obstáculos en el acceso a la justicia, el derecho de defensa y a una resolución de una autoridad competente.
- No obstante lo anterior, en la materia Penal el análisis efectuado reveló que en cerca de un tercio de los casos se encuentra en riesgo la tutela efectiva de derechos (403 de n=1.500), es decir, hay evidencias de incumplimiento de alguno de los principios del debido proceso. Esos casos se agrupan en ciertos tipos penales (abusos sexuales y delitos contra la propiedad) y tienen que ver con duraciones extremas, en algunos despachos más que en otros. Es necesario un estudio más cualitativo de las sentencias, a fin de describir los problemas y proponer soluciones.
- En el ámbito laboral, la proporción de casos en los que se encuentra en riesgo la tutela de derechos es también de casi un tercio (29% de n=1.204). Sin embargo las debilidades corresponden mayoritariamente a los casos sin abogado.

Fuente: Villarreal, 2014.

de la Corte Suprema de Justicia. Se trata de un informe para la sociedad, basado en la recolección de abundante evidencia empírica y en un enfoque multidisciplinario para el análisis de temas específicos (recuadro 5.4). La etapa de investigación y consulta se realizó durante el 2013 y a inicios de 2014.

Retroceso en indicadores agregados del Poder Judicial

Como se comentó anteriormente, todos los años este capítulo reporta los cambios ocurridos en los principales indicadores de desempeño del Poder Judicial. Con una perspectiva de mediano plazo, la evolución observada revela que el sistema sigue teniendo dificultades, tanto para hacer frente a la carga de trabajo que entra cada año, como para resolver los casos que se mantienen pendientes. Tres indicadores dan cuenta de ello: la entrada neta de casos por juez, los casos terminados netos por juez y los casos activos por juez, también conocido como congestión, casos pendientes o mora judicial (cuadro 5.20).

En este sentido, el dato más relevante es el fuerte incremento de los casos activos por juez, que pasaron de 792 en 2012, a 827 en 2013. Esto coincide con la tendencia creciente que viene mostrando este indicador desde 2008, cuando la cifra reportada fue bastante menor: 583. El comportamiento de los casos activos está relacionado con el resultado de los otros dos indicadores antes mencionados. Con respecto a la entrada neta anual, desde 2009 se observa un descenso considerable en la cantidad de asuntos nuevos que, en promedio, debe atender cada operador judicial. En teoría, esta situación debería facilitar la disminución de casos que se mantienen activos a final del año, es decir, no resueltos. Sin embargo ello no sucede, en buena medida porque, al mismo tiempo, la cantidad de casos terminados por año también se ha reducido de manera notable. En 2007 un juez resolvía en promedio 666 casos anuales, y para el 2013 el número se redujo a 487.

El Poder Judicial enfrenta un problema de eficiencia que no es nuevo: más jueces resuelven cada vez menos casos

CUADRO 5.20

Indicadores del desempeño del Poder Judicial. 2007-2013

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Uso del sistema							
Litigiosidad por mil habitantes ^{a/}	121	130	146	144	143	127	126
Entrada neta anual por juez de primera instancia	722	641	674	673	659	580	563
Desempeño judicial							
Casos terminados por juez ^{b/}	666	568	585	596	609	483	487
Casos activos por juez de primera instancia	660	583	626	705	738	792	827
Porcentaje de congestión (materias gestionadas de oficio)	25,6	28,3	28,9	30,0	28,2	38,0	36,4
Recurso humano disponible							
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	185	216	222	228	230	233	238
Número de habitantes por juez	5.149	4.272	4.026	4.085	4.032	3.983	3.889
Total de abogados por 100.000 habitantes	390	407	408	422	436	452	470
Presupuesto							
Gasto real en justicia por habitante (dólares) ^{c/}	54,0	65,6	73,8	92,0	109,9	124,5	
Costo medio por caso terminado (dólares) ^{d/}	424,4	529,2	556,0	705,5	796,9	1.103,6	
Procesos abreviados							
Porcentaje de asuntos penales resueltos por conciliación	3,3	2,3	1,4	1,5	1,6	2,8	3,3
Porcentaje de asuntos laborales resueltos por conciliación	6,0	4,6	5,5	8,8	7,7	8,4	8,9

a/ Número de demandas o denuncias interpuestas por cada mil habitantes.

b/ Este es un indicador *proxy* sobre la productividad por juez. Se calcula dividiendo los casos netos terminados en primera instancia, entre la cantidad de jueces de primera instancia. Los casos terminados incluyen tanto sentencias de fondo como cualquier otro tipo de finalización o cierre de un expediente, tales como archivo fiscal, desestimación, sobreseimiento, conciliación y otras salidas alternativas.

c/ Se calcula dividiendo el gasto consolidado del Poder Judicial entre la población total. Se emplea el tipo de cambio promedio utilizado para el cálculo de la balanza de pagos.

d/ Se calcula dividiendo el total del costo de la justicia entre el total de casos terminados. El tipo de cambio empleado es el reportado por el Banco Central al 1 de julio de cada año.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2014.

en promedio. Este hecho está asociado a un incremento en el tiempo que se tarda en finalizar los casos, lo cual va en contra de la aspiración de una justicia pronta. Debe indicarse, sin embargo, que las cifras de este indicador podrían esconder una sobreestimación no cuantificable, ya que, según manifiestan los jerarcas del sistema, existe un rezago en actualización de expedientes, de modo que puede haber asuntos ya resueltos que siguen apareciendo como activos.

Determinar la magnitud de esta sobreestimación no es fácil, pues los datos que reporta el Poder Judicial no lo permiten. Para tener información más precisa habría que auditar cada despacho y verificar el estado de cada uno de los expedientes. Ese esfuerzo se ha hecho en algunas materias, en el marco de diversas iniciativas que buscan mejorar los procedimientos y resultados judiciales, como es el

caso del Sistema de Gestión Integral de Calidad y Acreditación para la Justicia (GICA-Justicia) comentado en el Decimonoveno Informe (2013), o el de los despachos modelo reseñados en el Decimoséptimo Informe (2011). En la medida en que más instancias se sometan a revisiones similares e implementen sistemas informáticos para la actualización de expedientes, entre otras tareas, se podrá conocer con mayor claridad la magnitud de la sobreestimación y, sobre esa base, definir las acciones correctivas que se requieran.

En el análisis de largo plazo, el Poder Judicial muestra un balance negativo en términos agregados. Es de esperar que, conforme la entrada neta se reduce y la cantidad de asuntos terminados aumenta, los casos activos disminuyan. Sin embargo, eso casi nunca ha ocurrido y, cuando lo ha hecho, no se ha sostenido. El mejor desempeño regis-

trado se dio entre 2001 y 2005, cuando la entrada neta se mantuvo en valores constantes, pero la cantidad de casos finalizados, como indicador indirecto (*proxy*) de la productividad, se incrementó y, por ende, bajó el número de casos activos (gráfico 5.18).

Entre 2006 y 2011 se reportó un fuerte aumento de los casos ingresados, pero la cantidad de casos terminados no creció al mismo ritmo. Fue en esos años que se empezó a agravar el problema de mora judicial. Luego de ese período se dio una situación particular: la entrada de nuevos asuntos se redujo, pero no se mantuvo la proporción de casos terminados de otros años, razón por la cual no mejoró el balance general de los casos activos. Por el contrario, la congestión muestra una tendencia creciente y sostenida, que genera cada vez más presión sobre el sistema y dificulta el logro de una justicia pronta y cumplida.

Cambios en congestión y efectividad de las materias jurisdiccionales

En esta sección se analiza el desempeño judicial más desagregado, con base en la información sobre las catorce jurisdicciones que reporta el Poder Judicial en sus anuarios estadísticos. De este análisis emerge un panorama más complejo, pues el principal hallazgo

es la variabilidad de los indicadores. Se utiliza el 2009 como año base por ser el punto más alto de casos entrados por juez en el último quinquenio. A partir de ahí se realizan comparaciones para determinar cuáles materias mejoraron (o no) su desempeño en el período 2009-2013.

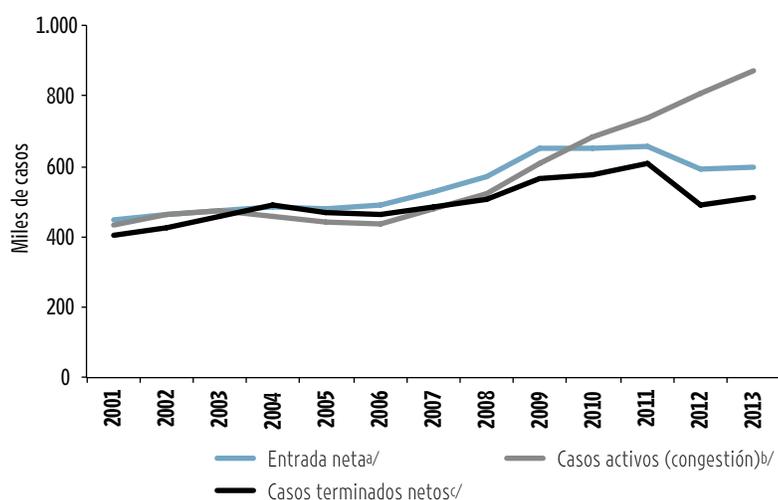
El primer indicador relevante es la demanda por los servicios del sistema,

esto es, la entrada neta de casos en cada una de las catorce materias jurisdiccionales. Esto permite determinar la importancia relativa de los distintos despachos. La información suministrada por el Poder Judicial y recopilada por Solana (2014) muestra que entre 2009 y 2013 la carga de trabajo ingresada cada año decreció en la mayoría de las materias. Específicamente, se redujo en ocho y en otras dos se mantuvo estable (cuadro 5.21). Solo en cuatro materias se incrementó la demanda: Contenciosa y Civil de Hacienda, Trabajo, Pensiones Alimentarias y Cobros. La disminución fue más generalizada en las jurisdicciones con una “demanda intermedia” (entre 10.000 y 49.999 nuevos casos anuales).

La reducción en la demanda constituye una ventaja, en la medida en que alivia la carga relativa de trabajo que los jueces reciben cada año. Debe recordarse que, al inicio de siglo XXI, uno de los principales problemas que aquejaba al Poder Judicial era el aumento de la litigiosidad. Esta situación se ha modificado en los últimos años como resultado de diversas iniciativas, entre ellas algunos cambios en los procedimientos internos del Ministerio Público, que generaron un descenso en el reporte de hechos delictivos y en los casos entrados (Solana, 2014). Ello puede haber incidido en la disminución de la demanda observada en materia Penal.

GRAFICO 5.18

Congestión en el Poder Judicial y brecha entre casos entrados y terminados, por año



a/ La entrada neta se calcula restando a la entrada total las incompetencias, las infracciones sin oposición y las diligencias en tránsito.

b/ Los casos activos son los que se encuentran en trámite, más los que están en la etapa de ejecución.

c/ Los casos terminados netos corresponden a casos finalizados menos las incompetencias.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2012 y 2014.

CUADRO 5.21

Evolución de la demanda por servicios judiciales, por materia. 2009-2013

Nivel de demanda ^{a/}	Cambio por materia ^{b/} 2009-2013		
	Aumenta demanda	Disminuye demanda	Permanece estable
Menos de 10.000	Contenciosa y Civil de Hacienda	Agraria, Notarial	
10.000 a 49.999	Trabajo, Pensiones Alimentarias	Civil, Penal Juvenil, Contravenciones, Constitucional	Familia, Violencia Doméstica
50.000 a 99.999		Tránsito	
Más de 100.000	Cobros ^{c/}	Penal	

a/ La información corresponde a la entrada neta del 2013, que incluye los casos nuevos entrados menos las incompetencias y las infracciones sin oposición o diligencias en tránsito.

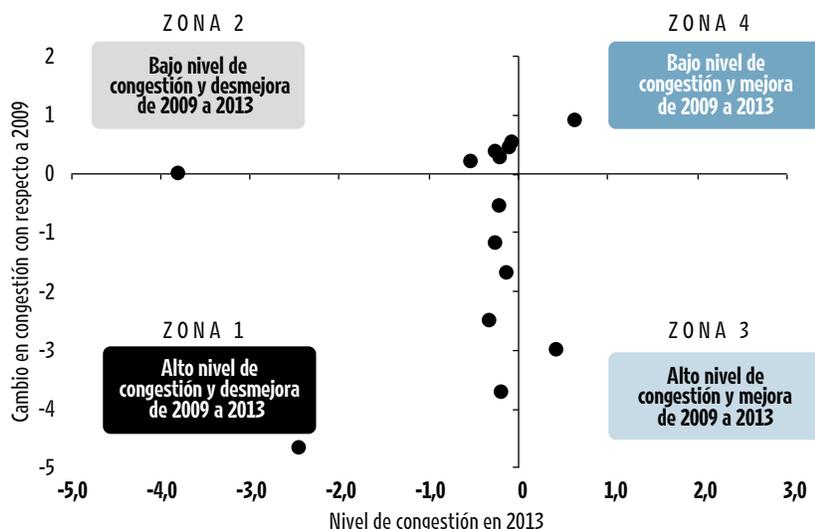
b/ Aumenta demanda: el número de casos nuevos en 2013 fue superior en un 10% o más a los registrados en 2009. Disminuye demanda: el número de casos nuevos en 2013 fue inferior en un 10% o más a los registrados en 2009. Permanece estable: el cambio fue menor de un 10% con respecto al 2009.

c/ Para la materia de Cobros hay registros a partir del 2011, por lo que el cambio que se refleja es el ocurrido entre ese año y el 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas Cullerell, 2013, y Solana, 2014.

GRAFICO 5.19

Niveles^{a/} y cambios^{b/} en la congestión de los servicios judiciales, por materia. 2013



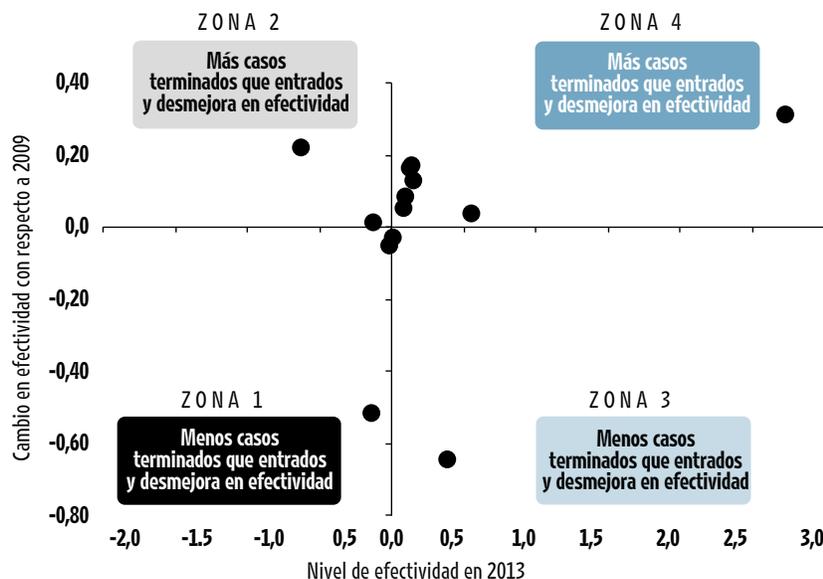
a/ Nivel de congestión: se obtiene al dividir los casos activos en 2013 entre la cantidad de casos ingresados en 2013. Valores mayores a 0 indican altos niveles de congestión (quedan activos más casos de los que entran) y, viceversa, valores menores a 0 son indicativos de bajos niveles de congestión.

b/ Cambios en la congestión: representa la mejora o desmejora en el nivel de congestión del 2013 con respecto al 2009. Valores mayores a 0 indican una mejora en la congestión y, viceversa, valores menores a 0 son indicativos de una desmejora.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas Culléll, 2013, y Solana, 2014.

GRAFICO 5.20

Niveles^{a/} y cambios^{b/} en la efectividad de los servicios judiciales, por materia. 2013



a/ Nivel de congestión: se obtiene al dividir los casos activos en 2013 entre la cantidad de casos ingresados en 2013. Valores mayores a 0 indican altos niveles de congestión (quedan activos más casos de los que entran) y, viceversa, valores menores a 0 son indicativos de bajos niveles de congestión.

b/ Cambios en la congestión: representa la mejora o desmejora en el nivel de congestión del 2013 con respecto al 2009. Valores mayores a 0 indican una mejora en la congestión y, viceversa, valores menores a 0 son indicativos de una desmejora.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas Culléll, 2013, y Solana, 2014.

El segundo indicador evaluado es el que da cuenta de los casos activos por materia al final del año o, lo que es lo mismo, la congestión o mora judicial. Para analizarlo se comparan los datos de 2013 con la tendencia del período 2009-2013, lo que permite identificar los cambios ocurridos y clasificar cada despacho según su desempeño en este ámbito. El análisis revela que la congestión es un problema en la mayoría de las materias.

En doce jurisdicciones la congestión desmejoró en 2013 con respecto a 2009; solo en dos (Contenciosa y Civil de Hacienda, y Constitucional) la evolución fue positiva. Cuando el indicador de tendencia (cambio hacia más o menos) se combina con el indicador de nivel (alta o baja congestión), se observa un conjunto de materias que están en una “zona” desventajosa (gráfico 5.19): registraron altos niveles de congestión en 2013 y además una mayor cantidad de casos activos en comparación con el 2009. Se trata de las materias Civil, Pensiones Alimentarias, Notarial, Agraria, Cobros y Trabajo. Solo una jurisdicción, la Constitucional, se ubicó en la zona óptima: bajo nivel de congestión en 2013 y mejora con respecto al 2009.

Los resultados son más favorables en el tema de efectividad, la cual se mide al examinar si al final del año el número de casos terminados fue mayor o menor que el de casos entrados (nivel de efectividad) y si, independientemente del volumen absoluto de la demanda atendida, la relación entre asuntos terminados e ingresados mejoró o desmejoró con respecto al 2009 (cambios de efectividad).

Tal como se hizo en el análisis de la congestión, se definieron cuatro “zonas” para valorar la efectividad de las distintas materias (gráfico 5.20) y se determinó que siete de ellas se encuentran en la zona de mejor desempeño: registraron más casos terminados que entrados en 2013 y además mejoraron en comparación con 2009. Son los casos de las jurisdicciones de Trabajo, Contravenciones, Penal Juvenil, Penal, Constitucional, Agraria y Civil. Las materias restantes presentan algún grado de problema y la peor situación es la de Pensiones

CUADRO 5.22

Nivel de demanda y zonas de efectividad y congestión judicial, por materia jurisdiccional. 2013

Materia	Nivel de demanda	Zona de efectividad ^{a/}	Zona de congestión ^{b/}
Cobros ^{c/}	Más de 100.000	3	1
Penal	Más de 100.000	4	2
Tránsito	Entre 50.000 y 99.999	2	2
Civil	Entre 10.000 y 49.999	4	1
Familia	Entre 10.000 y 49.999	1	2
Penal Juvenil	Entre 10.000 y 49.999	4	2
Trabajo	Entre 10.000 y 49.999	4	1
Contravenciones	Entre 10.000 y 49.999	4	2
Pensiones Alimentarias	Entre 10.000 y 49.999	1	1
Violencia Doméstica	Entre 10.000 y 49.999	1	2
Constitucional	Entre 10.000 y 49.999	4	4
Agraria	Menos de 10.000	4	1
Contenciosa y Civil de Hacienda	Menos de 10.000	2	3
Notarial	Menos de 10.000	2	1

Zona 1: Mal desempeño relativo en 2013 y desmejora entre 2009 y 2013 en efectividad y congestión

Zona 2: Buen desempeño en congestión y efectividad, con desmejora de 2009 a 2013

Zona 3: Mal desempeño en congestión y efectividad, con mejora de 2009 a 2013

Zona 4: Buen desempeño relativo en 2013 y mejora entre 2009 y 2013 en efectividad y congestión

a/ La zona de efectividad se determina por la ubicación de la materia en el gráfico 5.20.

b/ La zona de congestión se determina por la ubicación de la materia en el gráfico 5.19.

c/ Para la materia de Cobros hay registros a partir del 2011, por lo que el cambio que se refleja es el ocurrido entre ese año y el 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas Cullell, 2013, y Solana, 2014.

Alimentarias, que se ubica en la zona 1: tuvo menos casos terminados que entrados en 2013 y su efectividad desmejoró con respecto a 2009.

Cabe destacar que, en relación con los datos reportados en el Decimonoveno Informe, la efectividad en la materia Constitucional pasó de la zona 3 en 2012, a la zona 4 en 2013. Así esa jurisdicción muestra el mejor desempeño posible, al ubicarse en la zona 4 en ambos indicadores, efectividad y congestión, en el 2013 (cuadro 5.22). Otras dos materias tuvieron progresos relativos. El área Notarial mejoró en efectividad (pasó de la zona 1 en 2012 a la zona 2 en 2013), pero se mantuvo en la peor zona de congestión. La jurisdicción de Tránsito también avanzó en efectividad (de la zona 1 en 2012 a la zona 2 en 2013), pero ese logro en cierta forma fue revertido por una desmejora en la congestión (al pasar de la zona 4 a la zona 2 en el último año).

En las otras once materias la situa-

ción de 2013 no varió con respecto a la reportada en 2012. Pensiones Alimentarias es la peor ubicada en términos relativos, pues es la única que se encuentra en la zona 1, de peor desempeño, en los dos indicadores estudiados.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA, véase Solana, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Política exterior

Durante el 2013 y hasta el final de la administración Chinchilla Miranda, en abril de 2014, no hubo cambios significativos en las líneas generales de la política exterior con respecto a los tres años anteriores. Se mantuvo el discurso a favor de los derechos humanos, la paz y la democracia en los principales foros internacionales. No obstante, el país se mostró más activo, al gestionar

las visitas presidenciales de tres socios comerciales y políticos estratégicos, lo que le granjeó una posición de liderazgo en el istmo centroamericano.

En correspondencia con los objetivos de supervivencia económica y progreso material planteados en la aspiración que sirve de guía a este apartado, en las relaciones bilaterales se privilegiaron los acercamientos con socios estratégicos para aumentar la cooperación en áreas como infraestructura, educación y tecnología. Y como eje central, tanto en las relaciones bilaterales como en las multilaterales, se promovió la inclusión de Costa Rica en la OCDE y la Alianza del Pacífico, como parte de un continuo esfuerzo por ampliar las fronteras comerciales y profundizar la integración con países desarrollados.

Un ámbito que sigue requiriendo mejoras es el de la coordinación entre las diversas áreas que configuran la política exterior costarricense, a fin de sacar el máximo provecho a la valiosa especialización institucional que se ha logrado en campos específicos, como la de Comex en comercio exterior, Mideplan en cooperación internacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores en todos los aspectos político-diplomáticos.

Diplomacia se apega a valores tradicionales de política exterior

En 2013 las líneas de acción de las relaciones político-diplomáticas del país mantuvieron las tendencias marcadas por la administración Chinchilla Miranda en los tres años previos, esto es, el apego a los valores tradicionales de paz, democracia y derechos humanos en los principales foros internacionales, y una agenda bilateral y multilateral que puso especial énfasis en la promoción del país ante organizaciones como la OCDE y la Alianza del Pacífico, entre otras.

En lo que concierne a las relaciones con Nicaragua, el Gobierno saliente terminó su mandato igual que como lo inició: con una disputa planteada en la Corte Internacional de Justicia, esta vez por la delimitación de zonas marítimas.

Además de reportar las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores

en las áreas antes mencionadas, este año el capítulo incorpora una nueva aproximación al análisis de la política exterior, que consiste en un repaso de la agenda de temas prioritarios que atienden las embajadas estratégicas del país alrededor del mundo.

Rol activo de la política diplomática durante el 2013

Durante el período en estudio, la política exterior se concentró en el diálogo directo con socios políticos y comerciales de gran poder e influencia en el escenario global, y logró concertar las visitas de altas autoridades al país, entre ellas los presidentes de Estados Unidos, China y México. Además, las relaciones diplomáticas tuvieron una agenda activa. La presidenta Chinchilla asistió a encuentros bilaterales en doce ocasiones y fue anfitriona en diecisiete. También recibió a los mandatarios centroamericanos, incluido el de Nicaragua, con motivo de la cumbre del SICA que se realizó en el marco de la Presidencia Pro Tempore ejercida por Costa Rica durante el primer semestre de 2013.

La primera visita presidencial que se recibió en 2013 fue la del mandatario de México. En ese encuentro la agenda bilateral estuvo enfocada en el intercambio comercial entre ambas naciones, así como en la puesta en funcionamiento del consejo que realizará los preparativos para la posible suscripción de un acuerdo de asociación estratégica entre México y Costa Rica. Además se ratificó el interés común de promover la institucionalidad de derechos humanos y de integración hemisférica, específicamente el fortalecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). La visita del presidente Peña Nieto fue propicia para cabildear el apoyo de México al ingreso de Costa Rica a la OCDE y la Alianza del Pacífico, organizaciones de las cuales ese país es miembro activo.

La agenda multilateral, por su parte, avanzó en dos sentidos. Por una parte, se evaluó el TLC México-Centroamérica, de cara a su entrada en

RECUADRO 5.5

Flujos de cooperación internacional hacia Costa Rica. 2006-2012

En el período 2006-2012 Costa Rica recibió 4.302,8 millones de dólares de la cooperación internacional. De ese total, el 83,9% (3.610,4 millones) correspondió a apoyo financiero de carácter reembolsable y el 16,1% restante (691,8 millones) a asistencia técnica y financiera no reembolsable (Mideplan, 2012a, 2012b y 2013).

La cooperación reembolsable es aquella que brinda recursos económicos acompañados de mecanismos de pago blandos en términos de plazos e intereses. Por su parte, la cooperación no reembolsable son las becas, pasantías, pago de expertos, entre otros rubros, mediante los cuales un cooperante busca facilitar la adaptación y adopción de capacidades, habilidades y experiencias en un país.

El 81,6% de la cooperación que ingresa proviene de fuentes multilaterales, encabezadas por el BID, el Banco Mundial y el BCIE. El 17,4% restante se recibe de cooperantes bilaterales, principalmente de Japón, China y Alemania.

En cuanto a los beneficiarios, destacan los sectores de ambiente, energía y telecomunicaciones, que en conjunto abarcan un 32,5% de la cooperación internacional, equivalente a 1.396,5 millones de dólares en el período 2006-2012. Les siguen los sectores de obras públicas y transportes (infraestructura) con un 29,3% (1.262 millones) y finanzas, economía e industria con un 18,2% (783,4 millones).

Fuente: Elaboración propia con base en Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014.

vigencia y con el fin de asegurar la convergencia de los tres TLC firmados por México con Costa Rica, Nicaragua y los países del llamado “Triángulo Norte” (Guatemala, Honduras y El Salvador). Por otra parte, se analizó la posibilidad de suscribir un acuerdo de asociación a nivel mesoamericano, con el objetivo de impulsar temas de interés de las agencias bilaterales, regional y hemisférica, además de la cooperación.

La segunda visita presidencial de relevancia fue la del presidente de Estados Unidos, en mayo de 2013. Desde el punto de vista mediático, este fue uno de los puntos más altos en la gestión de política exterior de la administración Chinchilla. Desde la perspectiva político-diplomática, fue una oportunidad para posicionar los intereses de Centroamérica ante la diplomacia norteamericana y, en ese contexto, a Costa Rica como un interlocutor con liderazgo en la región. No obstante, es necesario señalar que la visita no tuvo una agenda claramente definida y tampoco se firmó ningún acuerdo (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

En ese escenario, se pueden destacar como principales resultados del encuentro bilateral el apoyo del gobierno estadounidense al ingreso de Costa Rica a la OCDE y al Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (Trans-Pacific Partnership). En cuanto a la agenda multilateral, se abrió la posibilidad de que Estados Unidos exporte gas natural a Centroamérica, se trató el tema de la reforma migratoria en aquel país y se planteó un cambio de enfoque en la lucha contra el narcotráfico, que sigue centrada en el abordaje represivo.

La tercera visita de alto perfil fue la del presidente de China. Esta se dio en el marco de una relación bilateral que ha ido en aumento desde el establecimiento de vínculos diplomáticos entre ambas naciones, en 2007, y que ha puesto especial énfasis en el comercio, la cooperación, el crédito y las inversiones (recuadro 5.5).

En este caso el país logró la suscripción de diversos acuerdos, que en términos económicos representan aproximadamente 2.000 millones de dólares (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014). Entre ellos destacan: i) un crédito por novecientos millones de dólares para la construcción de una refinería de petróleo en Limón, ii) un crédito por cuatrocientos millones de dólares para ampliar la Ruta 32 hacia Limón, iii) financiamiento no reembolsable por veinticinco millones de dólares para la construcción de la nueva sede de la Escuela Nacional de

Policía, y iv) un acuerdo marco para el estudio y eventual creación de una zona económica especial en Costa Rica¹². En el ámbito cultural, se anunció que en los próximos cinco años se duplicará (hasta llegar a cuatrocientos) el número de becas para estudiantes costarricenses que tengan interés en viajar a China y especializarse en distintas áreas. Cabe anotar que, como contrapartida, el Gobierno costarricense flexibilizará algunas medidas migratorias para ciudadanos chinos que deseen venir al país (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

Se mantienen valores tradicionales en el discurso de la política exterior

Los foros multilaterales constituyen el espacio donde el país expone su posición en torno a los grandes temas de la política global: desarrollo humano sostenible, cambio climático, derechos humanos, seguridad, derecho internacional, entre otros. Además, son el escenario en que se discuten problemas específicos, sobre los cuales, pese a no tener influencia directa, los Estados pequeños como Costa Rica intentan proyectar ante la comunidad internacional una imagen que puede ser útil para otros asuntos de su agenda particular.

Para analizar esta vertiente de la política exterior, en este apartado se hace un repaso de la participación de Costa Rica en la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos, ambos de la ONU, y en la OEA, durante el año 2013.

El principal hallazgo es que el país mantuvo la defensa de los derechos humanos, la paz y la democracia como pilar central de su acción en los foros multilaterales, incluso cuando ello significó apartarse de la posición de sus grandes socios bilaterales, en particular Estados Unidos y China. Esto es relevante porque diversos estudios han planteado la hipótesis de que Costa Rica supedita su tradicional discurso en este ámbito a intereses comerciales. La revisión de las votaciones y la actuación del país en los foros analizados muestra que eso no sucedió en el 2013 y, además, que las delegaciones costarricenses tienden a votar con las grandes mayorías.

En la Asamblea General de la ONU, en 58 de 60 votaciones Costa Rica estuvo a favor de la resolución que se discutía, una vez se manifestó en contra y una vez se abstuvo de votar. La diplomacia nacional mantuvo una posición contraria a la de Estados Unidos en el caso del conflicto palestino-israelí, y opuesta a la de China en los casos de Siria e Irán. Estas fueron ocasiones propicias para reafirmar la promoción de la paz y los derechos humanos como los valores tradicionales del discurso costarricense.

Algo similar sucedió en las votaciones relativas a la independencia de países que aún se mantienen bajo dominio colonial, o bien casos de dominio territorial considerado ilegítimo, como las islas Malvinas y los denominados territorios ocupados en Palestina.

También se presentaron divergencias con Estados Unidos y China en los temas de desarme y restricción de armas nucleares, en cuya discusión Costa Rica ha tenido un rol protagónico tras lograr la aprobación del Tratado sobre el Comercio de Armas, en abril de 2013 (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

En el Consejo de Derechos Humanos el país copatrocinó 45 resoluciones, entre las cuales destacan diecinueve referentes a derechos de primera generación, siete de segunda generación y diez de tercera generación. Además, en las veintiocho iniciativas sometidas a votación Costa Rica siguió la norma de votar con la mayoría, sin importar que ello implicara ir en contra de sus socios tradicionales, como Estados Unidos, Japón y Alemania (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

Por último, en el ámbito de la OEA gran parte del trabajo se concentró en el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, mediante la dotación de mayor autonomía a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en especial, a la Relatoría para la Libertad de Expresión. Además Costa Rica apoyó y participó activamente en la negociación de la “Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial

y otras formas de intolerancia”, y estuvo a favor del “Protocolo a la Convención Interamericana de Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte”, entre otros temas (Castillo, 2014).

Se amplía la agenda de temas conflictivos con Nicaragua

Desde la incursión de Nicaragua en isla Portillos, en 2010, la relación con ese país ha estado marcada por las disputas ante la Corte Internacional de Justicia, en La Haya. Estas comenzaron con la demanda interpuesta por Costa Rica en 2011 y se ampliaron posteriormente con el reclamo nicaraguense por el supuesto impacto ambiental de la Ruta 1856, construida en la margen costarricense del río San Juan.

Durante el 2013, lejos de disminuir, la tensión entre ambos países se incrementó, particularmente en tres momentos. El primero fue cuando la Corte Internacional de Justicia denegó las medidas cautelares solicitadas por Costa Rica ante la presencia de personal civil nicaraguense en la zona en disputa y, de la misma forma, rechazó la solicitud de Nicaragua para modificar la resolución emitida por esa misma instancia en 2011. Sin embargo, lo más relevante fue que la Corte avaló un reclamo presentado por Costa Rica en septiembre de 2013 y obligó a Nicaragua a reparar los daños ocasionados por la construcción de dos caños artificiales en el área del conflicto.

El segundo momento de tensión se dio por el interés nicaraguense de ampliar sus fronteras marítimas y dar en concesión bloques territoriales cuyos límites con Costa Rica no están definidos. En julio de 2013, San José denunció que Managua ofrecía a empresas petroleras la posibilidad de desarrollar actividades en las costas del Caribe y el Pacífico, en áreas que podrían ser territorio costarricense, mediante el “Petroleum Promotional Folder of Nicaragua”. Asimismo, el servicio exterior envió notas a las empresas interesadas, indicando que Costa Rica no reconocería ningún derecho concedido en la zona, y que acudiría a la Corte Internacional de Justicia ante el desinterés de Managua por definir las fronte-

ras en forma bilateral. Esta situación motivó que en febrero de 2014 Costa Rica presentara un nuevo caso ante La Haya, denominado “Delimitación marítima en el mar Caribe y el océano Pacífico”, para el cual ya se fijaron las fechas de entrega de las memorias y contramemorias de las partes (febrero y diciembre de 2015).

El tercer momento de tensión ocurrió cuando el Presidente nicaragüense mencionó la posibilidad de disputar, también en la Corte Internacional de Justicia, territorios de la provincia de Guanacaste. Estas declaraciones fueron repudiadas por todos los poderes de la República y motivaron una condena unánime de la Asamblea Legislativa.

A nivel nacional los hechos comentados han generado un amplio debate sobre la conveniencia, o no, de seguir judicializando las relaciones con Nicaragua. Algunos consideran que el Derecho Internacional es la única vía para enfrentar a un vecino agresivo, y otros aducen que esa estrategia no toma en cuenta las consecuencias de una derrota judicial o la pérdida de capacidad de negociación en otros procesos similares (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

Una aproximación a la agenda política de las embajadas estratégicas

Para complementar el análisis de la política exterior que usualmente se realiza en este capítulo, y con el fin de valorar la agenda de la administración Chinchilla Miranda en esta materia, para esta entrega del Informe se efectuó una evaluación de las actividades desplegadas por las embajadas costarricenses durante el 2013.

El insumo principal para el estudio fueron los informes de gestión de diez misiones diplomáticas: tres en América (Estados Unidos, El Salvador –que incluye la representación en el SICA– y Nicaragua), dos en Asia (China y Singapur), dos en Europa (la misión bilateral conjunta ante Bélgica y Luxemburgo, y la misión multilateral ante la Unión Europea), una en Medio Oriente (Qatar) y las delegaciones nacionales en la ONU y la OEA. El

análisis se realizó mediante el *software* Atlas.ti¹³ (Cuadro 5.23).

Según lo establecido en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) y en el Estatuto del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1965) y su Reglamento, una misión diplomática tiene cuatro áreas de acción: política, de promoción (general, turística, comercial, cultural y en educación), consular y de cooperación internacional. Sobre esa base, Costa Rica ha definido trece objetivos generales que guían el trabajo de las embajadas y sobre los cuales estas deben rendir informes de gestión a la Cancillería.

Tal como muestra el cuadro 5.24, los resultados del análisis revelan un claro predominio de actividades relacionadas con los objetivos generales (1.191) y, entre ellos, en dos referidos al área de acción política: la asistencia a reuniones de alto nivel (404) y la representación oficial del Estado (230). En cambio, fue mucho menor el número de actividades asociadas a los objetivos transversales (85), los cuales fueron definidos como prioritarios por la administración Chinchilla en el *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*. En este ámbito las labores se concentraron en posicionar a Costa Rica como un país responsable con el medio ambiente (42).

Los resultados también varían cuando se comparan las misiones diplomáticas. La embajada de El Salvador con representación en el SICA, la de Bélgica con representación en la Unión Europea y las dos de Asia concentraron la mayoría de sus actividades en los objetivos generales de la política exterior. Por su parte, las misiones de Estados Unidos, la ONU, la OEA y Singapur, en ese orden, fueron las más activas en tareas relacionadas con los objetivos transversales.

En suma, durante el 2013 el quehacer de las misiones diplomáticas reveló una agenda dominada por los lineamientos y objetivos tradicionales de la política exterior costarricense, en particular en los temas de desarrollo sostenible, derechos humanos, paz y desarme. En lo que concierne a las metas definidas como prioritarias (objetivos transversales)

les) por el gobierno Chinchilla Miranda, el desempeño fue comparativamente más débil. Esta primera aproximación brinda información útil para conocer las prioridades de las agendas políticas en las principales misiones diplomáticas del país. Sin embargo, queda pendiente una evaluación que abarque un período más amplio.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AGENDA DE MISIONES DIPLOMÁTICAS COSTARRICENSES,

véase Chacón Araya, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Continuos esfuerzos para ampliar la frontera comercial

En la actualidad, Costa Rica cuenta con doce tratados de libre comercio y catorce tratados de protección recíproca de inversiones (Comex, 2014c). Durante el 2013 las acciones de política exterior comercial se concentraron en la promoción para el ingreso del país a la OCDE y la Alianza del Pacífico. Además se impulsó la candidatura de una costarricense para ocupar la Dirección General de la OMC y se continuó con el proceso de inserción en el Cercano Oriente y la región Asia-Pacífico.

El interés del país por incorporarse a la OCDE surge de la posibilidad que tendría de evaluar y comparar sus políticas públicas con las de las principales economías del mundo y, a la vez, mejorar la captación de inversiones y cooperación internacional. El Gobierno de la República aprovechó la visita de los presidentes de México y Estados Unidos para solicitar su apoyo a las gestiones que se realizan en ese sentido. Entre los avances logrados en 2013 se puede señalar la creación de la representación permanente de Costa Rica ante la OCDE, que quedó adscrita al Ministerio de Comercio Exterior (artículo 5 de la Ley 9154), la visita del Secretario de esa organización, a quien se le presentó el plan de acción del país para integrarse a ese grupo y la asistencia de la presidenta Chinchilla a la reunión del Consejo de Ministros, celebrada en París (Comex, 2014a).

CUADRO 5.23

Objetivos^{a/} de la política exterior costarricense. 2010-2014**Objetivos generales****Área de acción política**

1. Representar al Estado costarricense en las actividades convocadas por el Estado receptor, organizaciones y empresas privadas.
2. Brindar atención y apoyo logístico en las visitas oficiales.
3. Llevar un registro actualizado y revisar el estado de ejecución de los diferentes convenios y/o acuerdos de entendimiento suscritos.
4. Mantener un monitoreo permanente sobre el acontecer político/económico en el país u organismo de destino y sus relaciones con Costa Rica.
5. Asistir a reuniones multilaterales de alto nivel.

Área de promoción

6. Gestionar y dar seguimiento a la solicitud de candidaturas que recibe la Misión, así como promocionar candidaturas costarricenses.
7. Promocionar y brindar colaboración a inversionistas interesados en Costa Rica.
8. Promocionar el país como destino turístico.
9. Organizar actividades culturales que promuevan la imagen o identidad cultural del país.

Área consular

10. Planear la revisión de procedimientos internos, tiempos de atención a solicitudes.
11. Actualización del padrón consular físico y digital, adecuada atención al público, especial interés en apoyo a costarricenses con situaciones especiales.

Área de cooperación internacional

12. Contribuir al desarrollo del país aprovechando las oportunidades de la cooperación internacional.
13. Promocionar el intercambio de conocimiento y promocionar al país por medio de entrevistas, charlas, reportajes, etc.

a/ Establecidos con base en el *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón"* y en los planes anuales de trabajo de las misiones diplomáticas.

Fuente: Elaboración propia con base en Chacón Araya, 2014.

Objetivos transversales

1. Posicionar a Costa Rica como un país responsable con el medio ambiente.
2. Fortalecer la relación de Costa Rica con la región Asia-Pacífico.
3. Acercar a Costa Rica a Centroamérica.
4. Promover y defender los derechos humanos y el desarme.

CUADRO 5.24

Actividades para el cumplimiento de objetivos de política exterior, por área de acción y misión diplomática. 2013 (misiones diplomáticas seleccionadas)

	Por área de acción	Porcentaje	Por misión diplomática	Porcentaje
Objetivos generales	Acción política	74,7	El Salvador	25,4
	Promoción	17,6	Unión Europea (Bélgica)	13,4
	Cooperación internacional	4,4	China	12,5
	Consular	3,3	Singapur	11,8
	Total de actividades: 1.191			
Objetivos transversales	Medio ambiente	49,4	Estados Unidos	37,7
	Promoción derechos humanos y desarme	30,6	ONU	21,2
	Relaciones Asia-Pacífico	17,6	OEA	12,9
	Centroamérica	2,4	Singapur	11,8
	Total de actividades: 85			

Fuente: Elaboración propia con base en Chacón Araya, 2014.

Cabe anotar que la designación del Ministerio de Comercio Exterior (Comex) como director de este proceso implicó un ajuste en el perfil institucional y el alcance de su ámbito de acción, no solo en la política exterior, sino también en otras áreas del quehacer estatal en el plano doméstico (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

El otro foro de interés para el país fue la Alianza del Pacífico, que conforman México, Colombia, Perú y Chile. El objetivo de esta organización es establecer un área de integración en el marco del “Arco del Pacífico Latinoamericano”, que promueva el regionalismo, nuevos esquemas de integración comercial y la coordinación de políticas. Además, tiene el compromiso de avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

En su VII Cumbre Presidencial, celebrada en mayo de 2013 en Colombia, los miembros de la Alianza tomaron la decisión de invitar a Costa Rica a formar parte de esa iniciativa, hecho que motivó una intensa actividad, incluyendo visitas de la presidenta Chinchilla a Colombia y Perú, y además aceleró la negociación y firma de tratados de libre comercio con esos mismos países¹⁴ (Comex, 2014b).

En el marco de la OMC, la labor de Costa Rica se centró, por una parte, en la candidatura de la entonces Ministra del Comex a la Dirección General de esa organización. En enero de 2013 el Gobierno declaró de interés nacional la postulación, lo cual dio paso a un intenso trabajo de cabildeo; sin embargo, la iniciativa no tuvo éxito. Por otra parte, se trabajó en la elaboración del documento mediante el cual la OMC evalúa los avances y retrocesos del país en materia de libertad comercial, competitividad y seguridad jurídica para la inversión (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

Finalmente, Comex continuó ampliando su agenda de trabajo en Asia. En ese contexto China siguió ocupando un lugar preponderante, como demuestran la realización de la Cumbre Empresarial China-América Latina y las conversaciones sobre la posible creación, en territo-

rio costarricense, de una zona económica especial y un parque industrial para empresas de ese país. Además se llevaron a cabo negociaciones con la India, Qatar (con el cual se firmó un tratado de protección recíproca de inversiones que ya está vigente) y Kuwait (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

División institucional: el desafío de la coordinación

A lo largo de los años, la construcción normativa de la política exterior costarricense ha generado una clara segmentación y división de funciones entre el Ministerio de Relaciones Exteriores –o Cancillería– y Comex. Un estudio sobre la imagen de estas instituciones ante la opinión pública encontró que, entre 2010 y 2013, la prensa nacional informó sobre el quehacer de ambas en forma completamente separada, como si se tratara de entidades sin vínculos entre sí (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

La Cancillería tiene entre sus funciones el manejo de los asuntos de índole política, en especial la agenda de derechos humanos, la representación en foros internacionales como la ONU y la OEA y, en el escenario actual, el conflicto y los procesos abiertos contra Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia.

Comex, por su parte, se concentra en los temas de comercio e inversión extranjera, que incluyen negociaciones de tratados y acuerdos comerciales de distinta naturaleza. Además participa en los procesos de coordinación con socios estratégicos como la Unión Europea y China, y representa al país en las gestiones que realiza ante foros internacionales como la Alianza del Pacífico y la OCDE, tal como se explicó anteriormente.

A pesar de la división institucional en las temáticas descritas, en la práctica, durante la administración Chinchilla hubo diferencias de criterio entre ambos ministerios, generadas por aparentes fallas de comunicación y coordinación. La primera se dio con la remoción de la Secretaria General de la Sieca y la designación de un nuevo titular en ese cargo. La remoción fue

avalada por el Ministro de Relaciones Exteriores y luego cuestionada por la Ministra de Comercio Exterior, quien inició un proceso para revertir la decisión tomada.

Una segunda divergencia se dio a raíz de la candidatura de la Ministra de Comex a la Dirección General de la OMC. Tradicionalmente, la promoción de postulaciones de importancia para el país se ha realizado desde la Cancillería, lo que en principio debería brindarle a esta mayor experiencia en este tipo de gestiones. Pero no ocurrió así en este caso, en el que el diseño y la conducción de la estrategia de la candidatura fueron asumidos por la Presidencia de la República y Comex.

Un tercer episodio se tradujo en la ausencia del Ministerio de Relaciones Exteriores en un proceso clave en materia de política exterior: el ingreso del país a la Alianza del Pacífico. La diferencia surgió por un viaje a Perú realizado por la Presidenta Chinchilla y los ministros de Comunicación y Comercio Exterior, en mayo de 2013, en un avión privado propiedad de un empresario presuntamente ligado a actividades de narcotráfico. Ante los cuestionamientos de los medios de comunicación, la Cancillería manifestó que desconocía del viaje y que no había sido consultada sobre la pertinencia de este o sobre el procedimiento que se debía seguir en el encuentro con el Presidente peruano. Luego se conoció que la reunión con ese mandatario tenía como objetivo impulsar el ingreso de Costa Rica a la Alianza del Pacífico, en una cita solicitada por Comex y no por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

Las situaciones descritas sugieren que no existe una comunicación fluida entre las dos entidades responsables de dirigir la política exterior del país. Las diferencias entre ambas, a menudo expresadas en conflictos de alto perfil público, impiden el pleno aprovechamiento de las ventajas que supone la especialización institucional lograda a lo largo de los años.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POLÍTICA EXTERIOR,

véase Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014, en www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Steffan Gómez Campos, quien contó con el apoyo de Daniela Chacón como asistente de investigación.

Se elaboraron los siguientes insumos: *Análisis electoral y de partidos políticos en Costa Rica*, de Ronald Alfaro Redondo y Steffan Gómez Campos; *Análisis de la acción colectiva en Costa Rica y ciclos de movillización entre 1994 y 2013*, de Felipe Alpízar; *Simulaciones del sistema de elección legislativa en Costa Rica*, de María José Cascante; *Agenda de las misiones diplomáticas costarricenses en el exterior*, de Karen Chacón; *Entre retos coyunturales y problemas estructurales: la política exterior de Costa Rica*, de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA; *Las reglas de paridad de género y voto en el extranjero en las elecciones del 2 de febrero de 2014 en Costa Rica*, de Juan Manuel Muñoz, Alina Menocal e Ilka Treminio; *Agenda programática de los partidos y su Agenda Revelada (2010-2014)*, de Juan Pablo Sáenz, y *Administración de justicia en Costa Rica 2013*, de Emilio Solana.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *Análisis de los resultados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina 2014 (Lapop)*, de Ronald Alfaro Redondo; *Cartogramas electorales 2014*, de Óscar Chacón; *Cronología del proceso electoral 2014*, de Daniela Chacón; *Mercado político electoral en las elecciones presidenciales 2014*, de Diego Fernández; *Desempeño legislativo y calidad de la democracia*, de Steffan Gómez Campos y Juan Guillermo Murillo Chinchilla; *Registro de base de datos de acciones colectivas, Matriz cualitativa de acciones colectivas y Reseña de la movillización social en 2013*, de María José Guillén; *Matriz de élites partidarias 1982-2014*, de Diego Muñoz; *Matriz de representación política por género en el Congreso 1990-2014* y *Matriz cualitativa de acciones colectivas*, de Lhiam Vega, y *Sinopsis temática del Estado de la Justicia*, de Evelyn Villareal.

Se agradecen especialmente los procesamientos estadísticos a Antonella Mazzei y los comentarios y revisiones del borrador de

Carlos Murillo, Ciska Raventós, Manuel Rojas y Carlos Sojo.

Se agradecen los comentarios y aportes de información de: Ronald Alfaro Redondo, Diego Fernández, Leonardo Merino, Rafael Segura y Evelyn Villarreal, del equipo técnico del PEN; Juan Carlos Amador, del Departamento de Investigación y Estadística del Ministerio de Justicia y Paz; Marta Asch (Dirección de Planificación) y Franklin González (Sección de Estadística), del Poder Judicial; Héctor Fernández y Juan Eladio Ramírez, del TSE; Ileana Aguilar, Diego Brenes, Mariela Castro, Beatriz Morales y Hugo Picado, del Instituto de Formación y Estudios en Democracia, y Luis Antonio Sobrado, Max Esquivel y Eugenia Zamora, magistrados del TSE; Marta Ferllini, del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica; Sandra Herrera y Marta Mora, del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa; Sandra Rodríguez, del Ministerio de Planificación; Kattia Salas, de la Sala Constitucional; Luis Fernando Salazar y Gioconda Úbeda, del Ministerio de Relaciones Exteriores; Linyi Baidal, Mabel Segura y Paula Solano, de la Dirección General de Servicio Exterior.

La edición técnica fue realizada por Steffan Gómez Campos, Ronald Alfaro Redondo y Jorge Vargas Cullell.

La revisión de cifras la efectuó Rafael Segura.

Los talleres de consulta se realizaron los días 4, 5 y 29 de junio y 18 de agosto de 2014, con la participación de Ileana Aguilar, Ronald Alfaro Redondo, Melany Barragán, Margarita Bolaños, Diego Brenes, María José Cascante, Carlos Cascante, Marta Castillo, Ludovico Feoli, Diego Fernández, Héctor Fernández, Abril Gordienko, María José Guillén, Miguel Gutiérrez Saxe, Juany Guzmán, Gilberto Lopes, Lady Meléndez, Marco Méndez, Alina Menocal, Leonardo Morales, Natalia Morales, Sergio Moya, Diego Muñoz, Juan Manuel Muñoz, Carlos Murillo, Hugo Picado, Adrián Pignataro, Rodolfo Piza, Johanna Porras, Gonzalo Ramírez, Ciska Raventós, Manuel Rojas, Juan Pablo Sáenz, Luis Diego Segura, Hannia Silesky, Carlos Sojo, Ilka Treminio y Elaine White.

NOTAS

- 1** Cabe destacar que, en respuesta a esta situación, los candidatos de los partidos Patria Nueva, Nueva Generación e Integración Nacional presentaron un recurso de amparo electoral en el que exigían igualdad y participación en los debates presidenciales. La acción fue rechazada tanto por el TSE como por la Sala Constitucional.
- 2** Para mayor detalle, consúltese Picado y Brenes (2014).
- 3** El indicador de insuficiencia de recursos estima la relación porcentual entre los hogares que presentan insuficiencias en sus condiciones habitacionales y/o de recursos corrientes (captación de ingresos), respecto al total de hogares. La metodología para estimar este indicador fue desarrollada por Morales y Segura (2014).
- 4** El coeficiente de determinación es una medida que pretende explicar qué tan bien un modelo explica el comportamiento del fenómeno en estudio. Este valor oscila entre 0 y 1. Cuanto más se acerque ese valor a 1, mejor explicado o modelado está el comportamiento de la variable de interés, que en este caso es la relación entre el apoyo electoral y el perfil socioeconómico de los cantones.
- 5** Los determinantes de la fragmentación política han sido ampliamente analizados en la literatura politológica (Neto y Cox, 1997). Los estudios abordan las particularidades de los partidos latinoamericanos (Coppedge, 1998; Dix, 1989; Mainwaring, 1995), los orígenes del multipartidismo (Jones, 1994) y los efectos de los bajos niveles de institucionalización partidaria en la región (Mainwaring y Scully, 1995).
- 6** En los últimos años se ha discutido la necesidad de modernizar el sistema de elección legislativa, que no ha tenido cambios desde la segunda mitad del siglo XX. Ello incluye la permanencia del número de diputados que conforman la Asamblea Legislativa y la delimitación de las circunscripciones electorales, elementos que fueron definidos en un escenario sociodemográfico y político muy distinto al actual.
- 7** Los sondeos de opinión pública consultados fueron los de Unimer, CIEP-UCR y CID Gallup.
- 8** Cabe recordar que, conceptualmente, simpatía por un partido político no es lo mismo que identificación o afiliación partidaria. La primera es bastante menos estable que las segundas y, por ende, podría ser menos decisiva. No obstante, en el caso particular de Costa Rica son muy pocas las personas que se autodefinen como identificadas con una agrupación política, por lo que esta variable no se suele incluir en los estudios de opinión y más bien se utiliza la simpatía partidaria o por un candidato.
- 9** Específicamente las leyes mencionadas son: 9151: Acceso a vivienda para las personas jóvenes; 9157: Creación del fondo para el financiamiento de vivienda para clase media; 9171: Creación de las comisiones institucionales sobre accesibilidad y discapacidad (CIAD); 9188: Fortalecimiento del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y 9207: Reformas de la Ley 7600, Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de 2 de mayo de 1996, y sus reformas.
- 10** La potencia de la demanda es una ponderación para medir cuán fuerte es el interés público en determinado tema, y por ende, el grado de acuerdo en torno a los proyectos de ley identificados como prioritarios. Para mayor información sobre el indicador de potencia de la demanda, consúltese el capítulo 5 del *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* (2013) y las ponencias de Gómez Campos y Murillo Chinchilla sobre desempeño legislativo (2012 y 2013), en el sitio <www.estadonacion.or.cr>.
- 11** Sobre este último tema se debe tener presente que la muestra de entrevistados fue pequeña, 150 casos en promedio por ronda, es decir, unos 75 consultados en cada grupo.
- 12** La idea de este proyecto es que empresas chinas se instalen en zonas francas costarricenses y manufacturen o ensamblen productos, tanto para el mercado interno como para exportación.
- 13** Este *software* es una herramienta para el análisis cualitativo de datos e información que permite explorar, codificar y analizar distintos formatos y materiales de texto.
- 14** El TLC con Perú entró en vigencia el 1 de junio de 2013 y el suscrito con Colombia fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 24 de abril de 2013.

